

Quem faz as leis

Os constituintes de 1988 pretendiam devolver ao Congresso suas prerrogativas legislativas, usurpadas durante a ditadura militar. Mas será que conseguiram? A resposta é não. Pelo menos, essa é a conclusão de um estudo de dois pesquisadores do Cebrap, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, ainda não publicado.

Há algumas semanas, referi-me a outro trabalho dos mesmos pesquisadores, que demonstrava que, contrariando o que geralmente se supõe, existem lógica e previsibilidade no comportamento político dos partidos no plenário da Câmara dos Deputados. Em seu novo trabalho, Limongi e Argelina provam que o Executivo comanda o Legislativo, sendo o responsável pela maior parte das matérias aprovadas por deputados e senadores. Não chega a ser uma novidade, mas nem por isso a pesquisa é menos importante.

Seus números são impressionantes. Na vigência da Constituição de 1946, 46% das leis aprovadas pelo Legislativo eram de iniciativa do Executivo. Durante o período autoritário, a percentagem subiu para 86%. Entre os anos de 1989 e 1992, situou-se em 77%, ou seja, em níveis bem próximos aos da época da ditadura. Do total de 902 leis sancionadas nos quatro anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, nada menos de 732 tiveram origem no Executivo. Setenta e duas partiram do Judiciário e apenas 98 foram propostas por deputados e senadores.

O peso do Palácio do Planalto na produção legal do Congresso explica-se, em grande parte, pelas medidas provisórias e leis orçamentárias, que, constitucionalmente, são de iniciativa exclusiva do Executivo. Na legislatura 1989-1992 foram aprovadas 165 MPs e 403 leis orçamentárias. Mas, mesmo nos casos em que não detém o monopólio de propor leis, o Executivo suplantou facilmente o Congresso: 164 a 98.

Qual a razão disso? Respondem Limongi e Argelina: "As normas que garantem a iniciativa do Executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa diretamente, através da definição de prazos de apreciação, ou indiretamente por colocá-lo em posição estratégica para pressioná-lo por prioridades para essas medidas". Ou seja, MPs devem ser apreciadas em 30 dias e leis orçamentá-

rias não podem deixar de ser votadas rapidamente. Além disso, o Executivo geralmente possui força política suficiente para que as matérias de seu interesse sejam submetidas aos regimes de urgência ou de urgência urgentíssima, que aceleram as votações. Criadas para serem usadas apenas em casos de urgência e extrema relevância, as MPs tornaram-se corriqueiras na produção legislativa. E o Congresso mostrou-se dócil diante delas. De 1989 a 1993, rejeitou apenas sete delas, aprovando 207, sendo que 105 sem modificações e 102 com alterações.

O Congresso é rápido ao tratar das matérias de iniciativa do Executivo e lento ao deliberar sobre o que foi proposto por deputados e senadores. MPs são aprovadas, em média, em 24 dias, a menos que sejam alteradas por projetos de leis de conversão, quando o prazo cai para 17 dias. Leis orçamentárias exigem 52 dias, leis de origem do Judiciário 214, as de iniciativa do Executivo 341, enquanto as que nasceram no Congresso, em média, tramitam 927 dias — quase três anos, portanto.

Um dos instrumentos criados pela Constituição de 1988 para fortalecer o Congresso foi o poder terminativo das comissões. Graças a ele, as comissões técnicas poderiam aprovar ou rejeitar a maioria dos projetos, evitando que eles sobrecarregassem os trabalhos do plenário, agilizando as deliberações. A descentralização, amparada na especialização, seria o caminho para a rapidez. O que se viu foi o contrário. Das 334 leis aprovadas no quadriênio estudado, 196 foram objeto de regime de urgência, que em 159 casos atropelou as comissões, que ainda não haviam apresentado seu parecer. Em contrapartida, apenas 25 leis foram aprovadas por decisão terminativa das comissões. Cento e treze seguiram a tramitação normal. As comissões, portanto, vem sendo enfraquecidas pelo derrame de regimes de urgência.

Outra conclusão importante: o Congresso teve a iniciativa de 23% das leis de alcance econômico, contra 75% do Executivo. No campo administrativo, as percentagens foram de 16% e 72,5%, respectivamente. Já na área social, 49% das leis foram de iniciativa de deputados e senadores, contra 42% do presidente da República.