

# Poder Legislativo e políticas públicas

Uma abordagem preliminar

ANTONIO CARLOS TORRENS

## Sumário

1. Introdução. 2. A reflexão atual sobre políticas públicas. 3. Contribuição para o debate. 3.1. O Poder Legislativo como parte integrante das políticas públicas. 3.2. Processo decisório: entre o conhecido e o imaginado. 3.3. O Poder Legislativo além da paróquia. 3.4. As políticas públicas e a participação do Legislativo. 4. Conclusão.

## 1. Introdução

Políticas públicas são princípios norteadores da ação do Poder Público, e são diretrizes, procedimentos e regras que determinam as relações entre o Estado e os atores sociais a que se destinam as aplicações de recursos públicos e os benefícios sociais, concretizados em programas, financiamentos e leis que traduzem a natureza e as prioridades de determinado regime político. Definir políticas públicas significa exercer o poder político frente a diferentes interesses de setores sociais conflitantes em agendas restritivas de gasto, equilíbrio entre receitas e despesas, inclusão de setores sociais e principalmente a possibilidade de efetivação do exercício da cidadania, na medida em que a elaboração, implantação e legitimação dessas políticas se realizam cada vez mais com a participação dos setores organizados e/ou emergentes da sociedade civil e com o fortalecimento de canais institucionais tradicionais. A publicização, a transparência e o efetivo envolvimento do público e da mobilização social tornam mais efetiva a regulação dos interesses conflitantes entre os diferentes atores sociais e entre esses e o Estado, na busca de eficácia e legitimação das políticas públicas (TEIXEIRA, 2002).

Antonio Carlos Torrens é doutorando em Sociologia da Universidade Federal do Paraná.

“As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende

a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura do poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

## 2. A reflexão atual sobre políticas públicas

A extensa e diversificada produção acadêmica sobre políticas públicas mostra o interesse que esse tema desperta nos diversos níveis de análise que, a partir do surgimento como disciplina acadêmica nos Estados Unidos na década de 50, evoluíram até formarem um novo campo de conhecimento com formulações teóricas e conceituais e diferentes desdobramentos e perspectivas. Souza (2006) mostra que a gênese do estudo de políticas públicas como auxiliar de decisões de governo é a Guerra Fria, quando trabalhos de grupos interdisciplinares procuraram formular as decisões governamentais como um jogo racional, com ênfase nos estudos sobre as ações do governo e não no papel do Estado.<sup>1</sup> Por seu turno, na Europa foram as teorias sobre o papel do Estado e dos governos que predominaram. Dos diversos desdobramentos que a disciplina experimenta, resulta que

“[a] proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas de produção governamental, inclusive para a política social” (SOUZA, 2006, p. 24).

Os textos e livros sobre políticas públicas apresentam grande variedade de análises e tópicos, que vão desde estudos empíricos sobre os governos à frente de grandes questões públicas, seja pelos efeitos específicos produzidos, seja pelo desvelamento do conjunto de ações do governo, até análises das relações entre os governos, outras instituições políticas e grupos sociais interessados. As análises permitem também verificar as atividades dos governos, aspectos conflituosos e limites a que o governo escolhe ou não fazer. E procuram responder às questões: quem decide o quê, quando, por quê, quem ganha e que consequências trazem (SOUZA, 2006; TEIXEIRA, 2002).

Desde intervenções de caráter estrutural, como emprego e renda, meio ambiente ou escolaridade, até a atenção a situações emergenciais;

---

<sup>1</sup> A autora ressalta que a área de políticas públicas teve quatro grandes “pais” fundadores, nos anos 30: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

sejam benefícios abrangentes ou segmentados; quer visem à distribuição ou redistribuição de recursos entre os diversos grupos sociais; quer permitam a regulação de interesses gerais da sociedade ou de interesses particulares – as políticas públicas são o espelho dos valores e visão de mundo daqueles que controlam o poder.

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar esta ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUSA, 2006, p. 26).

A atividade de formular políticas públicas e governar torna-se cada vez mais complexa, na medida em que aqueles que estão no poder não podem mais ater-se à defesa de determinados grupos de interesses ou classes sociais, pelo surgimento de demandas de setores que pretendem a ampliação e efetivação dos direitos de cidadania.

Há a consideração ainda de que, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública e social são campos multidisciplinares sob visão holística, cujo *locus* central são os governos, e o foco de análise está nas definições sobre a natureza da política pública e seus processos. A formulação de uma teoria geral da política pública significa colocar em síntese as relações desenvolvidas pelo Estado, pela política, pela economia e sociedade, o que implica a busca de entendimento de várias disciplinas, modelos analíticos e teorias no campo da sociologia, da ciência política e da economia, isto é, sem implicar incoerência metodológica e teórica, a exigência de vários “olhares” (SOUZA, 2006).

A reflexão e o debate sobre políticas públicas são extensos, variados e refletem as mais diversas visões teóricas e empíricas de pesquisadores que, seja do ponto de vista acadêmico, seja do ponto de vista governamental, ou mesmo de organizações não governamentais, procuram “dar conta da diversificação e da complexificação desses processos (...), num mundo marcado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. Nessas novas formulações, a variável conhecimento assume lugar de destaque” (FARRIA, 2003, p. 23).

É evidente o predomínio da Universidade na produção de textos sobre o tema políticas públicas, com enfoques variados e longe de produzirem consensos, destacando-se o fato de que são reflexões sérias e profundas que permitem o preenchimento de lacunas teórico-metodológicas e a ampliação dos horizontes do debate. No mesmo sentido, nota-se também a presença de produção teórico-empírica de outras instituições do próprio governo, pela percepção da necessidade de refletir sobre sua prática política, e com a finalidade de buscar “uma gestão mais eficiente, a sensibilidade, durante o próprio processo de execução, dos graus de atendimento dos objetivos que justificaram as prioridades estabelecidas, possibilitando a adoção de ações que maximizem a eficácia e a eficiência conjunta da ação governamental” (SILVA; COSTA, 2002, p. 9).

Podemos destacar, entre tantos, ensaios de natureza teórico-conceitual, com formulação de conceitos básicos no campo da ciência política e revisão de modelos tradicionais de análise, em consequência da diversificação e complexificação dos processos sociais; reflexões sobre a emergência, desenvolvimento e crise do *welfare state* e as suas manifestações na política social brasileira; relação entre políticas públicas, pobreza e desigualdade; políticas comparativas

entre governos sobre previdência, saúde, meio ambiente, educação, assistência social, desigualdade social; estudos comparativos entre distintos períodos e prioridades sociais; centralização e descentralização das políticas – todos esses enfoques fazem parte do rol da literatura sobre políticas públicas atualmente. Centrados sobretudo na produção, implantação e execução das políticas pelos sucessivos governos, há uma clara preocupação com o levantamento, a avaliação e a crítica da gestão pública nos aspectos acima descritos, principalmente referentes ao Poder Executivo, que se apresenta como o *locus* mais apropriado para a reflexão sobre o tema.

### 3. Contribuição para o debate

Sem a pretensão de querer apresentar novos temas ao debate, pretendemos oferecer uma pequena contribuição, ao acrescentar uma vertente de análise das políticas públicas que, ou é ignorada ou é colocada de maneira enviesada pelos pesquisadores da área, que se preocupam mais com a etapa de implementação e com sucesso (ou não) da política em termos de seus impactos sociais. Mesmo que se considere a elaboração dos projetos de políticas, a análise é dirigida ao setor que prevalece virtualmente nessa elaboração. Nesse sentido, não é estranho que o foco de análise seja mesmo o Executivo, a administração, as novas fontes de participação da sociedade civil inseridas na Constituição de 1988, as organizações não governamentais etc. O que queremos acrescentar à discussão é a participação do Poder Legislativo como ator constituinte da democracia representativa consolidada na Constituição de 88, e o modo de relacionamento com o Poder Executivo na formulação, discussão e implementação de políticas públicas no País.

Na medida em que os recursos de poder que o Executivo possui o qualificam sobremaneira

para a predominância das iniciativas na condução das políticas públicas e a gestão do Estado, há uma tendência de analisar essa disposição como única, cabendo assim a essa instância de poder os ônus e bônus das iniciativas. Acrescente-se a isso o fato de o Executivo deter exclusividade na iniciativa de projetos de lei que dizem respeito ao orçamento e à organização da administração federal, além da possibilidade de solicitar urgência a determinados projetos de sua autoria, o que centraliza mais o processo decisório. O Poder Executivo dispõe, portanto, de um amplo conjunto de recursos de poder, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas.

Em tese, o *locus* preferencial que detém a responsabilidade de produzir leis que traduzam as linhas gerais da atuação governamental é o Poder Legislativo.<sup>2</sup> Dessa função participa o Poder Executivo, pois a este é também atribuída a iniciativa de leis, além de ter a prerrogativa de sanção ou veto aos projetos de lei apresentados pelo Legislativo.

Na prática, se considerarmos que a função legislativa nas democracias contemporâneas se tornou complexa, pelo aumento considerável de intervenção do Estado nas mudanças sociais, econômicas e culturais exigidas pela sociedade, a estrutura parlamentar atual parece carecer de agilidade para as modificações necessárias que os encargos estatais necessitam (SILVA, 2010). Acrescente-se a isso o fato de o Executivo dispor de “um amplo conjunto de recursos de poder, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas para a gestão estatal e condução de políticas públicas” (SILVA; ARAÚJO, 2010).

---

2 Art. 48 da Constituição: “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente as ali enumeradas.”

O trabalho desenvolvido por Silva e Araújo (2010) possibilita-nos esclarecer a relação desigual Executivo/Legislativo, e permite-nos conhecer o mecanismo denominado por eles de “apropriação”, pelo qual “o próprio Executivo utiliza como estratégia de construção da sua própria agenda assuntos, ideias ou redação de textos e projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional sob a forma de novos projetos de lei, transformando-os em medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa...” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 420).

Se unirmos as duas características que conferem o predomínio do Poder Executivo sobre a condução das políticas públicas e a gestão estatal, a saber: por um lado a exclusividade constitucional do Presidente da República sobre matéria orçamentária e de organização da administração pública, adoção de medidas provisórias e poder de solicitação de urgência na tramitação de matéria de seu interesse, e por outro o mecanismo de “apropriação” de iniciativas do Legislativo, e aliarmos ambos à difícil compreensão dos mecanismos da democracia representativa, como a tramitação de projetos de lei e o conjunto de regras institucionais desse modo de representação política, teremos como visível um molde de gestão em que há o predomínio absoluto de leis criadas pelo Executivo e uma aparente passividade e inoperância do Legislativo, ou, ainda, mais reatividade do que proatividade.

### **3.1. O Poder Legislativo como parte integrante das políticas públicas**

O Poder Legislativo, composto por membros eleitos pelo povo para exercer a função, entre outras, de legislar, como parte integrante do poder político estatal, detém as funções de representação, legislação, legitimação da ação governamental, controle, juízo político e cons-

tituinte. Pode-se dizer que, em seu desenvolvimento histórico, aumentou a sua capacidade de representação e controle do poder soberano, evoluindo desde o exercício de um *mandato imperativo* – representante orientado por seus eleitores, passando pelo modelo de *mandato representativo* – representante de toda a comunidade, até o *princípio da soberania popular*, segundo o qual a única fonte do poder vem do povo.

A função legislativa tem por objetivo a formação de leis, a partir das matérias que devem ser submetidas ao regime de legalidade pela Constituição. Na contemporaneidade, assume realce na vida política, na medida em que

“tem que estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções, que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas deve influir na realidade social. Isto é, não pode ser simplesmente lei de arbitragem, lei que arbitra, simplesmente, os conflitos interindividuais ou intersubjetivos, como ocorria no Estado liberal, apenas visando a manutenção da ordem. Há, também, que ser lei de transformação, lei destinada a interferir na direção da economia e realizar o desenvolvimento nacional. Ela é, por isso, reconhecida como o instrumento institucional de maior importância no controle social” (SILVA, 2010).

Desde o Império, o Poder Legislativo no Brasil adota a *estrutura bicameral*, que foi mantida na Constituição de 88: Congresso Nacional, composto de Câmara dos Deputados e Senado Federal. A primeira, composta de representantes do povo, eleitos em voto proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal, a cada quatro anos; e o Senado, com três representantes por Estado e Distrito Federal, por oito anos, e renovação a cada quatro anos de um e dois terços dos senadores. Não cabe aqui a discussão sobre

as ambiguidades desse sistema de representação, devidamente levantados por Silva (2010), que debate os prós e contras do bicameralismo e seus reflexos no Estado contemporâneo.

O que queremos colocar em questão é que o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo.<sup>3</sup> Mecanismos políticos de controle como sustação dos atos normativos do Poder Executivo, convocação de ministros e pedidos de informação, tomada de contas do executivo, controle da dívida pública, comissões parlamentares de inquérito, discussão do orçamento e rejeição de conversão em lei de medida provisória com declaração de urgência pelo Presidente da República são exemplos de atividades que caracterizam a principal função do Poder Legislativo, que é a função política, de caixa de ressonância das aspirações populares, espaço de debate público e garantia de vigência da democracia (AMARAL JÚNIOR, 2005; SILVA, 2010).

### 3.2. Processo decisório: entre o conhecido e o imaginado

O conhecimento sobre o intrincado processo de produção de leis e sobre as políticas que o governo pretende realizar e de que maneira, depende da qualidade e quantidade de informação que é produzida e transmitida ao cidadão pelos diversos canais de comunicação,

---

<sup>3</sup> Art. 49, X da CF: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.”

sejam públicos ou privados, e pela quantidade e qualidade da participação política deste cidadão neste mesmo processo.

Não nos deteremos aqui na discussão sobre os canais de participação política que a Constituição de 88 proporcionou, em nível institucional, assunto já bastante debatido. Destacamos a contribuição de Voguel (2006), que inventaria os mecanismos de participação da sociedade civil no processo de elaboração da legislação, e destaca em seu trabalho a análise de Fábio Wanderley Reis, para quem

“... os mecanismos de participação popular podem eles próprios vir a serem fatores do controle do Estado pelo que representariam de ‘enraizamento’ deste na sociedade. Em função do enorme alheamento do mundo político por parte dos setores populares, dos fluxos e refluxos do autoritarismo político, da precária estruturação dos partidos e de sua incapacidade de mediação efetiva entre sociedade e Estado, a maior permeabilidade do Estado aos interesses populares poderia se constituir em elemento fundamental para a redução do ‘hiato social’ entre as elites e o conjunto da população. Mesmo admitindo-se um viés capitalista por parte do Estado, o grau em que este viés se realiza é resultado do grau em que interesses diferentes se farão presentes no Estado” (REIS, 1988 apud VOGUEL, 2006, p. 16).

É importante destacarmos, por outro lado, que para adquirirmos a “compreensão esclarecida” (DAHL, 2001) sobre os processos decisórios na condução das políticas públicas, é necessário abordar criticamente o uso de categorias pouco fundamentadas, que beiram ao senso comum, mas que são apresentadas como dados analíticos em grande parte das discussões sobre este tema, algumas menos e outras mais explícitas, mas na maior parte do tempo bastante reduzidas a formulações que formam na realidade uma representação conceitualmente limitada do Estado e

do seu agir. Segundo Romano (2007), ocorre a redução da compreensão na política quando “... se toma por opinión pública le opinión publicada de unos cuantos o por realidad la definición interesada que esos pocos den de ella.” Para este autor, informações estandardizadas acabam por “... aumentar necesariamente la discrepancia entre el pueblo y sus delegados, en lugar de reducirlas mediante la comunicación recíproca, dialógica, mutuamente enriquecedora” (ROMANO, 2007, p. 26).

Nos meios de comunicação, e em todos os setores em que há mediação da informação, a produção e reprodução de um discurso tomam a dimensão de verdade, mas de fato trata-se da difusão mercantil de informação seletiva (ROMANO, 2007), permeada de interesses que não necessariamente têm o sentido de aperfeiçoamento da organização social ou a melhoria da qualidade do conhecimento.

Na produção acadêmica, no entanto, a premissa é o rigor conceitual. Assim, consideramos importante o desvelamento de algumas imprecisões no trato de categorizações que tomam a forma de características definidoras da nossa estrutura social e que devem ser mais bem apreciadas.

Nosso interesse orienta-se pela produção acadêmica sobre políticas públicas, nas pesquisas que consideram variáveis como dados, isto é, define-se um conjunto de construções teóricas a partir de determinados instrumentos que estão longe de ser consenso. Na medida em que aparecem como dados, torna-se difícil adequar esses instrumentos às definições analíticas que desembocarão em um quadro conceitual amplo. A variável deve constituir um primeiro nível de operacionalização de uma construção teórica e, para cada uma, deve-se dar, em seguida, uma descrição operacional.

Algumas noções em nosso entender carecem de validação e aproximam-se da percepção do senso comum, mesmo que, ditos de forma elaborada e contundente, ganhem *status* de cientificidade: a falta de definição do que sejam “instituições democráticas frágeis” e “democracias não consolidadas e não institucionalizadas”; a ausência de melhor conceituação do que signifique a “coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais”; a afirmação, sem o devido esclarecimento de relação causal, de que o “clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção” são sustentáculos do processo político e exercem maior influência que as instituições formais, sendo “vícios políticos que desfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais”; a subjetividade na afirmação de que “o agir estatal e administrativo se baseia em formas clientelistas de interação, visa mais o caso individual e não soluções coletivas” (FREY, 2000). Essas colocações constroem, a nosso ver, axiomas que reforçam o senso comum a respeito da política, especialmente os que compõem os poderes Legislativos.

São questões como essas que nos levaram a buscar o que se produziu em termos de esclarecimento, nas ciências sociais sobre a qualidade da participação do Poder Legislativo na elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil atual, questão basilar na discussão sobre as instituições públicas e suas características, e sobre o sistema político brasileiro,

### 3.3. O Poder Legislativo além da paróquia

Figueiredo e Limongi (2004), em ensaio sobre modelos de Legislativo, alertam para a dificuldade de construção de tipologias, que “não conseguem dar conta de todas as dimensões e variações do objeto sob estudo no interior da teoria que a informa.” As tipologias, na medida em que tentam “organizar o mundo empírico no interior de um modelo teórico abrangente”, acabam por “evidenciar as limitações e fraquezas dos modelos teóricos que estão na origem de sua construção.”

Ao sugerir deixar o debate sobre modelos teóricos e abordagens abrangentes, isto é, referenciais que acabam por tentar adaptar casos concretos a determinado referencial proposto, os autores propõem “derivar deste exercício de análise comparada algum conhecimento relevante para o entendimento do nosso – o brasileiro – modelo de poder legislativo.” A discussão deve encaminhar-se, desse modo, para a forma como se organiza o Legislativo brasileiro, como são distribuídos os recursos no seu interior, e de que forma é organizada a agenda legislativa definidora do que deve ser objeto de deliberação e produção de leis que permitam a implementação de políticas públicas.

Evita-se, assim, o malabarismo analítico de processar “uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento”, pela suposição de que o

“instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados e, portanto, é ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do Ocidente” (FREY, 2000). Tais instrumentos de análises tomam, segundo os autores citados, o sistema americano como forma acabada de presidencialismo e o parlamento inglês como modelo de parlamentarismo.<sup>4</sup> Como o Legislativo brasileiro caminha em direção diversa ao modelo, resulta que passa a ser a vista como enviesada, clientelista e particularista a sua participação no processo decisório.

“O fato é que os juízos sobre o Legislativo no Brasil são marcados pelas ambigüidades dos modelos usados como referencia. O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como um mero carimbador das iniciativas do Executivo. Por vezes, a visão se inverte completamente e o Legislativo passa a ser visto como um obstáculo intransponível. Se as ‘reformas’ não avançam, o problema é a resistência do Legislativo, quaisquer que sejam as reformas e seu estágio de elaboração. O Legislativo chega a ser responsabilizado por deter até mesmo as reformas que nem sequer são formuladas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004, p. 49).

Ao apresentar os traços distintivos que são característicos do Poder Legislativo no Brasil, os dois autores apontam que a Constituição de 88 possibilitou ao Poder Executivo prerrogativas exclusivas em diversas matérias, mas ao mesmo tempo a agenda de votação passou a ser coordenada pela Mesa Diretora e pelo Colégio

---

4 O “Ato Patriótico”, um pacote legislativo aprovado pelo Congresso americano, 45 dias após os atentados às Torres Gêmeas de 11 de setembro de 2001, sem nenhuma consulta à população, e a denúncia das relações incestuosas entre o magnata da imprensa Robert Murdoch com os primeiros-ministros ingleses a nosso ver não sustentam mais essa posição ideal.



de Líderes. Isso tem importância devida ao poder de o Líder indicar a composição das Comissões que analisam as matérias que devem ser objeto de legislação, e também porque o Executivo, que tem o poder de solicitar urgência em matérias de seu interesse, tem que contar com o poder de agenda dos líderes para estas votações. Por um lado, o Executivo forte, o principal legislador, sem dúvida, mas com pouca possibilidade de legislar sem a maioria parlamentar, o que torna o processo decisório com características institucionais interdependentes e complementares nas definições de políticas.

“Os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a organização centralizada do Legislativo, permitem a ação concertada do Executivo e dos Líderes partidários que pertencem à coalizão do governo. Isto porque os poderes de agenda, nos dois sentidos apontados por Cox, ou seja, como ‘o poder de colocar e tirar projetos de lei da agenda do plenário’ e como ‘o poder de proteger esses projetos de emendas’, (2000) são controlados pelo Executivo e pelos líderes partidários. Com isso, a coalizão governista tem os meios institucionais necessários à promoção da cooperação entre o Legislativo e o Executivo, neutralizando o comportamento individualista dos legisladores. Não há dúvidas de que o sistema partidário brasileiro é fragmentado e que a legislação eleitoral cria incentivos para que os deputados persigam objetivos particularistas. No entanto, tomados individualmente, os legisladores não têm acesso aos meios necessários para influenciar legislação e as políticas públicas. Só podem fazê-lo como membros de partidos que se reúnem em dois grandes grupos: situação e oposição” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004, p. 54).

Os estudos dirigidos à dinâmica do sistema político brasileiro após a Constituição de 88, segundo Moraes (2008), apresentam duas vertentes principais: a primeira, sob influência do neoinstitucionalismo<sup>5</sup>, concentra-se nas instituições, relações entre Executivo e Legislativo, padrão de distribuição dos poderes de agenda, estabilidade política, sistemas de governo e governabilidade. As inovações constitucionais, por seu turno, que se acrescentam aos processos formais da política, como os orçamentos participativos e audiências públicas, fornecem outra vertente analítica nos debates.

Na primeira vertente de análise, Moraes (2008) observa em seu inventário que a principal discussão gira em torno do desenho institucional brasileiro, caracterizado pela combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, arcabouço que levaria a impasses em torno da estabilidade e *accountability*. Todavia, há a necessidade de, por um lado, levar em conta os fatores sociais e comportamento dos vários agentes que configuram o perfil pluralista e a multiplicidade das demandas da sociedade brasileira; e, por outro, a necessidade de analisar

---

5 O conceito está aprofundado em Rocha (2005).

o funcionamento interno do Congresso, que a partir da Constituição de 88 está sujeito a regras que impuseram grande mudança no padrão de comportamento do Executivo e Legislativo (MORAIS, 2008). Dessa forma, é possível superar o impasse representatividade/governabilidade e a costeira lamentação sobre o paroquialismo, clientelismo, fragmentação política, indisciplina, individualismo, ineficácia institucional e conflitos latentes entre Executivo e Legislativo.

### **3.4. As políticas públicas e a participação do Legislativo**

Os questionamentos acerca dos estudos legislativos com as características levantadas acima, e que transpõem para o caso brasileiro, com algumas adaptações, modelos analíticos sobre sistemas políticos que apresentam características diversas, os quais acabam por estabelecer derivações enviesadas, ganharam consistência quando vários autores concentraram suas pesquisas em tópicos como: estrutura do processo decisório, comportamento parlamentar, conteúdo das leis aprovadas no Congresso brasileiro, papel dos partidos políticos, desempenho das lideranças, regras internas de decisão e distribuição dos direitos parlamentares, entre outras especificidades do sistema político brasileiro (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ARAÚJO; SILVA, 2011; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; LEMOS, 2001; RICCI, 2003).

Figueiredo e Limongi (2002) argumentam que a ideia do predomínio de parlamentares que buscariam orientar as políticas públicas ao atendimento de interesses particularistas de sua clientela eleitoral, e que por isso barganhariam com o Executivo o apoio necessário, não leva em conta que há uma “consistência programática” no processo orçamentário que define as políticas gerais e que

“o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Executivo. Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, congressistas tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada. Os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos. Em segundo lugar, independentemente do que se passa na arena eleitoral, mesmo que se assuma como verdade que as leis eleitorais tornem atrativa a opção do voto pessoa, não se pode desconsiderar o peso das normas constitucionais e regimentais que regulam o processo decisório. Tome-mos o bordão neo-institucionalista a sério: resultados não podem ser derivados mecanicamente das preferências” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 305).

Os autores discutem que “a capacidade de os parlamentares aprovarem políticas depende da organização ou estrutura do processo decisório, mais especificamente, da distribuição dos direitos dos parlamentares” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 305). A extensa e minuciosa análise baseada em dados empíricos das Leis Orçamentárias<sup>6</sup> de 1996 a 1999 permite verificar que o Executivo tem posição privilegiada por manejar e remanejar as dotações orçamentárias, e “necessita da aprovação legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos autorizados” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 315), ou seja, é estreito o espaço parlamentar para barganhas pessoais. Além disso, o fato de a decisão final do orçamento ser transferida aos ministérios, no chamado “orçamento real”, acaba por demonstrar que

“a participação do Congresso no processo orçamentário, portanto, se dá dentro de limites claros, definido pelas restrições constitucionais e legais ao direito de emendar e pelos graus de liberdade reservados ao Executivo na proposição e execução do orçamento. Os recursos que podem ser usados para patrocinar políticas públicas (programas) que atendam aos supostos interesses eleitorais dos congressistas se resumem, praticamente, aos recursos destinados a investimentos (...), gastos passíveis de serem protelados ou executados de acordo com o comportamento das variáveis macroeconômicas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 315).

Considerando-se ainda que desde 1993 há regulamentação que define o papel do relator geral, que disciplina o atendimento de demandas parlamentares (número fixo de emendas e valores por parlamentar) e o caráter colegiado da ação dos relatores do Orçamento<sup>7</sup>, verifica-se que as emendas individuais de caráter clientelista não passam de 5,85% do total dos investimentos. Predominam as emendas coletivas e a definição conjunta dos dois poderes nas prioridades dos gastos. Percebe-se, dessa forma, que “os gastos determinados pelo Legislativo não são demasiadamente fragmentados e não há indicações de que estejam em desacordo com as prioridades estabelecidas pelo Executivo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 317).

Ricci (2003) responde à questão do conteúdo das leis aprovadas no Congresso brasileiro, “a partir do entendimento dos fatores institucionais que influenciam e estruturam o comportamento legislativo dos parlamentares” (RICCI, 2003, p. 699).

Ao questionar se o conteúdo da legislação do Congresso tende a satisfazer a preferências paroquiais, o autor verifica que os “custos de

---

6 Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Incluem-se aí as Leis de Crédito, para atender a variações de receita ao longo do ano.

7 Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

investimento” e os “custos de competição” para uma eleição proporcional são muito altos para que o congressista concentre sua ação legislativa para demandas locais, sendo mais apropriada a distribuição de benefícios eleitorais difusos. No caso do Senado, essa proporção aumenta. Ao analisar o número de leis do Congresso Nacional por conteúdo e tipo, entre os anos de 1991 e 2001, o autor constata que

“partindo da premissa de que o congressista legisla para sinalizar aos seus eleitores, a evidência dá conta de como realmente funcionam os incentivos eleitorais no Brasil: a lógica da interação entre candidato e eleitor em um distrito que é o estado federativo deve levar em consideração os maiores estímulos para o envolvimento direto em políticas distributivas de impacto amplo” (RICCI, 2003).

Ao colocar a discussão na “arena legislativa”, o autor centraliza a análise em três grupos de variáveis: as políticas, nas quais o apoio ao Executivo traz vantagens específicas, como créditos, concessões e cargos, o que modifica as relações entre Executivo e Legislativo, com maiores chances de aprovação de políticas governamentais; as de tramitação, na medida em que o relator que faz parte da coalizão governamental tende a ser favorável em seus pareceres, e também as lideranças, que têm influência determinante na organização dos trabalhos legislativos; as ligadas à carreira do parlamentar, pois a tramitação de um projeto pode levar mais de uma legislatura, o que não garante a reeleição. Isso significa que uma longa tramitação de projeto pode inviabilizar uma proposta localizada. Somente uma carreira política ao longo de anos é que possibilita ao parlamentar estar presente na decisão final sobre as suas propostas.

Ao considerar que os congressistas são levados a uma ação legislativa mais voltada para a satisfação de grupos mais difusos, o autor conclui que

“os congressistas produzem uma legislação de cunho difuso devido aos incentivos eleitorais decorrentes de um sistema que combina representação proporcional em distritos com magnitude média e elevada e população numerosa. Daí estar equivocada a literatura que trata da predominância de atividade paroquial (do tipo *pork barrel*<sup>8</sup>) no Congresso Brasileiro. (...) A organização e o estilo dos trabalhos legislativos desestimulam a orientação particularista do congressista, que, ao investir na prática legislativa, concentra mais as suas energias no atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas” (RICCI, 2003, p. 274, 275).

Para Araújo e Silva (2011), o predomínio do Executivo na apresentação de propostas legislativas que conduzem a política pública aparenta

---

8 Projetos governamentais que rendem benefícios localizados, utilizados por políticos como instrumento clientelístico.

passividade do Legislativo e imposição de agenda decisória pelo Executivo. Consideram, porém, que é fundamental observar o processo legislativo, sua complexidade e o debate suscitado no Legislativo sobre a construção da agenda governamental (ARAÚJO; SILVA, 2011), que à primeira vista parece ter caráter exógeno, sendo o Legislativo apenas homologatório. Isso não refletiria a “complexidade inerente à produção legislativa”. Destacam que, entre outros aspectos, que “a não aprovação de leis, em determinados contextos políticos, reflete eficácia do Parlamento” (ARAÚJO; SILVA, 2011, p. 3). Se por um lado o Executivo possui ferramentas estratégicas de controle da agenda legislativa, não se deve desconsiderar que o Legislativo limita a imposição do Executivo.

A partir da constatação da produção predominante de leis pelo Executivo, após a Constituição de 88, os autores propõem o desvelamento e o preenchimento de lacunas sobre a capacidade de iniciativa do Legislativo na produção de leis, por meio da verificação da “quantidade de leis produzida, a participação dos parlamentares na discussão dos projetos do governo e da construção de uma agenda própria do Legislativo, bem como a relação complexa evidenciada pelo fenômeno da *apropriação*<sup>9</sup> da agenda” (ARAÚJO; SILVA, 2011, p. 5).

Ao Executivo cabem atribuições exclusivas, o que possibilita ao Legislativo evidenciar seu papel de fiscalizador das ações daquele poder, com pouca possibilidade de alteração do conteúdo das decisões. Mas se o universo de comparação for o conjunto de iniciativas compartilhadas pelo Executivo e pelo Legislativo, o espaço de intervenção aumenta sobremaneira, o que obriga ao Executivo utilizar o os autores denominaram “estraté-

gias híbridas” (ARAÚJO; SILVA, 2011), isto é, o uso de vários tipos de proposição para aprovar uma matéria de interesse do governo. Isso significa que a concentração de recursos de poder pelo Executivo não é suficiente para fazer prevalecer as preferências do governo, isto é, os parlamentares atuam de maneira a produzir alterações significativas no produto final das proposições legislativas, na forma de um ou vários substitutivos<sup>10</sup>, ou mesmo no caso de tramitação de medidas provisórias, há a possibilidade de alteração por meio do denominado “projeto de lei de conversão”.<sup>11</sup> Nos dois exemplos citados na nota 10, as emendas foram acatadas no projeto de lei de conversão.

O que está em discussão na verdade é se textos de propostas do Executivo podem ser alterados em sucessivos substitutos e emendas, caracterizando o papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas. Os autores destacam que “das 29 leis ambientais de caráter nacional sancionadas após 1988, treze são de iniciativa de parlamentares. (...) Três das treze identificadas como de autoria parlamentar correram em processos aos quais foi pensada posteriormente proposta do poder Executivo” (ARAÚJO; SILVA, 2011, p. 13).

---

<sup>10</sup> Dois exemplos: 1. As duas medidas provisórias (MP 459/2009 e MP 514/2010) que consolidaram o *Programa Minha Casa, Minha Vida* receberam respectivamente, 307 e 52 emendas na Câmara dos Deputados. No primeiro caso, 99 emendas foram incorporadas ao projeto original e, no segundo caso, 17 foram aprovadas e também incorporadas. 2. A Lei de Crimes Ambientais, de 1991, sofreu alterações relevantes e teve o texto final alterado pelo Congresso (ARAÚJO; SILVA, 2011).

<sup>11</sup> Art. 62 da C.F. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (...) § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

---

<sup>9</sup> Fenômeno analisado pelos próprios autores em trabalho citado anteriormente.

Importante ainda destacar que em momentos decisivos de discussão e implementação de políticas importantes – Lei de Gestão das Florestas Públicas, Lei de Crimes Ambientais, Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, Minha Casa Minha Vida, Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – para nos atermos aos mais importantes,

“os parlamentares que atuaram como ponto focal das negociações de temas polêmicos, construindo textos de consenso entre os muitos atores inclusos nas discussões, podem ser considerados como *policy brokers* e, também, como *agenda holders*.<sup>12</sup> Cada um dos assuntos citados esteve sob controle político desses parlamentares em momentos cruciais do processo legislativo” (ARAÚJO; SILVA, 2011, p. 17).

Acrescentando-se a esses fatores o papel das Comissões nas discussões das matérias, que possibilitam participação de setores externos ao Congresso, e o papel dos partidos e seus líderes como negociadores do conteúdo das políticas, temos um quadro que demonstra a atuação relevante do Parlamento, desde a produção até a implementação de uma agenda de políticas públicas no Brasil.

#### 4. Conclusão

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições. Os trabalhos acadêmicos que evidenciam a amplitude da atividade legislativa têm o mérito de possibilitar o desvelamento das intrincadas relações políticas e técnicas existentes na gestão das políticas públicas, relações vistas sob o olhar enviesado do senso comum, que não possibilita o conhecimento mais rigoroso do fazer legislativo e não permite, em consequência, sequer a possibilidade de qualificação da legislação produzida.

O Poder Legislativo e o Poder Executivo fazem parte de um espaço institucional de mútua responsabilidade pela legislação que dá rosto à governabilidade. Ao Executivo cabe a maior parte da elaboração significativa de políticas públicas, sem dúvida, mas há um processo de amadurecimento, debate ampliado e deliberação sobre as leis a serem construídas

---

<sup>12</sup> Parlamentar que se responsabiliza pelas negociações com o Executivo e grupos organizados e cuida da matéria em uma das Casas do Congresso.

que se deve levar em conta, e esse processo é permeado pelas complexas práticas do Legislativo. Sujeitas a imperfeições e fragilidades, por certo. No entanto, temos que levar em conta que legislar significa ao mesmo tempo uma decisão política e um processo político que não podem ser analisados separadamente se pretendermos obter algumas respostas sobre o processo de desenvolvimento social do País.

## Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Melo do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 168, out./dez. 2005.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Suely Mara de; SILVA, Rafael Silveira e. *Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil*: por um retrato mais fidedigno do parlamento e dos parlamentares. In: I ENCUENTRO INTERNACIONAL DEL GRUPO DE ESTÚDIOS LEGISLATIVOS DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP), 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ALACIP, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FERRI, Cristiano. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 103-132, jan./dez. 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

\_\_\_\_\_. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 41-56, nov. 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MENDES, Maurício Matos. Breves anotações sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. *E-legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, n. 3, p. 62, 2009.

MORAIS, Thais de Freitas. Neoinstitucionalismo e o sistema político brasileiro. In: XVI SEMANA DE HUMANIDADES – GT 32 – DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS E COMPORTAMENTO ELEITORAL, 2008, Rio Grande do Norte. *Anais...* Rio Grande do

Norte: UFRN, 2008. Disponível em: <[http://www.cchla.ufrn.br/humanidades/ARTIGOS/GT32/Neoinstitucionalismo%20e%20o%20sistema%20politico%20brasileiro\\_Semana%20de%20Humanidades.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/humanidades/ARTIGOS/GT32/Neoinstitucionalismo%20e%20o%20sistema%20politico%20brasileiro_Semana%20de%20Humanidades.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2011.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005.

ROMANO, Vincente. *La intoxicación lingüística: el uso perverso de la lengua*. [S.l.]: El Viejo topo, 2007.

SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely Mara. Apropriação da agenda do legislativo: como aferir este fenômeno? *Centro de Estudos da Consultoria do Senado – Textos para discussão 76*, Brasília, set. 2010.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

SILVA, Pedro Luiz; COSTA, Nilson. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico*. Brasília: IPEA, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Cadernos da AATR – BA*, Bahia, p. 1-11, 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2011.

VOGUEL, Luiz Henrique. *Atualização de estudo sobre “participação popular nas decisões legislativas”*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.