CÂMARA DOS DEPUTADOS

Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão

Fábio de Barros Correia Gomes

2013

Biblioteca DIGITAL CÂMARA

http://bd.camara.leg.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

Câmara dos Deputados

TEMAS DE INTERESSE DO LEGISLATIVO

Produção legislativa no Brasil:
visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão

Fábio de Barros Correia Gomes

Brasília | 2013

Este livro analisa a produção legislativa no contexto do presidencialismo de coalizão, modelo de governança brasileiro. A relação entre os poderes Executivo e Legislativo foi verificada em 21 mil proposições que tramitaram no Congresso Nacional entre 1999 e 2006. Os resultados rejeitam a tese sobre o descompasso entre as agendas dos dois poderes, bem como a que aponta predominância da atuação do Executivo em todas as vias legislativas. Ademais, foram identificadas interações estratégicas marcadas pela cooperação e pelo impasse. O estudo apresenta ainda sugestões para o aperfeiçoamento do sistema de produção das leis no país.

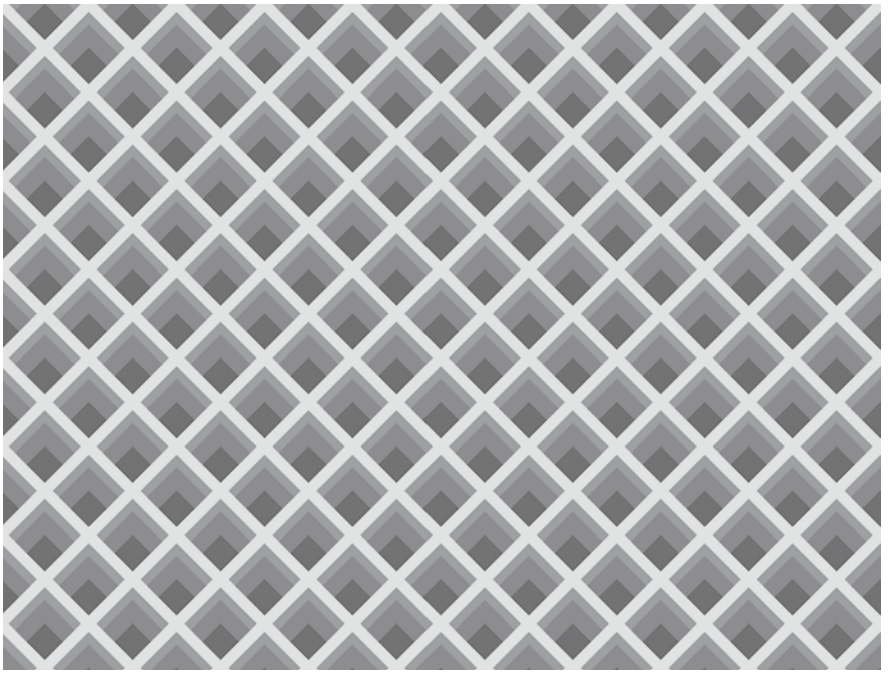
Fábio de Barros Correia Gomes é consultor legislativo da Câmara dos Deputados, com graduação em medicina, residência em clínica médica, mestrado em saúde pública (Emory University – 1990) e política social (Universidade de Brasília – 2007) e doutorado em ciência política (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – 2011).

Entre 1987 e 1993, atuou como médico clínico em serviços ambulatoriais e de emergência em Pernambuco. De 1993 a 1998, trabalhou no Programa Nacional de Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e AIDS, como responsável pelo boletim das DSTs e pelo Projeto de Eliminação da Sífilis Congênita. De 1998 a 2003, fez parte da equipe do Centro Nacional de Epidemiologia do Ministério da Saúde, ocupando o cargo de coordenador-geral de análise de informações em saúde.

Atua na Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados desde junho de 2003, na área de saúde pública, tendo assessorado a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Tráfico de Órgãos Humanos, a Comissão Externa sobre o Instituto Nacional do Câncer, a Comissão Externa sobre Morte de Crianças Indígenas por Desnutrição e a Subcomissão Especial sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Desde 2013, atua como professor do mestrado em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor).

Produção legislativa no Brasil:

VISÃO SISTÊMICA E ESTRATÉGICA NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO



MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
54ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa
2011-2015

Presidente
Henrique Eduardo Alves

1º Vice-Presidente
André Vargas

2º Vice-Presidente
Fábio Faria

1º Secretário
Márcio Bittar

2º Secretário
Simão Sessim

3º Secretário
Maurício Quintella Lessa

4º Secretário
Biffi

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Gonzaga Patriota

2º Suplente
Wolney Queiroz

3º Suplente
Vitor Penido

4º Suplente
Takayama

Diretor-Geral
Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

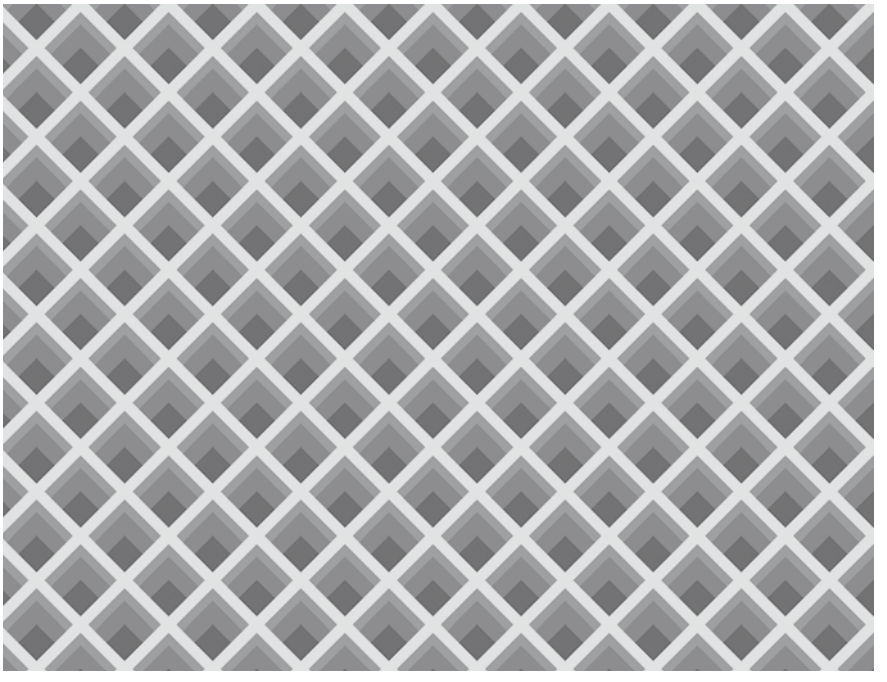
Secretário-Geral da Mesa
Mozart Vianna de Paiva

Câmara dos
Deputados

Produção legislativa no Brasil:

VISÃO SISTÊMICA E ESTRATÉGICA NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Fábio de Barros Correia Gomes



Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília | 2013

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

CONSULTORIA LEGISLATIVA
Diretor: Luiz Henrique Cascelli de Azevedo

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA
Diretor: Daniel Ventura Teixeira

Projeto gráfico Racsow
Atualização de projeto gráfico Renata Homem
Capa e diagramação Giselle Sousa
Revisão Seção de Revisão e Indexação

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Térreo – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809; fax: (61) 3216-5810
editora@camara.leg.br

SÉRIE
Temas de interesse do Legislativo
n. 23

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Gomes, Fábio de Barros Correia.
Produção legislativa no Brasil : visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão / Fábio de Barros Correia Gomes [recurso eletrônico]. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.
167 p. – (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 23)

ISBN 978-85-402-0099-9

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Elaboração legislativa, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Poder executivo, Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 342.537.4(81)

ISBN 978-85-402-0098-2 (brochura) ISBN 978-85-402-0099-9 (e-book)

Dedicatória

A minha esposa e filho, Anna Izabel e Fábio.

Agradecimentos

Apresento meus agradecimentos:

a Fabiano Guilherme Mendes Santos e a Kurt Weyland, respectivamente, orientador da tese de doutorado e supervisor do estágio Capes/Fulbright, na Universidade do Texas, em Austin;

às várias instâncias da Câmara dos Deputados que contribuíram na realização do meu doutorado e desta obra, incluindo a Presidência; o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; a Consultoria Legislativa; o Centro de Informática; o Centro de Documentação e Informação e componentes do grupo de pesquisa e extensão Legislativo e Política de Saúde;

a João Pederiva, à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal e ao Prodasen, pelo acesso a dados detalhados de tramitação de proposições no Senado;

à professora Argelina Figueiredo e à equipe do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, pelo compartilhamento de dados.

"Porque tu acenderás a minha candeia; o Senhor meu Deus iluminará as minhas trevas." (Salmos 18:28)

Sumário

Prefácio **15**

Introdução **19**

1 Interação entre os poderes e a produção legislativa **23**

1.1 O que diz a literatura 25

1.2 Influência de abordagens metodológicas em estudos da relação entre os poderes 31

1.3 Abordagem institucionalista alternativa para a análise da relação entre os poderes 36

2 Sistema de produção legislativa no Brasil **39**

2.1 Elementos do sistema de produção legislativa no Brasil 41

2.1.1 Regras estruturantes do sistema 41

2.1.2 Os atores e suas preferências por políticas 48

2.1.3 Instâncias de decisão legislativa 52

2.1.4 Recursos para a produção legislativa 56

2.1.4.1 Recursos não legislativos 57

2.1.4.2 Recursos legislativos 59

2.1.5 Componente normativo das políticas públicas 63

2.2 Oportunidades para atuação estratégica no sistema de produção legislativa 66

2.2.1 Fase de iniciação 66

2.2.1.1 Vias estratégicas para produção legislativa 66

2.2.2 Fase de apreciação 68

2.2.3 Fase de conclusão 70

2.3 Tipos de interação entre os poderes 71

2.3.1 Cooperação entre os poderes 72

2.3.2 Liderança da coalizão de governo 73

2.3.3 Liderança do Legislativo 74

2.3.4 Impasse 76

2.4 Síntese da argumentação 77

3 Vias legislativas: visão histórica e sistêmica 79

3.1 Visão histórica das vias legislativas 81

3.2 Visão sistêmica das vias legislativas 87

3.3 Fluxo de tramitação nas vias legislativas de proposições relacionadas à saúde 94

3.4 Síntese do capítulo 97

4 Conteúdo das proposições e interações entre atores 105

4.1 Agenda nas vias legislativas 107

4.2 O regime de urgência 114

4.3 Tipo de apreciação: Plenário ou comissões 115

4.4 Vetos presidenciais 115

4.5 Arquivamento das proposições 116

4.6 Emendamento de proposições 118

4.7 Interações entre os poderes 118

4.8 Síntese do capítulo 121

5 Conclusões e sugestões 125

5.1 O sistema de produção legislativa 127

5.2 Agenda legislativa 129

5.3 Utilização de recursos 132

5.4 Tipos de interações entre os poderes 134

5.5 Metodologia usada nas análises 136

5.6 Sugestões 137

Referências 141

Apêndices 151

Apêndice A – Principais características dos atores do sistema de produção legislativa 153

Apêndice B – Principais características das instâncias de decisão do Congresso Nacional 155

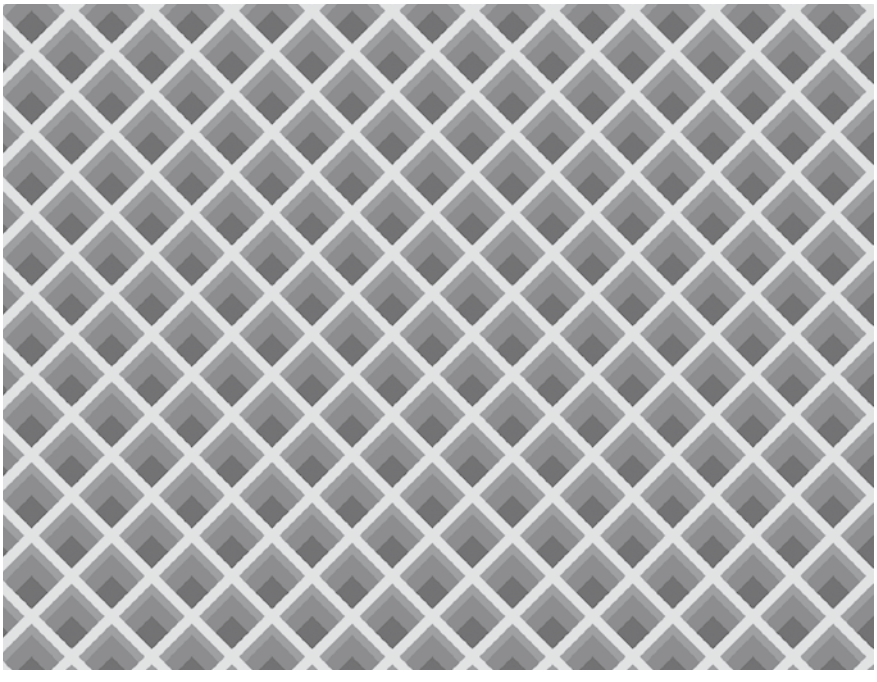
Apêndice C – Principais características de proposições legislativas passíveis de transformação em lei ou emenda à Constituição 157

Apêndice D – Sugestões de alterações pontuais ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados..... 160

Anexo 165

Anexo A – Tramitação bicameral de projetos de lei ordinária..... 167

Prefácio



Várias análises sobre a evolução da ciência política no Brasil indicam que a subárea instituições políticas foi uma das que mais cresceu nas últimas duas décadas em termos de quantidade de artigos produzidos e teses defendidas. Para esse resultado, em muito contribuíram os estudos voltados para o Congresso Nacional, impulsionados, sobretudo, pelo projeto pioneiro, sediado no Cebrap e coordenado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, "Terra Incógnita". Tal desenvolvimento, contudo, foi natural, dado que, com a redemocratização, o Legislativo retoma sua capacidade de intervir no processo político mais amplo, e, especificamente, no que concerne à formulação de políticas públicas, seja no âmbito nacional, estadual e até mesmo no âmbito dos municípios.

Pode-se dizer que o debate específico sobre o Legislativo se desdobra em três grandes temas: as relações Executivo/Legislativo, o comportamento dos partidos no Congresso e a organização interna dos órgãos representativos. Por óbvio, não se trata de temas independentes e dotados de formulação teórica e metodológica próprias; contudo, a dinâmica da especialização, própria a um empreendimento científico que se institucionaliza, se sofistica e se pretende dotado de um saber cumulativo, acaba por promover uma excessiva especificação dos interesses de pesquisa e o encurtamento do alcance dos argumentos que se articulam em seu redor. É preciso não perder de vista o objetivo primordial em uma disciplina de natureza histórica e prática como é, em última instância, a ciência política. Trabalhos que rearticulem as várias dimensões que compõem a subárea de instituições, principalmente a partir de uma síntese do que foi alcançado no âmbito dos estudos legislativos, são, em particular, muito bem-vindos.

Talvez essa última seja a virtude central do presente trabalho de Fábio de Barros Correia Gomes, qual seja, compor uma visão ampla e sintética do processo legislativo brasileiro desde o retorno do país à normalidade democrática. Fruto de sua pesquisa para a tese de doutoramento em ciência política, no contexto do programa de doutorado interinstitucional do Cefor (Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados) em parceria com o Iesp-Uerj (Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro), o livro de Fábio Gomes promove discussão crítica e atualizada em torno da literatura especializada em Legislativo no Brasil. Propõe, ademais, síntese teórica, chamada pelo autor de sistema de produção legislativa, partindo logo em seguida para abrangente pesquisa em torno da produção de leis entre os anos 1999 e 2006.

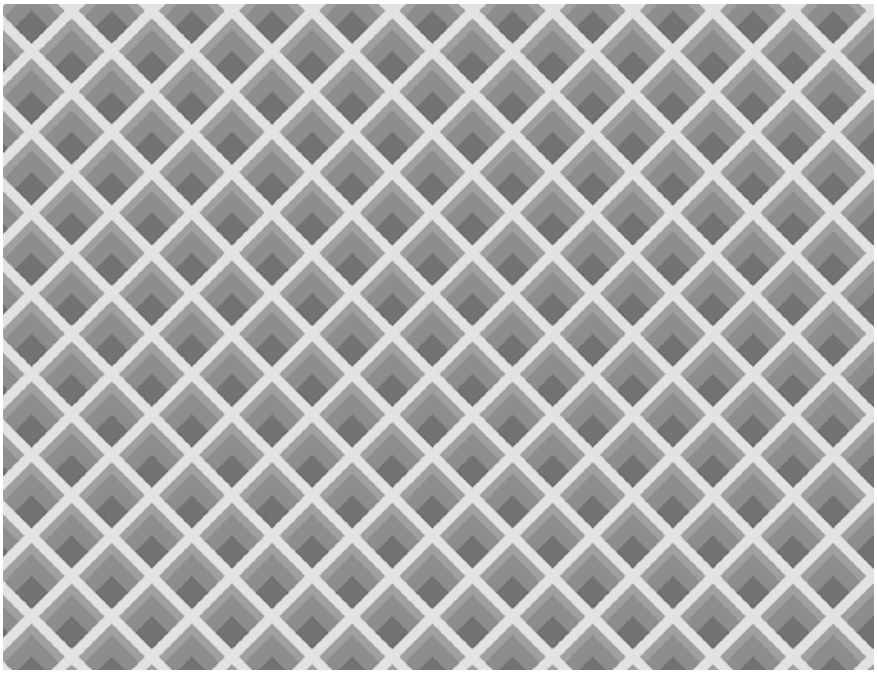
Além disso, e finalmente, compõe cuidadoso estudo sobre o processo decisório no Congresso em políticas públicas na área de saúde.

O livro de Fábio Gomes é um dos exemplos mais notáveis de um novo *input* na área de estudos legislativos emanados de pesquisas promovidas por consultores legislativos e profissionais que trabalham na estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Temos, a partir de tais estudos, uma visão mais fina e rica da atividade legislativa em suas diversas dimensões. O presente trabalho se notabiliza, como afirmado acima, por sua capacidade de rearticulação dessas diversas dimensões em um quadro teórico sintético e abrangente, quadro cujos acertos se veem ilustrados por um esforço de pesquisa raramente visto no âmbito mais geral da disciplina ciência política. São vários os achados, assim como os desafios colocados para o campo. Não vale a pena antecipá-los. Relevante é realçar a mensagem normativa que resulta do livro, cujo cerne é a valorização do trabalho do Congresso Nacional neste caminho de construção da democracia no Brasil.

Fabiano Santos[1]

[1] Professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

Introdução



Uma melhor compreensão do modo como se dá a definição de políticas públicas num país, por meio da produção legislativa, importa para os que se interessam por questões como a governabilidade (entendida como a capacidade de governar) e a representatividade do sistema político (refletindo os interesses do eleitorado) e também para os que atuam ou têm interesse na formulação dessas políticas.

Numerosos estudos oferecem uma boa visão sobre o processo de produção de leis e a interação entre atores dos poderes Legislativo e Executivo no Brasil, contudo, como será abordado no capítulo 1, foram formuladas teses diametralmente opostas a respeito da capacidade de as instituições políticas do país produzirem as políticas públicas necessárias. Esse estudo coloca-se numa posição intermediária entre os que reconhecem uma tendência para a paralisia decisória e os que sugerem a existência de uma preponderância do Executivo, permitindo explorar a possibilidade de variações nas interações entre os poderes.

Partindo do conhecimento acumulado na literatura, foi buscada a integração dessas informações, para contribuir com a interpretação do funcionamento mais amplo do sistema. Ao mesmo tempo, também foram consideradas as relações que ocorrem num nível mais direto de interação entre os responsáveis pela produção das leis. Essa abordagem sistêmica e estratégica auxilia na compreensão de casos concretos de políticas públicas em que o conteúdo das propostas também importa[2].

Para atingir esses objetivos, utilizou-se um modelo para o sistema de produção legislativa brasileiro, elaborado a partir da análise da evolução das instituições, de seus limites e potencialidades e dos recursos disponíveis aos atores. O modelo orientou a análise da tramitação de mais de vinte mil proposições legislativas (todos os projetos de lei e as propostas de emenda à Constituição apresentados no Congresso Nacional entre 1999 e 2006, correspondendo ao período de duas legislaturas). Para um maior aprofundamento, a análise também considerou um subconjunto com mais de cinco mil proposições relacionadas à saúde.

Os achados basearam-se na análise da autoria e do conteúdo dessas proposições legislativas (a agenda), do seu processo de tramitação nas duas Casas do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e dos resultados alcançados (produção legislativa). Em geral,

---

[2] Este livro decorre de tese de doutorado em ciência política apresentada pelo autor ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), concluído em 2011, por meio de convênio entre o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), a Uerj e a Câmara dos Deputados.

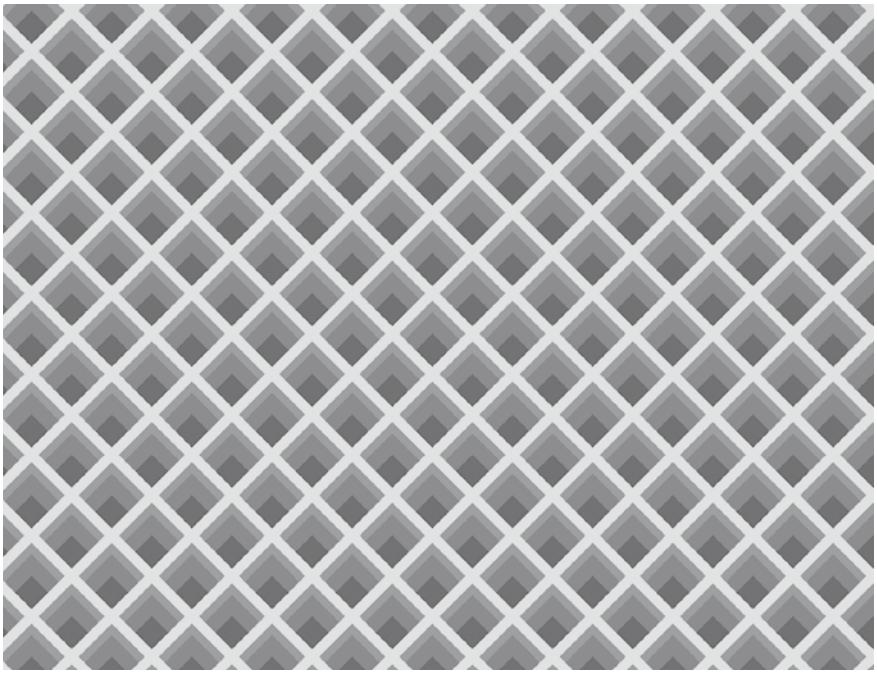
foi observada a existência de um sistema que permite a superação de impasses, favorecendo a governabilidade. Alguns achados, relevantes para reflexões sobre representatividade, contrariam o senso comum prevalente de que os parlamentares têm uma atuação predominantemente direcionada a interesses distributivistas e de que há uma separação nas agendas dos poderes. Enfim, os dados reafirmam a relevância do presidencialismo de coalizão na produção legislativa e também um papel ativo do Legislativo nesse contexto.

Os capítulos deste livro dedicam-se a detalhar os referidos achados. O capítulo 1 apresenta análises prévias sobre a interação entre os poderes na produção legislativa, identifica questões metodológicas que podem estar associadas a diagnósticos conflitantes e destaca uma abordagem institucionalista alternativa, como a histórica (utilizada em estudos sobre a relação entre o presidente e o Congresso dos Estados Unidos), que pode ser útil para a análise do caso brasileiro. O capítulo 2 apresenta o modelo do sistema de produção legislativa utilizado nas análises, incluindo as características de seus elementos (regras, atores, instâncias de decisão, recursos e políticas) e as interações esperadas com base nos limites e potencialidades dos atores.

Os capítulos 3 e 4 apresentam dados empíricos decorrentes da aplicação do modelo a todas as proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional entre 1999 e 2006. O capítulo 3 oferece uma visão da evolução do sistema e de seu funcionamento, particularmente dos quantitativos de proposições apresentadas e aprovadas nas vias legislativas e dos padrões de fluxo nessas vias. O capítulo 4 aborda o conteúdo da agenda apresentada e aprovada nas vias legislativas, bem como as interações estratégicas entre os atores na tramitação das proposições nas vias legislativas, incluindo considerações sobre os tipos de interações entre os poderes (liderança, cooperação e impasse). Finalmente, o capítulo 5 apresenta reflexões sobre as conclusões, além de sugestões para o fortalecimento do sistema.

1

Interação entre os poderes e a produção legislativa



1.1 O que diz a literatura

Os poderes Legislativo e Executivo do Brasil apresentam longo histórico de interações para definição de políticas públicas, que abrange quase duzentos anos de relações entre assembleias representativas nacionais e lideranças do Executivo, ainda que com períodos de severa redução da autonomia do Legislativo[3].

Um papel mais ativo da parte deste poder era esperado a partir do governo republicano em 1889. Entretanto, as características centralizadoras do processo decisório no Executivo, exacerbadas nos longos períodos de supressão da democracia (na era Vargas e no período de governo militar), contribuíram para uma percepção de que o Legislativo teria uma participação secundária na definição das políticas públicas. Contudo, mesmo no início do século passado, o Legislativo influiu decisivamente na produção de legislação de interesse social, como foi o caso da Lei Eloy Chaves, de 1923, associada ao início do sistema de previdência social do Brasil.

Os textos das constituições brasileiras apresentam movimentos cíclicos em que competências de elaboração legislativa dos dois poderes variam de acordo com o período histórico, de modo que o Legislativo teve prerrogativas reduzidas nos períodos não democráticos[4].

Instrumentos e procedimentos legislativos específicos foram objeto de disputa e de alterações sucessivas nos diferentes períodos constitucionais, até alcançarem a conformação presente, destacando-se a evolução das definições: em torno da iniciativa de matéria orçamentária, da capacidade para emendar a Constituição e para acelerar a tramitação de matérias (por meio de pedidos de urgência), e das exigências para a derrubada de veto presidencial.

Apesar da recorrente revisão do funcionamento desses e de vários outros recursos legislativos, as alterações promovidas pelas constituições refletiram mudanças críticas de toda uma conjuntura, e não apenas mudanças incrementais e progressivas (mesmo porque em alguns períodos ocorreram retrocessos para a democracia).

---

[3] Seguem-se os anos em que as constituições foram adotadas e os respectivos períodos históricos que representam: a) 1824, vigeu durante o período imperial, que se seguiu até a independência de Portugal, em 1822; b) 1891, inaugurou o período republicano, tendo vigorado até a Revolução de 1930; c) 1934, promulgada após a Revolução Constitucionalista de 1932; d) 1937, outorgada por Getúlio Vargas, que implantou o Estado Novo; e) 1946, associada ao período da redemocratização; f) 1967, buscou formalizar o regime militar, decorrente da Revolução de 1964; g) 1988, é a Constituição em vigor, que restaurou a democracia mais uma vez.

[4] Ver revisão das constituições brasileiras elaborada por Pinto (2009).

Atualmente, tem sido frequente caracterizar o Congresso brasileiro como reativo aos poderes de agenda do presidente na formulação de políticas públicas[5]. Igualmente consensual tem sido a constatação de que, no Brasil, a capacidade para implementar uma agenda de governo depende de decisões estratégicas do presidente em constituir uma coalizão, por meio da distribuição de cargos nos ministérios para representantes de partidos com assento nas casas legislativas, a fim de garantir maiorias necessárias para a aprovação da agenda, o que caracteriza o presidencialismo de coalizão[6].

Contudo, há inconsistências quanto à percepção sobre a capacidade de o desenho institucional conduzir a uma situação de governabilidade e de produção de políticas públicas de interesse de toda a população. Por exemplo, na década de 1990, eram frequentes sugestões de que o sistema político do país seria caótico e incoerente. A combinação do presidencialismo com um sistema eleitoral altamente proporcional (na seleção de deputados) e geograficamente desbalanceado desestruturaria o sistema partidário e geraria um excesso de pontos de vetos, dificultando a definição de políticas públicas de interesse amplo e, ao mesmo tempo, facilitando os ganhos de grupos de interesse, conduzindo ao caos institucional[7]. Assim, o presidente não conseguiria aprovar sua agenda diante de um Congresso fragmentado e particularista, o que causaria uma paralisia decisória.

Essa visão foi desafiada por dados empíricos sobre a produção legislativa, que reconheceram uma importante atuação do Executivo, pois demonstraram que das 3.043 leis aprovadas entre 1989 e 2001, a taxa de sucesso dos projetos apresentados pelo Executivo foi de aproximadamente 90%. Além disso, 86% da produção legal foi iniciada por esse poder[8]. Essas avaliações indicaram a possibilidade de governabilidade, de modo que dois polos de debate podem ser identificados: a paralisia decisória e a governabilidade com predominância do Executivo[9].

Diante do reconhecimento internacional obtido pelo Brasil na implantação de políticas econômicas e sociais consistentes, estáveis e de

---

5 Adotando-se a tipologia desenvolvida por Cox e Morgenstern (2001).

6 Abranches (1988); Amorim Neto, Cox e Mccubbins (2003); Santos (2003).

7 Ames (2001); Mainwaring (1993).

8 Figueiredo e Limongi (1999a, 2004).

9 Governabilidade é entendida como a qualidade de ser governável. Santos (1997) apresentou revisão sobre a utilização e evolução dos conceitos de governabilidade e governança, propondo a expressão "capacidade governativa".

interesse amplo[10], contrariando os prognósticos associados à paralisia decisória e à produção de políticas particularistas, tornou-se clara a necessidade de uma maior compreensão sobre o processo de elaboração de políticas públicas no país e de uma reavaliação dos pressupostos sobre a organização institucional brasileira[11].

Aqueles que propuseram a tese da paralisia decisória transpuseram argumentos da esfera eleitoral para a legislativa (mesmo quando alguns dados já sugeriam a possibilidade de diferentes tipos de comportamento do parlamentar brasileiro)[12], valorizando-os mais que os mecanismos institucionais presentes nessa esfera (que promovem a governabilidade) e mais que o conteúdo do conjunto de leis produzidas. Considerando a mencionada evolução favorável de políticas públicas adotadas no país, alguns recorrem à formulação de um paradoxo: como instituições inadequadas seriam capazes de gerar políticas relevantes e equitativas? Uma vertente revisionista desse grupo mantém intacto o pressuposto distributivista, substituindo a paralisia decisória pela possibilidade de sucesso por meio da informalidade das relações institucionais. Desse modo, a fluidez nas relações facilitaria a adoção de políticas consideradas necessárias pelas elites[13].

Essa visão, como a da paralisia decisória, parece excluir das hipóteses explicativas os avanços institucionais introduzidos ou aperfeiçoados pela Constituição de 1988. De fato, não é raro encontrar referências indicando que os trabalhos e resultados da Assembleia Nacional Constituinte teriam sido inadequados ou inconsequentes[14].

Os que propuseram a tese da governabilidade com predominância do Executivo, rejeitam as avaliações de que o Executivo é impedido de governar pelo Legislativo bem como "a derivação feita do sistema eleitoral para o comportamento legislativo"[15]. Os potenciais excessos de veto ocasionados pelo sistema eleitoral não conseguiriam reproduzir

---

[10] McGuire (2010) reconheceu o papel da democracia brasileira na implementação de programas de atenção primária à saúde que contribuíram para a redução da mortalidade infantil no Brasil. Melo (2008) destacou as conquistas das políticas de educação e saúde. Langoni (2010) observou a agilidade com que as instituições brasileiras responderam à crise econômico-financeira mundial iniciada em 2008, em comparação com países europeus.

[11] Armijo, Faucher e Dembinska (2006); Kingstone e Power (2008).

[12] Ames (2001) verificou que os deputados brasileiros apresentam padrões diferenciados de votações segundo dominância e dispersão geográfica dos votos recebidos dos eleitores. O tipo dominante concentrado seria mais tendente a apoiar políticas particularistas. Carvalho (2003) observou que apesar de ter feito a distinção dos tipos de votação, Ames generalizou o comportamento particularista para todo o Legislativo.

[13] Armijo, Faucher e Dembinska (2006).

[14] Ames (2001); Nunn (2009).

[15] Figueiredo e Limongi (1999b); Santos (1999).

completamente a conexão eleitoral na esfera legislativa, devido à limitação da obtenção de benefícios particularizados nesta. Isso porque o Congresso disporia de regras que centralizariam o processo decisório, favorecendo a atuação dos líderes partidários nas interações com o presidente[16].

Assim, o Executivo dominaria a agenda por dispor de vantagens institucionais para aprovar suas proposições legislativas[17]. Consequentemente, a agenda e a legislação resultante seriam predominantemente de abrangência nacional, pela tendência de o Executivo responder a demandas nacionais e de os parlamentares sinalizarem suas preferências ao eleitorado por meio de apoio, ou não, à coalizão de governo[18].

Essas explicações valorizam a perspectiva partidária de organização do Legislativo. Entretanto, muitos autores admitem a necessidade de também abordar aspectos de outras duas teorias sobre a organização legislativa, incluindo pressupostos distributivistas e informacionais, envolvendo as comissões do Congresso[19]. De todo modo, a base da argumentação dos que reconhecem a governabilidade propiciada pelo arranjo institucional depende de dispositivos explicitados na Consti-

---

[16] Figueiredo e Limongi (1999b, 2004, 2007).

[17] Pereira e Mueller (2000) sugeriram uma "teoria da preponderância executiva", a qual teria como base o poder de legislar do Executivo (como, por exemplo: a edição de medidas provisórias, o poder de veto a leis ou partes de leis aprovadas pelo Congresso e o pedido de urgência para apreciação de suas proposições) e a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos, associada a uma relativa fragilidade das comissões temáticas do Congresso. Santos (2003) indicou que a Constituição de 1988 teria fortalecido o Executivo, a partir da comparação entre os dois últimos períodos democráticos do Brasil, ambos caracterizados pelo presidencialismo de coalizão e por sistemas eleitorais similares. O autor destacou que a nova Constituição, além de prover um conjunto de instrumentos para facilitar a aprovação das proposições do presidente (como medidas provisórias, procedimentos de urgência e exclusividades de iniciativas), limitou a iniciativa do Legislativo em matérias orçamentárias.

[18] Amorim Neto e Santos (2003) sugeriram a possibilidade de eficiência da organização legislativa brasileira, questionando a aplicação no nosso contexto do modelo do segredo ineficiente de Shugart e Carey, em que os eleitores não conseguem fazer uma clara opção acerca das políticas públicas nacionais entre partidos concorrentes e a disciplina partidária é fraca. No Brasil, o eleitor poderia identificar preferências por políticas públicas dos integrantes de partidos, por meio de sua participação, ou não, na coalizão presidencial.

[19] Há menções sobre a necessidade de considerar mais de uma perspectiva teórica nos estudos de Carvalho (2003), Amorim Neto e Santos (2003), Cintra (2007) e Almeida e Santos (2008).
A perspectiva distributivista, baseada na "conexão eleitoral", salienta a força das comissões diante dos partidos e as consequências inadequadas do arranjo legislativo resultante como: consumo excessivo de benefícios particularizados pelos parlamentares, comissões com preferências extremadas em relação aos demais parlamentares, produção de benefícios concentrados e rigidez de políticas públicas. A perspectiva partidária resgata o papel dos partidos, valorizando a atuação dos líderes partidários na defesa dos interesses das legendas contra o paroquialismo e na interação com o Executivo. A perspectiva informacional sugere que as comissões foram criadas para garantir ganhos múltiplos da especialização, resolvendo problema de ação coletiva representada pelo armazenamento e distribuição de informação para reduzir a assimetria de informações em relação ao Executivo sobre as políticas públicas.

tuição de 1988, o que se constitui em importante diferencial em relação ao outro polo do debate.

Apesar do robusto suporte empírico, os achados na literatura que indicam a preponderância do Executivo ainda carecem de maior detalhamento e qualificação, pois dados conflitantes sugerem que essa predominância possa estar sendo superestimada. Por exemplo, a partir de 1994 o Legislativo tem aumentado sua participação como autor de leis ordinárias provenientes de projetos de lei ordinária, superando o quantitativo produzido pelo Executivo[20]. Essa tendência foi mantida em períodos mais recentes[21]. Dados sobre a atividade de modificação de projetos e de atuação das comissões permanentes sugerem que os interesses dos parlamentares podem ser mais amplos do que se atribui atualmente[22].

Além do predomínio quantitativo do Executivo na produção legal, também tem sido sugerido que o arranjo institucional limita a capacidade de o Legislativo compartilhar a agenda, a qual passaria a ser

---

[20] Figueiredo e Limongi (1999a).
Atualmente, isso não ocorre quando são acrescidas as leis ordinárias originárias de outros tipos de proposição – medidas provisórias e projetos orçamentários –, pois nesse caso o Executivo predomina.

[21] Carvalho e Gomes (2008) analisaram 15.246 projetos de lei ordinária (PLs) apresentados na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006 e verificaram que entre os convertidos em lei até março de 2007, 53,5% eram de autoria do Legislativo e 38%, do Executivo. Entre os projetos relacionados à saúde, o Legislativo foi autor de 52,5% dos convertidos em lei ordinária. Carneiro (2009) analisou as leis ordinárias geradas entre outubro de 1988 e dezembro de 2007 e verificou que 79,7% foram de autoria do Executivo (além das derivadas de PLs, incluem-se as geradas por meio de medidas provisórias e projetos orçamentários). Nas leis originárias de PLs, o Legislativo iniciou 47,4% dos casos e o Executivo, 42%.

[22] Amaral (2009) observou que a Câmara dos Deputados alterou 76% dos projetos de lei ordinária (PLs) apresentados entre fevereiro de 1995 e fevereiro de 1996, sendo as alterações feitas, em sua maioria (67,9%), por meio de substitutivo. Esse tipo de proposição gerou 71 leis deliberadas pelo Plenário (91,5% em regime de urgência) e 76 pelas comissões (51,7%). Entre os projetos rejeitados, 63% ocorreram por questão de mérito, 28% por inadequação financeira e 9% por inadequação jurídica ou constitucional. O Legislativo foi autor de 65,3% das leis provenientes de PLs e o Executivo, de 28,6%.
Cruz (2009) verificou que 73,3% dos PLs do Executivo, entre 1999 e 2006, foram objeto de emendas e que 60,2% foram efetivamente modificados pelas comissões da Câmara dos Deputados, indicando que o Legislativo não aprova exatamente o que o Executivo propõe. Sobre os PLs do Executivo, a autora verificou que: 49% daqueles em regime de urgência foram objeto de emenda substitutiva aprovada; 51,7% dos deliberados pelas comissões foram alterados e o tempo médio de tramitação foi de um ano e um mês.

qualitativamente demarcada – o Poder Legislativo trataria de temas sociais e o Executivo, dos econômicos e administrativos[23].

Contudo, um estudo recente sobre os temas das emendas orçamentárias apresentadas por parlamentares entre 2001 e 2003 mostrou que as modificações efetivadas pelo Legislativo na lei orçamentária complementavam as prioridades indicadas pelo Executivo, de modo que haveria uma "fusão da agenda" substantiva do Executivo e de parte do Legislativo, o que não apenas anteciparia, mas incorporaria a reação do Legislativo[24].

Assim, os dados mais consistentes da literatura sobre a interação dos poderes na produção legal atribuem papel de destaque ao Executivo na elaboração de políticas públicas e na promoção de sua agenda. Ainda que não afastem o papel de comportamentos particularistas e informais nessa interação, rejeitam a tese da paralisia decisória e valorizam a governabilidade e, principalmente, o papel de mecanismos institucionais presentes na Constituição de 1988. Esses reconhecimentos não são triviais, pois permitem a elaboração de explicações plausíveis para o mencionado paradoxo, baseadas em flexibilidades previstas institucionalmente.

Entretanto, a ênfase quantitativa (uma aproximação fundamental na exploração de instituições tão complexas como o Congresso e a Presidência da República) não permitiria avaliar mais profundamente o papel dos atores, ou mesmo a natureza e, particularmente, a relevância de suas agendas e da legislação produzida[25]. Para isso, seria preciso considerar políticas públicas específicas. Não são muitos os estudos que focalizaram a atuação do Legislativo considerando áreas específicas de política pública, e, em geral, eles não foram capazes de confirmar uma atuação de parlamentares visando apenas interesses particularistas, pois também foram encontrados indícios de atuação do Legislativo para promover políticas de interesse amplo[26].

---

[23] Figueiredo e Limongi (1999a); Santos (2003); Amorim Neto e Santos (2003). Amorim Neto e Santos verificaram que 48% das leis de deputados produzidas entre 1985 e 1999 abordavam tema social; 23%, tema econômico; 11,2%, político; 7,8%, administrativo e 5,6%, honorífico. Consideraram que as leis de deputados, em geral, não modificariam o *status quo* na macroeconomia. Analisando os temas dos PLs de deputados apresentados em 1995, observaram os seguintes temas: social (57,1%), econômico (23,7%), político (5,4%), administrativo (4,9%), cultural (3,3%), ecológico (2,7%), honorífico (2,7%) e orçamentário (0,2%).

[24] Figueiredo e Limongi (2008, 2009).

[25] Por exemplo, a aprovação de alguns poucos projetos de alta relevância pode ser mais significativa para determinada política que a aprovação de vários projetos tratando de questões rotineiras.

[26] Como se observa nos estudos de Lemos (1998), Ricci e Lemos (2004), Vogel (2010), Braga (2011) e Martins (2011).

Na área da saúde, alguns autores valorizaram o papel do Executivo na definição de políticas, enquanto outros (ao considerar o conteúdo da legislação) destacaram a atuação de ambos os poderes[27]. Por exemplo, estudo de caso sobre o financiamento da saúde pública, a partir da Constituinte de 1987 até 2010, sugere que atores do Legislativo demonstraram maior liderança na proposição de um financiamento mais adequado para o setor do que todos os presidentes do período. Contudo, predominou a orientação destes (mais preocupados com o equilíbrio macroeconômico) aos membros das coalizões de governo, resultando no subfinanciamento crônico da saúde pública. Observou-se, assim, certa dificuldade para o Legislativo promover uma agenda autônoma, o que o faz dependente de estímulos externos e torna sua atuação fragmentada e inconsistente[28].

1.2 Influência de abordagens metodológicas em estudos da relação entre os poderes

A diferença nos diagnósticos produzidos pelos dois polos do debate mencionado pode estar associada às abordagens metodológicas utilizadas. Particularmente relevante seria uma excessiva ênfase em modelos de organização legislativa simplificados para representar instituições tão complexas.

As perspectivas distributiva, partidária e informacional – originalmente destinadas a esclarecer o funcionamento do fortalecido sistema de comissões do Congresso dos Estados Unidos da América (EUA) – em geral têm sido consideradas como modelos exclusivos; porém, como abordam diferentes dimensões da organização legislativa – respectivamente: tipos de políticas produzidas, organização do processo decisório e recursos para decisão –, seria possível uma superposição desses fatores ao longo do tempo, à medida que as instituições se desenvolvam[29].

O uso de modelos exclusivos pode produzir uma simplificação exagerada da realidade e limitar a qualidade dos diagnósticos gerados. Segundo Krehbiel (2004), teorias de organização do Legislativo *"são*

---

[27] Nitão (1997), Rodrigues e Zauli (2002) e Baptista (2003, 2010) sugerem o predomínio do Executivo, enquanto Godoi (2008) e Gomes (2011) destacam o papel de ambos os poderes.

[28] Gomes (2011).

[29] Maltzman (1997) estudou as comissões do Congresso dos EUA, utilizando um modelo condicional, de modo que o comportamento destas variou no tempo segundo a saliência dos temas tratados (considerando a natureza da agenda e o *policy environment*), a força dos partidos e o ambiente institucional.

mais híbridas que puro-sangue" (tradução nossa)[30]. Já foi mencionada a recomendação de alguns autores sobre a necessidade de se considerar mais de uma perspectiva para a compreensão do contexto brasileiro.

No caso específico da tese da paralisia decisória, a adoção de pressupostos excessivamente distributivistas, associada ao contexto de falha governamental e de crise da década de 1990, pode ter prevenido a consideração de hipóteses alternativas que contrariassem as expectativas iniciais[31]. A reação a esse tipo de diagnóstico, segundo a tese da governabilidade com predominância do Executivo, fundamentou-se, em grande parte, em evidências observadas diretamente na produção legislativa, e na perspectiva partidária, alcançando grande poder explicativo. Entretanto, alguns aspectos metodológicos podem estar dificultando a percepção dos efetivos papéis dos poderes e da agenda discutida no Congresso.

Merecem atenção questões que podem contribuir para uma fragmentação na análise das agendas dos poderes, com consequente superestimação do papel do Executivo, relacionadas à seleção: a) dos atores, b) dos locais onde as decisões são tomadas, c) dos tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas e, principalmente, d) da agenda efetivamente discutida no Congresso.

Quanto aos atores, no caso do Executivo, tem sido privilegiada uma percepção de atuação unitária. Uma vez que as propostas do Executivo são apresentadas no Congresso pelo presidente, pouca atenção tem sido dirigida aos processos prévios de decisão envolvendo os ministros, bem como a Casa Civil, instância de coordenação política. No caso do Legislativo, os estudos sobre os deputados têm sido mais frequentes – minimizando o papel dos senadores e do arranjo bicameral, embora, mais recentemente, tenha sido reconhecido o papel dos senadores não apenas como revisores, mas também como iniciadores de relevantes proposições legislativas[32]. O contexto do presidencialismo de coalizão também sugere a necessidade de considerar a interação entre atores do governo e da oposição.

Sobre as instâncias de decisão, a Câmara dos Deputados tem recebido maior atenção que o Senado – como já assinalado –, provavelmente por ser a casa legislativa onde as proposições do Executivo iniciam a

---

[30] No original: *"are more like hybrids than purebreds"*.

[31] O pressuposto distributivista induz a que os custos das políticas sempre sejam considerados difusos e os benefícios concentrados, de modo que as metodologias do estudo não são dirigidas para captar solução alternativa.

[32] Lemos (2008); Araújo (2009).

tramitação. Também os plenários das casas legislativas recebem mais atenção que as comissões (locais em que os trabalhos recebem maior influência dos parlamentares) e outras instâncias de decisão relevantes, como o plenário do Congresso Nacional (onde deputados e senadores decidem conjuntamente sobre as leis de teor orçamentário, com suas numerosas emendas).

Com relação aos tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas, as relacionadas à legislação ordinária recebem mais atenção que outras de maior hierarquia, como a constitucional. A valorização das diferenças entre os tipos de proposições legislativas é crucial, pois eles apresentam regras de tramitação e exigências para apresentação e aprovação muito diferentes. Igualmente diferenciados são os objetivos de cada tipo de proposição, os quais são geralmente associados à relevância do tema abordado. Portanto, análises que agregam vários tipos de proposição indistintamente podem ser influenciadas pelos atributos dos mais frequentes e perder variações daqueles que são menos frequentes, mas, talvez, de maior relevância para a política. Isso pode generalizar para todo o sistema as características de interação presentes em decisões rotineiras.

A seleção dos tipos de proposições analisados também pode influenciar as conclusões sobre a natureza das políticas que compõem a agenda. Assim, se o pesquisador utiliza apenas as emendas apresentadas por parlamentares a projetos de lei orçamentária para representar o modo como o Congresso se organiza na esfera legislativa, torna-se bastante provável a observação de comportamento distributivista, pois esse é o instrumento por excelência atualmente disponível aos parlamentares para direcionar recursos para localidades específicas[33]. Se, por outro lado, os projetos de lei ordinária são os selecionados para representar o comportamento legislativo, a maior probabilidade é de se encontrar propostas com menor grau de particularismo, pois atualmente o objetivo básico desse tipo de proposição é a produção de princípios gerais, como esclarecido pela Lei Complementar nº 95, de 1998, que regulamenta a elaboração de projetos de leis, por determinação do art. 59 da Constituição.

---

[33] No período democrático anterior, de 1945 a 1964, os deputados podiam elaborar projetos de lei ordinária direcionando recursos para localidades, mas essa via foi eliminada nos períodos seguintes.
Lemos (1998) sugeriu que os interesses distributivistas poderiam estar sendo enfatizados em outras áreas de atuação do Legislativo brasileiro, que não a de produção de leis.

Outro exemplo que demonstra a relevância da seleção metodológica do tipo de proposição é proporcionado pelo projeto de lei ordinária. Já se mencionou a tendência de uma maior participação do Legislativo como autor de leis provenientes desse tipo de proposição. Uma análise limitada a esse tipo poderia, então, sugerir que a participação do Legislativo esteja sendo subestimada pela literatura, a qual tem indicado uma preponderância do Executivo. Contudo, é preciso considerar que outros dois tipos de proposição também podem gerar leis ordinárias: o projeto de lei do Congresso Nacional (sobre matéria orçamentária) e a medida provisória – ambos abordam conteúdos de iniciativa exclusiva do Executivo. Assim, apenas uma análise integrada dos vários tipos de proposição poderá fornecer uma adequada compreensão sobre o que se passa, no caso, no âmbito da produção de legislação ordinária.

Com relação à agenda, uma percepção exagerada do papel do Executivo na produção legal pode ser resultado da ênfase na autoria das proposições legislativas convertidas em norma legal como elemento caracterizador da agenda de um poder (desconsiderando outros comportamentos como, por exemplo, a modificação dos projetos pelos parlamentares e o apoio oferecido à tramitação dos mesmos). Isso, num contexto em que há dificuldade em se distinguir entre uma agenda exclusiva do Executivo e outra dos membros do Legislativo que compõem a coalizão de governo, pois muitas das demandas apresentadas pelo presidente podem ser originadas na base parlamentar de sustentação e vice-versa. O foco na análise da autoria do presidente desconsidera, pois, o presidencialismo de coalizão.

Além disso, é preciso considerar que o Executivo detém competência constitucional exclusiva para iniciar leis sobre matéria orçamentária e de organização administrativa (como, por exemplo, as leis de diretrizes orçamentárias e as que criam órgãos na administração federal). A não consideração das regras de iniciativa exclusiva afeta conclusões sobre a demarcação da agenda dos poderes, supervalorizando o papel destes em determinadas áreas. Diante do impeditivo constitucional de o Legislativo iniciar leis em certos temas, não se pode esperar que estes figurem entre os mais frequentes na agenda desse poder, pois a maioria de suas propostas ocorreriam forçosamente nos temas restantes, incluindo os sociais. Por conseguinte, no caso do Executivo, as mesmas regras favoreceriam a que os temas de sua iniciativa exclusiva estejam entre os mais frequentes dentre os de sua autoria (e também no total geral de leis, pois necessidades administrativas de rotina geram grande demanda).

Os autores que detectaram a predominância do Executivo como autor no agregado de leis produzidas já haviam mencionado a possibilidade de que essa preponderância seja "tão somente quantitativa, uma vez que se traduz na aprovação de leis anódinas, destituídas de significado para as políticas públicas"[34].

A discussão da agenda também é dificultada pela consideração apenas dos projetos transformados em lei, excluindo todos os demais apresentados, o que impede a construção de indicadores com denominadores. Isso pode subestimar a participação dos parlamentares na composição da agenda, uma vez que pode excluir temas conflituosos, que foram rejeitados, arquivados ou objetos de não decisão, mas que, de todo modo, fizeram parte da agenda debatida no Congresso.

Outra dificuldade é causada pela possibilidade de que a agenda apresentada pelo Executivo resulte de negociações prévias entre este poder e as lideranças partidárias, de modo que uma maior taxa de aprovação de projetos de autoria do Executivo não seria um indicador consistente de imposição unilateral de uma agenda, mas de produção de consensos pelo sistema[35].

Ainda sobre a análise da agenda, destaca-se a dificuldade em caracterizar a contribuição das proposições de acordo com a fase de determinada política pública (se de estruturação, de manutenção ou de revisão), o tipo dessa política (distributiva, redistributiva, regulatória ou de maioria) e sua contribuição num contexto mais amplo. Sem uma análise integrada por temas de política, torna-se difícil indicar se determinado projeto que aparenta ter características distributivas faria parte da implantação de uma política mais ampla, como, por exemplo, regulamentações de interesse de determinados grupos profissionais do sistema de saúde ou incentivos para o desenvolvimento tecnológico de determinado setor da economia. Essa dificuldade, em geral, não tem sido abordada, sendo mais frequente a atribuição indiscriminada de juízo de valor negativo às políticas distributivas, de modo que qualquer transferência concentrada de recursos é tida como indicador de "disfuncionalidade" do sistema[36].

Em suma, essas observações alertam para o risco de que conclusões sobre o padrão de interação entre os poderes estejam sendo influenciadas

---

[34] Figueiredo e Limongi (1999a) observaram que 46% da produção legal entre 1989 e 1994 consistiam em leis orçamentárias.

[35] Ames (2002).

[36] É compreensível que essa associação exista devido aos casos de corrupção e clientelismo ocorridos, por exemplo, com as emendas parlamentares. Entretanto, Figueiredo (2008) destaca a possibilidade do valor informacional para as emendas parlamentares, como identificador de legítimas necessidades de populações localizadas.

por aspectos metodológicos, que, num polo, não produziram predições consistentes com a produção de políticas observada e, no outro, podem ser aperfeiçoados para facilitar a percepção de níveis de relevância na agenda proposta e na aprovada, e do efetivo papel dos poderes na elaboração legislativa. Assim, ainda que a perspectiva partidária esteja fundamentada em dados empíricos e possua maior poder explicativo sobre o que ocorre na esfera legislativa atualmente, o conhecimento pode ser ampliado pela incorporação de elementos das outras perspectivas. Isso facilitaria a identificação de interesses relacionados às estratégias de decisão em casos concretos (também considerando a perspectiva distributivista) e permitiria explicar novos desenvolvimentos, como uma maior participação das comissões permanentes das casas legislativas na produção de leis (apoiada pela perspectiva informacional)[37].

Pesquisa qualitativa já havia destacado que opções metodológicas poderiam interferir nas conclusões de estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo e a capacidade governativa no Brasil, ressaltando a necessidade de "ponte metodológica" para a análise de resultados conflitantes[38].

1.3 Abordagem institucionalista alternativa para a análise da relação entre os poderes

Para avançar na compreensão do produto da relação entre o Legislativo e o Executivo, utilizou-se uma abordagem mais integrada, que permitiu a análise das contribuições e dos resultados obtidos pelo conjunto das instituições envolvidas, e possibilitou a identificação de variações qualitativas nos tipos de interação e seus resultados.

Nessa perspectiva, a ênfase não se situa na identificação de instituição predominante, mas na capacidade de o sistema solucionar os problemas colocados na agenda política, de acordo com a natureza dos mesmos, o contexto político e os limites e potencialidades das instituições e dos atores envolvidos. Esse tipo de abordagem foi identificado em pesquisas sobre o relacionamento entre o presidente e o Congresso dos

[37] Carneiro (2009).

[38] Santos (1997), por meio de estudos de caso sobre a produção de legislação de elevada saliência na área fiscal, tributária e de definição do salário mínimo, observou conflito e cooperação, contrapondo-se a uma cooperação orientada pelo Executivo, depreendida a partir de análises agregadas.

Estados Unidos da América[39]. Embora essas instituições possuam regras diferentes das brasileiras, apresentam similaridades que podem tornar as reflexões desses autores úteis para o caso do Brasil. Entre essas características, destaca-se a existência de poderes institucionalmente separados, com membros democraticamente eleitos, que compartilham poder e que precisam interagir para que políticas públicas sejam elaboradas.

Ainda que tais estudos tenham valorizado o conhecimento dos recursos disponíveis aos atores e os resultados sistêmicos, eles não podem ser caracterizados como aplicações típicas da Teoria dos Sistemas na ciência política[40]. Pelo contrário, adotaram a linha de um novo institucionalismo, que teoricamente surgiu para se opor à ênfase na estabilidade e autorregulação dos sistemas e sua pouca consideração sobre o passado, o futuro e a relevância do Estado[41]. Utilizaram uma vertente histórica do institucionalismo que valoriza os fatos que motivaram o contexto institucional e que possui uma visão dinâmica do mesmo.

A utilização desse tipo de percepção sistêmica no nível de análise das macroinstituições (os poderes) integrada à consideração das estratégias no nível da microanálise política (atores individuais) parece promissora para superar a fragmentação produzida pela análise isolada dos elementos e pela adoção de pressupostos institucionais que enfatizam apenas as demandas por políticas particularizadas, ou a mediação dos partidos, ou a necessidade de recursos informacionais. A consideração de mais de uma perspectiva é ainda mais crítica para a compreensão de políticas públicas específicas, que muitas vezes se afastam do clientelismo e de ganhos particularistas, visando a uma maior equidade. O modelo utilizado para analisar o sistema de produção legislativa brasileiro é apresentado no capítulo seguinte.

---

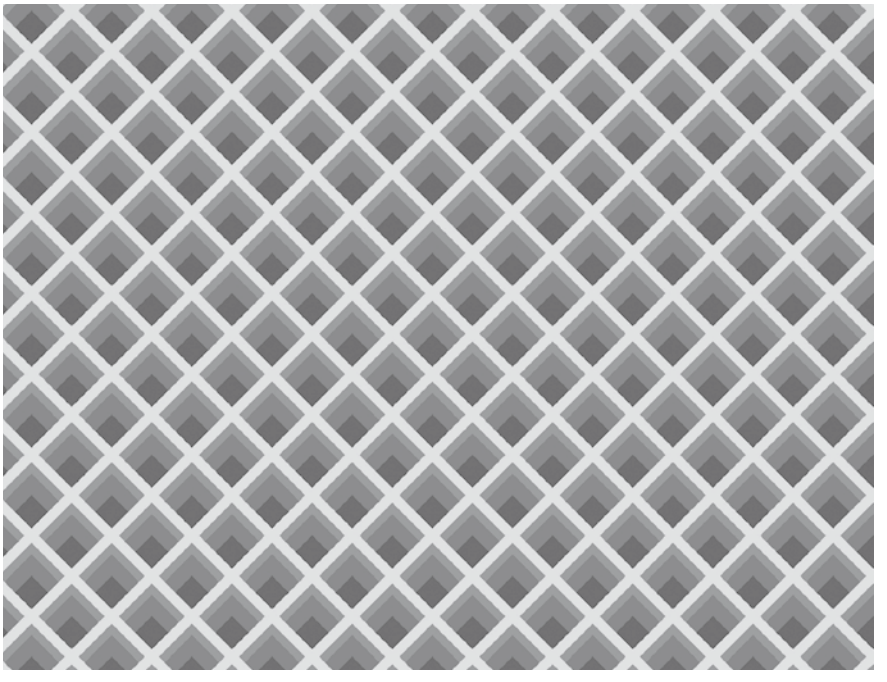
[39] Leloup e Shull (2002) realizaram reflexão sobre a evolução histórica dos poderes constitucionais, identificando os limites e potencialidades dos atores na produção de leis. Utilizaram tipologia baseada no nível de conflito gerado pelo conteúdo da política e no tipo de liderança do presidente e do Congresso, identificando interações caracterizadas por liderança de um dos atores, cooperação ou impasse. Jones (2005) reconheceu a necessidade de identificação dos recursos disponíveis, das vantagens e das posições estratégicas dos atores, para identificar os tipos de interação entre o presidente e o Congresso. Por meio da análise da história legislativa de casos significativos, identificou níveis de competitividade entre os partidos e destacou situações de liderança do presidente, do Congresso ou balanceadas.

[40] Como foi, por exemplo, o caso de Easton (1965) – introduzindo a noção de funcionamento sistêmico das instituições políticas – e, posteriormente, de Crozier, Huntington e Watanuki (1975) – que interpretaram a crise de governabilidade do contexto analisado como decorrente do excesso de demandas proporcionadas pelo sistema político. Nessa visão, Huntington considerou que haveria um "destempero democrático" e um "excesso" de democracia, no caso dos EUA. Esse tipo de percepção embasou medidas de encapsulamento das burocracias, com implicações para a limitação da democracia.

[41] Verma (1975).

2

Sistema de produção legislativa no Brasil



Em uma democracia representativa, o Legislativo é formado por instituições complexas, que estão em contínuo desenvolvimento e interagem entre si e com diversos segmentos da sociedade, mas que não estão organizadas apenas para produzir leis. No caso do Congresso dos Estados Unidos, foram identificadas as funções de legislar, fiscalizar o Executivo, difundir a opinião pública e servir aos eleitores visando benefícios políticos[42]. No Brasil, como em outros países, essas funções se interconectam, oferecendo aos parlamentares diferentes áreas de atuação e o alcance de diversos produtos. A análise feita neste livro focaliza apenas a função de legislar.

Assim, tendo em consideração a complexidade e a evolução das instituições envolvidas, além do contexto do presidencialismo de coalizão, adotou-se um modelo que integra as perspectivas sistêmica e estratégica (ver mapa conceitual na figura 1) – as tensões entre os objetivos mais amplos do sistema e os múltiplos interesses dos atores individuais são inerentes ao modelo. Nesse capítulo, serão descritos os elementos do sistema[43].

2.1 Elementos do sistema de produção legislativa no Brasil

Como se observa na figura 1, os principais elementos do sistema são as regras estruturantes, os atores, as instâncias de decisão, os recursos e as políticas públicas (o resultado). As demandas por políticas que conseguem compor a agenda legislativa são os insumos do sistema.

2.1.1 Regras estruturantes do sistema

Os elementos do sistema de produção legislativa são determinados por regras, as quais estabelecem as potencialidades e os limites dos poderes para a produção de leis, permitindo aos atores adotarem

[42] Mayhew (1974).

[43] A Teoria dos Sistemas oferece oportunidade para fusionar estudos micro e macroanalíticos (RAY, 1999). Nesse modelo, em particular, a perspectiva sistêmica apresenta como vantagem o fornecimento de um arcabouço geral, que valoriza a identificação dos elementos e, principalmente, das relações entre estes no processo de transformação de insumos em resultados, como originalmente aplicado na ciência política por Easton (1965). Sendo um sistema não caótico, tenderia a manter uma estabilidade autorregulável em seus resultados.
As desvantagens da Teoria dos Sistemas a respeito da pouca consideração do contexto histórico e da relevância do Estado são abordadas por meio do reconhecimento da relevância destes na conformação de todos os elementos do sistema. A questão da estabilidade sistêmica é relativizada pelo reconhecimento da imperfeição dos sistemas em geral e dos adotados no Brasil, que, inclusive, demandaram alterações profundas e sucessivas, em busca do aperfeiçoamento, expressas nas constituições já adotadas.

estratégias mais adequadas a suas situações e seus objetivos. As regras distribuem recursos de poder[44], por meio da designação da competência dos atores, da sequência de tramitação, dos procedimentos legislativos disponíveis e dos requisitos para aprovação da matéria nas diversas instâncias de decisão. Desse modo, os comportamentos tornam-se mais previsíveis na tramitação das proposições, tornando os resultados legislativos mais estáveis.

Esses elementos são comuns às assembleias representativas em geral, contudo estas se distinguem pela especificidade das regras sobre o poder para legislar. No caso do Brasil, as principais regras sempre estiveram explicitadas nas constituições nacionais, refletindo o balanço de poder entre o Legislativo e o Executivo. O padrão de avanços e retrocessos na capacidade de o Congresso brasileiro legislar[45] indica que o complexo sistema em estudo é resultado de uma construção social, que expressa as efetivas alterações de poder observadas em mudanças críticas experimentadas pela sociedade e sua elite política.

A Constituição do Império (1824) refletiu o fato de o Executivo dominar o processo legislativo. A primeira Constituição da República (1891) ampliou os poderes do Legislativo, que, contudo, foram reduzidos pelas aspirações nacionalistas e centralizadoras expressas na Constituição de 1934, e ainda mais restritos pela Constituição do Estado Novo (1937), outorgada por Getúlio Vargas. A Constituição de 1946 recuperou plenamente as atribuições do Legislativo, as quais foram novamente limitadas pela revolução de 1964, ocorrida em meio a grave crise social e política no contexto nacional e internacional.

O atual período de redemocratização, com o fim do governo militar e a promulgação da Constituição de 1988, consiste no primeiro em que as aspirações equitativas de uma parcela mais ampla da população conseguem ser expressas[46]. Apesar disso, em relação à competência orçamentária e aos recursos legislativos, o Legislativo não restabeleceu as mesmas prerrogativas de produção legal que detinha no período democrático anterior[47]. Inclusive, foi mantido poderoso instrumento de "decreto" presidencial com força de lei (previsto na Constituição de 1967), na forma da medida provisória, embora com a necessidade de ser aprovada pelo Legislativo.

---

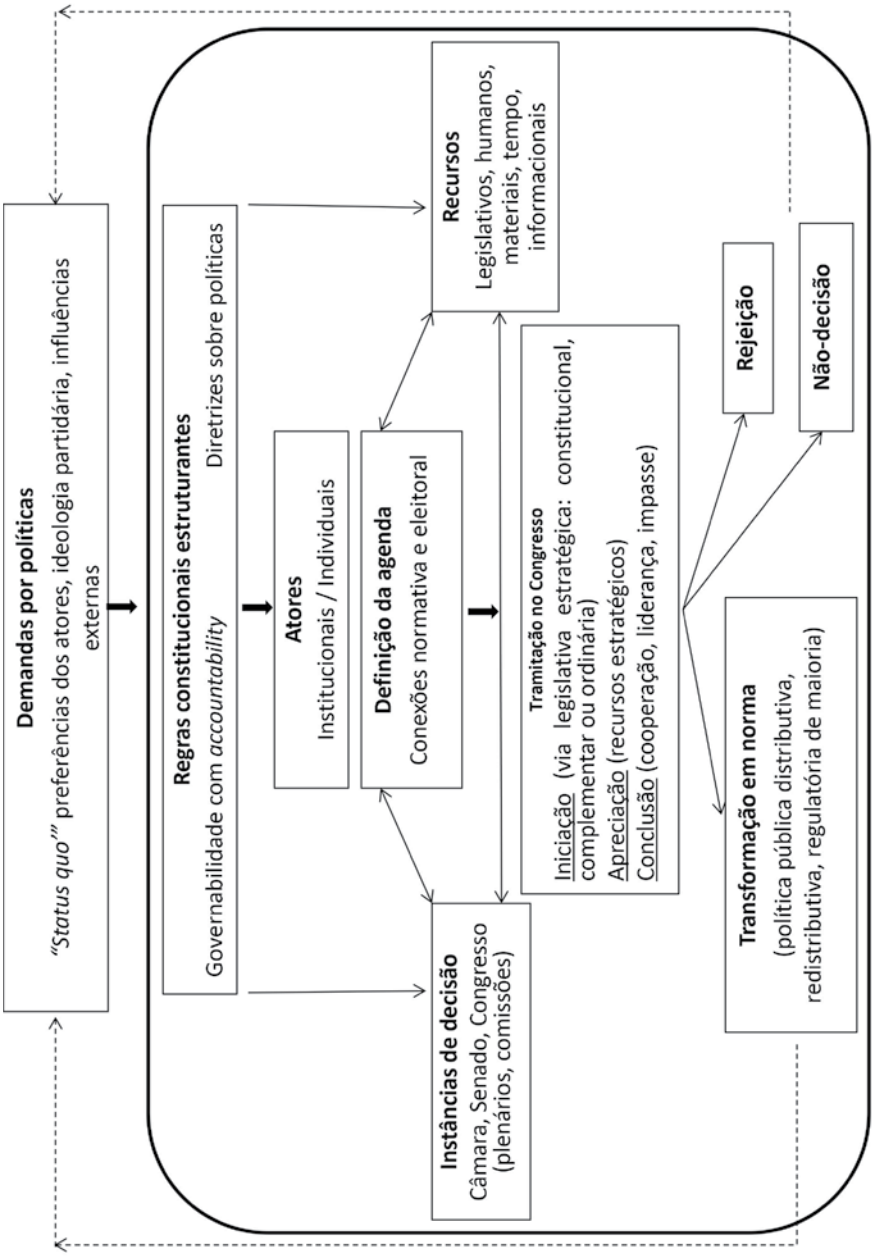
[44] Figueiredo e Limongi (1998).

[45] Pinto (2009).

[46] A Constituinte de 1987/1988 foi a primeira oportunidade de maior participação popular. Segundo Lessa (2008), a Constituição proporcionou uma dimensão de horizonte e tratou de "questões imateriais", sendo uma "imagem projetada daquilo que o país deve ser".

[47] Como observado por Santos (2003) e Pinto (2009), respectivamente.

Figura 1 – Sistema de produção legislativa no presidencialismo de coalizão do Brasil pós-Constituinte de 1987/1988.



Fonte: adaptado de Gomes (2011).

Entretanto, não se pode concluir pela submissão institucional do Legislativo na produção legal após a última Constituinte, uma vez que a análise do conjunto das regras constitucionais aponta para tentativas de manter e ampliar a governabilidade do Executivo, inclusive

por meio de instrumentos presentes em constituições anteriores, mas modificados, visando fortalecer mecanismos de contrapeso à disposição do Legislativo. Essa lógica constitucional pode ser observada em regras que promovem a ampliação da responsabilidade orçamentária, por exemplo, por meio da proibição de aumento da despesa administrativa não autorizada e da necessidade de previsão da receita e fixação da despesa, compatibilidade com o plano plurianual de governo e indicação da fonte de recursos para os gastos orçamentários[48].

As regras também revelam uma postura de controle assumida pelo Legislativo perante a flexibilidade oferecida ao Executivo para legislar, como na exigência de autorização legislativa em vários tipos de movimentações orçamentárias[49]. Outra tentativa de controlar o Executivo está na previsão explícita de admissão de crédito extraordinário somente para atender "a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública".

A busca de uma maior *accountability*[50] do presidente é acentuada pela previsão de crime de responsabilidade em várias situações de natureza política, mas também em outras de efeito pragmático, como no caso de execução de investimento sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão. Há vários instrumentos de *accountability* previstos na Constituição que enfatizam a prestação de contas (na perspectiva contábil) pelo Executivo[51].

Também se percebe a influência constitucional no modo como os poderes precisam interagir para produzir leis. Assim, ao reduzir a quantidade de votos necessários para a derrubada de veto presidencial aposto a leis ordinárias e complementares (antes de 1988 eram necessários dois terços e, após, apenas a maioria absoluta), foi fortalecida a posição do Legislativo perante o Executivo[52]. Mas, ao mesmo tempo, foi

---

[48] Artigos 67 e 165 a 167 da Constituição Federal (CF) de 1988.

[49] Incluindo a abertura de crédito suplementar, remanejamento de recursos, cobertura de *deficits* de empresas públicas e instituição de fundos.

[50] Não há uma tradução precisa para o termo em português, que tem sido traduzido como "responsabilidade, responsabilização, respondabilidade, responder pelas ações, prestação de contas". Enquanto "conceito e prática tem origem na gestão empresarial e diz respeito à prestação de contas centrada nos resultados, numa lógica de racionalidade produtiva econômico-financeira" (CARDOSO, 2005).

[51] Pederiva (1998).

[52] O veto pode ser aposto pelo presidente num prazo de quinze dias. Decorrido esse prazo, o silêncio do presidente importará sanção. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto. Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao presidente da República. Esgotado sem deliberação, o veto será colocado na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

reduzido o tamanho da maioria parlamentar que o Executivo precisa mobilizar para garantir a aprovação de leis ordinárias e complementares e evitar a paralisia decisória nesses níveis hierárquicos. Assim, o apoio de um maioria absoluta tanto garante a aprovação desses tipos de norma, como reduz o risco da derrubada do veto presidencial. Isso promove a governabilidade num nível hierárquico mais inferior, associado à rotina administrativa, e reforça o presidencialismo de coalizão. Por outro lado, a exigência de uma supermaioria (de três quintos) para aprovação das emendas constitucionais foi mantida (sem contar que elas não são sujeitas a veto), protegendo a atuação do Legislativo nesse nível hierárquico mais elevado[53].

Outra relevante lógica reforçada em 1988 foi a "constitucionalização" de políticas públicas. Entre as 1.627 provisões do texto original da Constituição, 30,5% delas são relacionadas a políticas públicas[54]. De fato, a inserção de direitos sociais pode representar uma característica dos textos constitucionais do Brasil de incorporar direitos progressivamente, acompanhando o processo histórico de ampliação dos direitos do cidadão[55].

A "constitucionalização" de políticas públicas que poderiam ter sido tratadas em leis, buscou solidificar ganhos sociais dos grupos que tinham influência ou representação na Assembleia Nacional Constituinte, em um nível em que a influência do Executivo seria mais limitada. Assim, essas políticas passariam a ser "de Estado", e não apenas "de governo".

Durante a Constituinte, regras especiais permitiram uma atuação mais autônoma do Legislativo em relação ao Executivo, devido: ao temporário enfraquecimento deste; a uma intensa participação da sociedade organizada, por meio da consideração de propostas populares;

---

[53] No ordenamento jurídico brasileiro a norma de maior hierarquia é a Constituição, seguindo-se as leis ordinárias e complementares (num mesmo patamar) e, abaixo dessas, os decretos regulamentadores do Executivo.
Brady e Volden (2006) e Krehbiel (1998) destacaram, no caso dos EUA, a importância, para a análise de impasses legislativos, das regras supermajoritárias de rejeição de veto presidencial pelo Congresso e das de finalização de procedimento de obstrução da discussão de proposta no Senado.

[54] Couto e Arantes (2008).

[55] Assim, nos textos de 1824 e 1891, percebe-se uma "visão política mais liberal do Estado, garantidor das liberdades individuais e da segurança coletiva". Nos textos da década de 1930 são acrescentados direitos decorrentes de um "Estado promotor do desenvolvimento e garantidor de direitos trabalhistas e da reprodução da força de trabalho". Os mais recentes acrescentaram direitos relacionados "ao Estado provedor, benfeitor e garantidor de direitos sociais, não apenas vinculados à condição de trabalhador" (GOMES, 2008a). Entretanto, apenas a Constituição de 1988 ampliou os direitos sociais de modo a incluir a saúde, além de restaurar as liberdades democráticas.

ao amplo debate sobre políticas em comissões e subcomissões temáticas; e a uma coordenação do processo decisório mediada pelo Colégio de Líderes partidários. Essa dinâmica resultou num conjunto de diretrizes mais equitativas[56] e de alta relevância nas mais diversas áreas de política pública, com potencial para estabelecer uma conexão com as legislações futuras. A Constituinte teria sido, assim, um momento crítico em que o Legislativo foi o principal definidor de uma agenda de nível mais amplo de repercussão, criando *path dependencies,* cujos efeitos ainda estariam se desenvolvendo, à medida que essa conexão normativa se estabelecesse efetivamente. Estas orientam e limitam o campo de atuação do Executivo, buscando estabelecer uma conexão normativa entre o texto constitucional e o conteúdo de políticas públicas efetivamente adotadas.

Na prática, o Legislativo restringiu alguns de seus poderes de iniciativa legal em normas de poder hierárquico inferior (como as leis ordinárias), em troca de maior influência na definição inicial das diretrizes básicas das políticas públicas (na Constituinte); ao mesmo tempo em que manteve poder para alterar normas hierarquicamente superiores (por meio de emendas à Constituição) e influir na tramitação dos demais tipos[57]. Assim, a Constituição mantém o estímulo para que o Executivo busque a formação de maioria parlamentar por meio de coalizão partidária (de tamanho proporcional ao nível hierárquico das políticas almejadas), favorecendo sobretudo a governabilidade dependente de normas de níveis hierárquicos inferiores, compatíveis com a implantação de políticas segundo diretrizes já estabelecidas pela própria Constituição[58]. Esse marco institucional teria sido influenciado pela aversão ao risco da paralisia decisória no Congresso, um dos aspectos associados à crise pré-1964, seguida pela supressão da democracia por vinte anos[59].

---

[56] É preciso considerar que, apesar de a Constituinte ter representado o momento em que uma maior participação da sociedade foi possível em relação às constituições anteriores, grande parcela da população não possuía os mesmos recursos que setores organizados para influenciar os resultados.

[57] O inciso XI, do art. 49 da CF de 1988 estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes".

[58] No período democrático anterior (iniciado em 1946), já havia estímulo ao presidencialismo de coalizão, devido ao sistema eleitoral que busca a representação proporcional (na Câmara dos Deputados) e o multipartidarismo, tornando improvável que o partido do presidente seja majoritário. Esse sistema foi mantido pela CF de 1988.

[59] Santos (1994).

Assim, o arranjo atual manteve a tradição histórica de um Executivo federal forte e a tendência centralizadora da política brasileira[60]. A governabilidade seria garantida pelo nível de flexibilidade institucional que o Executivo teria para direcionar a agenda e adotar legislação oportuna para o enfrentamento de problemas econômicos e sociais, contando com a cooperação do Legislativo, principalmente por meio da mediação das lideranças partidárias e de coordenadores das instâncias de decisão no Congresso. Contudo, a flexibilidade obtida pelo Executivo no novo período democrático seria limitada pela possibilidade de o Legislativo controlar os atos do presidente.

Em resumo, considera-se que o elemento estruturante do sistema de produção legislativa é o arcabouço institucional atualizado pela Constituição de 1988. O texto constitucional expressa as aspirações predominantemente equitativas da sociedade organizada, mas, apesar de limitantes, essas diretrizes ainda não seriam suficientes para determinar a natureza do produto final do sistema. A conformação das políticas públicas no período pós-Constituinte também depende de regras de nível hierárquico inferior, que influenciam as interações concretas nas instâncias de decisão, as quais ainda estão sujeitas aos mais variados tipos de interesses dos atores envolvidos.

Desse modo, sugere-se que a Constituição de 1988 não apenas iniciou formalmente o novo período democrático brasileiro, mas atuou como destacado *agenda setter* e também propiciou instrumentos para favorecer a governabilidade com *accountability*, num contexto de presidencialismo de coalizão, a partir do aprendizado de experiências institucionais prévias. Tais instrumentos consolidariam a situação de flexibilidade e de liderança do Executivo para governar o país e propiciariam ao Legislativo meios para influenciar esse processo e ainda manter controle sobre temas constitucionais.

O reconhecimento do papel da Constituição Federal como indutor permanente do conteúdo da produção legal conduz à argumentação de que o sistema não é caótico e de que a lógica de sua funcionalidade considera a busca de solução equilibrada para problemas extremos já enfrentados no passado, como a paralisia decisória, o autoritarismo e a iniquidade social. O sistema seria funcional caso as lógicas constitucionais conseguissem ser reproduzidas consistentemente nas políticas efetivamente adotadas ao longo do tempo pelas sucessivas legislaturas.

---

[60] Vianna, Burgos e Salles (2007).

Desse modo, as diretrizes normativas representariam um padrão ideal, com o qual a produção legislativa posterior poderia ser comparada.

2.1.2 Os atores e suas preferências por políticas

Os atores com participação mais destacada na produção legislativa no nível federal são os parlamentares (deputados e senadores) e o presidente da República; contudo, membros do judiciário e até os cidadãos podem iniciar proposições legislativas[61]. Nas perspectivas sistêmica e estratégica, os atores representam interesses tanto institucionais coletivos (por exemplo: do Executivo, dos partidos políticos, de frentes parlamentares) quanto individuais, de modo que a existência de conflito de interesses é inerente ao modelo.

Os deputados são eleitos para representar o povo (por meio de sistema eleitoral proporcional), e os senadores, os estados e o Distrito Federal (por meio de princípio majoritário)[62]. O presidente da República é eleito diretamente, pela maioria do eleitorado nacional, exercendo o poder Executivo, auxiliado pelos ministros de Estado, que nomeia[63]. O apêndice A apresenta características desses atores, explicitadas na Constituição e relevantes para a produção legislativa, dentre as quais: métodos de seleção, competências legislativas (incluindo as privativas) e dispositivos de *accountability*.

A análise dessas características sugere que ao presidente cabe a iniciativa de coordenar as políticas do governo de interesse da maioria da população. As responsabilidades do presidente são de elevada magnitude perante a nação, pois deve "promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil"[64]. Para tanto, ele foi dotado de considerável poder para iniciar, privativamente[65], proposições de lei nas áreas administrativa e orçamentária (o que não exclui a competência do Congresso para dispor em definitivo

---

[61] "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao procurador-geral da República e aos cidadãos" (art. 61 da CF de 1988).

[62] Artigos 45 e 46 da CF de 1988.
Ames (2001) destaca que as regras sobre distribuição de cadeiras no Congresso afetam a proporcionalidade devido a sub-representação de estados populosos na Câmara.

[63] Artigos 76 e 77 da CF de 1988.

[64] Art. 78 da CF de 1988.

[65] É preciso esclarecer, entretanto, que a iniciativa exclusiva do presidente para iniciar projetos específicos relacionados ao orçamento da União não retira a competência dos parlamentares para iniciar outros projetos de natureza orçamentária e financeira.

sobre essas matérias) e apresentar medidas provisórias com força de lei e efeitos imediatos, abordando temas urgentes e relevantes.

Observa-se a busca de uma maior *accountability* do presidente por meio da previsão constitucional de crimes de responsabilidade específicos (apêndice A). Os parlamentares, por sua vez, não são objeto de dispositivo de responsabilização tão rigoroso – talvez pela própria necessidade de inviolabilidade de suas opiniões (atributo de extrema utilidade em outras funções do Legislativo, como a de fiscalização).

Essas características influenciam as preferências sobre políticas públicas e, consequentemente, as agendas legislativas promovidas pelos atores. As preferências também são influenciadas por atores externos ao sistema (eleitores, grupos de interesse, mídia e membros de outras instituições políticas – do Judiciário, governadores, prefeitos, órgãos de controle) e, eventualmente, por crises sociais e políticas.

Com relação ao Executivo, ministros de Estado e partidos que compõem a coalizão de governo também influem nas preferências do presidente. Uma vez que a competência para legislar do Executivo federal está centralizada no presidente, esse poder aparenta possuir uma atuação mais coesa, o que não impede a existência de discordâncias internas e de alianças de parte do Executivo com setores do Congresso.

A conexão eleitoral do presidente com toda a população torna-o um "maximizador da agenda nacional", uma vez que é tido como principal responsável pelo desempenho geral do país, tanto na área econômica quanto na social[66]. O Executivo possui, assim, forte motivação para liderar a agenda para elaboração de políticas no novo período democrático, uma vez que sofre maior nível de cobrança por parte do eleitorado nacional. Nesse contexto, governabilidade e *accountability* importam, pois influenciam as chances de o presidente e seus aliados políticos permanecerem no poder.

Contudo, a exigência de decisões apoiadas pela maioria do Congresso induzem à formação de coalizões de governo, geralmente baseadas na coalizão eleitoral. Assim, a necessidade de um bom desempenho do Executivo diante do eleitorado nacional demanda a produção de resultados de abrangência nacional; mas a necessidade de obtenção de apoio parlamentar para aprovar essa agenda também incentiva a produção de resultados de interesse de grupos específicos, particularmente quando a base do apoio não é ideológica.

---

[66] Santos (2003).

No caso dos parlamentares, sua seleção é realizada de modo a que captem – com grande sensibilidade –, filtrem e proponham as plurais demandas da população e das unidades federadas[67]. É plausível admitir que suas preferências variem com o tipo de conexão eleitoral, principalmente quando se consideram as diferenças no sistema de acesso às duas Casas e a idade mínima maior no caso dos senadores (apêndice A).

É razoável esperar que os deputados representem preferências mais diversificadas que os senadores, pois possuem a capacidade de captar um maior volume de informações da sociedade, pela maior proporcionalidade de sua seleção e pela maior quantidade de membros. Por sua vez, espera-se que os senadores possuam maior experiência com políticas públicas (por serem selecionados com idade mínima maior), maior tempo de mandato, renovação mais lenta na composição das comissões permanentes e, muitas vezes, experiência prévia na Câmara dos Deputados.

As preferências dos parlamentares também são influenciadas pelos seus objetivos de carreira. Foi sugerido que os deputados almejam carreiras no Executivo e no nível estadual[68], o que atenuaria os efeitos da busca pela reeleição em seu comportamento. Parte do desinteresse em seguir carreira no Legislativo pode ser devido a um sentimento de baixa autoestima provocado pela dificuldade de um parlamentar influir individualmente na produção de políticas públicas. São poucas as oportunidades de obtenção de resultados com impacto no curto prazo e, além disso, é difícil atribuir para si a responsabilidade por um produto que em geral é resultado do esforço coletivo.

A ideologia partidária é outra fonte de influência. Apesar de muitos autores presumirem que os partidos brasileiros sejam destituídos de ideologia, estudos detectaram variações no posicionamento de parlamentares consistentes com a posição dos partidos no espectro ideológico, embora isso nem sempre se reflita no comportamento legislativo[69]. Posicionamentos em bases puramente ideológicas não parecem ser predominantes, sendo provável que sejam mais fortes as influências partidárias exercidas pelo pertencimento ou não à coalizão do governo. Enfim, cedo ou tarde os parlamentares percebem que o sucesso de propostas individuais demanda apoio coletivo, incluindo o

---

[67] Principalmente devido à maior heterogeneidade de preferências induzidas pelo método eleitoral – proporcional na Câmara e majoritário no Senado.

[68] Samuels (2003).

[69] Zucco (2009).

dos partidos políticos, de membros de comissões temáticas, de frentes parlamentares específicas e, se for o caso, da coalizão de governo.

Diante de tantas influências, o parlamentar pode apresentar os comportamentos, baseados na conexão eleitoral[70], como o *credit claiming*, *position taking* e a busca pelo *pork barrel*, resultando num excesso de políticas particularistas. Entretanto, também há oportunidades para o *sincere voting*, o *strategic voting* e também para a busca da "boa política pública". Sendo o parlamentar um ator racional que tem aversão ao risco político, sua utilidade em decisões específicas sobre políticas públicas será definida pela expectativa de resultado da política, e não pela política em si[71].

A premissa básica da racionalidade é que o parlamentar busca a ampliação de seu poder político e redução de riscos futuros. O primeiro objetivo pode visar ao favorecimento da reeleição ou da carreira política no Executivo (federal, estadual ou municipal) ou, ainda, no Legislativo de outros níveis da federação. O segundo pode favorecer a seleção de "boas políticas", apesar da existência do comportamento distributivista, o parlamentar não apenas seria influenciado pelo interesse e magnitude das "massas atentas", mas também pelos efeitos futuros que as políticas adotadas no presente teriam sobre as "massas não atentas", as quais poderiam ser mobilizadas por líderes de "coalizão"[72].

Assim, os parlamentares tenderiam a atuar de forma a minimizar riscos futuros decorrentes de suas decisões sobre políticas públicas. Desse modo, seriam produzidas políticas tanto de interesse particularizado como de interesse mais amplo.

No caso brasileiro, no contexto do presidencialismo de coalizão, a racionalidade do parlamentar para solucionar conflitos de interesses individuais e institucionais (sistêmicos) nas interações com os demais atores (nas diversas instâncias de decisão do Congresso) seria influenciada com maior intensidade pelas sinalizações da coalizão de governo, mediadas pelas lideranças dos partidos políticos, como já sugerido na literatura[73].

---

[70] Mayhew (1974).
[71] Krehbiel (1990).
[72] Arnold (1990).
[73] Figueiredo e Limongi (2004).

2.1.3 Instâncias de decisão legislativa

As instâncias de decisão legislativa[74] são aquelas onde ocorrem as interações entre os atores para deliberarem (em geral, pública e formalmente) sobre as proposições legislativas. Nesse modelo foi evitado denominá-las como arenas, a fim de afastar confusão conceitual com tipologia que caracteriza as arenas em função do tipo de política produzida (distributiva, redistributiva, regulatória ou de maioria)[75]. Considera-se necessário identificar com clareza as diferentes instâncias de decisão, pois cada qual pode produzir mais de um tipo de política e, portanto, admitir o funcionamento de mais de um tipo de arena.

As instâncias de decisão relevantes para a produção legislativa no Brasil são os plenários e comissões do Congresso Nacional (nas deliberações em sessões conjuntas), da Câmara e do Senado. Os procedimentos nelas adotados estão indicados na Constituição, no Regimento Comum do Congresso Nacional e nos regimentos internos de cada Casa legislativa. Essas instâncias têm em comum os princípios da decisão majoritária e da composição orientada pela proporcionalidade partidária[76]. Tais princípios tornam as preferências do parlamentar mediano e o tamanho da base parlamentar de apoio ao governo relevantes em cada uma delas. O apêndice B apresenta as características das instâncias de decisão relacionadas à composição, direção e coordenação dos trabalhos e tipos de proposições apreciadas.

O simples fato de o Plenário do Congresso Nacional produzir grande número de leis ordinárias associadas a matérias orçamentárias já seria suficiente para destacar sua relevância. Além disso, é nesse plenário que conflitos entre o Executivo e Legislativo podem se tornar mais aparentes, em virtude da deliberação sobre os vetos parciais ou totais apostos pelo presidente a proposições aprovadas pelo Congresso – particularmente no contexto atual, em que não mais é exigida uma supermaioria para derrubar um veto presidencial, bastando, em geral, a mesma maioria que já havia aprovado a matéria vetada. Apesar dessas características, pouca atenção tem sido dada a essa instância de decisão.

---

[74] Figueiredo e Limongi (1999a) utilizaram a expressão "instâncias decisórias", destacando a Mesa e o Colégio de Líderes.

[75] Lowi (1972); Wilson (1973).

[76] "Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros" (art. 47 da CF de 1988). "Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa". (art. 58, § 1º, da CF de 1988).

De fato, as numerosas matérias orçamentárias são, em geral, excluídas das análises. No entanto, por tratar do orçamento da União, essa instância é de interesse para a implantação e, principalmente, manutenção dos mais variados tipos de políticas públicas, inclusive as de interesse amplo.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), comissão permanente do Congresso Nacional, destaca-se pelo suporte que oferece ao Plenário na apreciação das numerosas emendas ao orçamento apresentadas pelos parlamentares. Ela tem sido mais estudada, em função do interesse causado pelo comportamento distributivista associado às emendas parlamentares; essas análises, entretanto, não consideram o conjunto da lei orçamentária.

A Câmara dos Deputados tem sido o objeto mais frequente dos estudos legislativos, provavelmente porque nessa Casa são iniciadas as tramitações da quase totalidade dos projetos, principalmente os de autoria do Executivo[77]. A Casa "iniciadora" possui vantagem estratégica na definição do texto de uma futura lei, pois pode rejeitar as emendas apresentadas pela Casa "revisora" ao projeto inicialmente aprovado e encaminhar a matéria para a sanção presidencial[78].

O plenário da Câmara é a instância que tem atraído maior atenção, pois é nele, e não nas comissões, que em geral ocorrem as deliberações mais relevantes sobre os projetos de lei em regime de urgência e sobre as medidas provisórias – ambos de elevada importância à coalizão de governo. Contudo, o interesse pelo funcionamento das vinte comissões permanentes da Câmara tem aumentado, devido à crescente participação desses órgãos especializados na aprovação de leis ordinárias que tramitam conclusivamente, ou seja, sem a necessidade de votação em plenário[79]. A tramitação "conclusiva" nas comissões representa uma alternativa ao plenário para deliberação de proposições menos conflituosas. Apesar de ocorrerem mais lentamente, elas podem ampliar as

---

[77] A Câmara tem sido a Casa iniciadora dos projetos do Executivo desde a Constituição do Império (1824). Iniciam tramitação no Senado os projetos de autoria de senadores e propostas de emendas constitucionais apresentadas por assembleias legislativas estaduais.

[78] Backes (2008).

[79] A Constituição de 1967 estabeleceu o poder para as comissões rejeitarem projetos de lei sem necessidade de deliberação do Plenário, e a de 1988 ampliou esse poder para que elas também possam aprovar tais projetos.

oportunidades de sucesso dos parlamentares, particularmente os da oposição, pelo maior interesse do Executivo nas atividades do plenário[80].

Comissões temporárias também são responsáveis na Câmara por deliberações sobre projetos de alta relevância, discutidos em comissões especiais. Essas instâncias, embora provisórias, não eliminam a influência das comissões permanentes, pois estas têm representação em sua composição. Entretanto, devido a sua criação e instalação dependerem da presidência da Casa e das lideranças partidárias, podem ser utilizadas estrategicamente para influenciar a tramitação de matérias e reduzir a influência das comissões permanentes.

O Senado Federal tem sido caracterizado como Casa revisora, em virtude de seu papel na revisão das proposições aprovadas na Câmara, incluindo as do Executivo[81]. Essa posição lhe confere um importante poder de veto, pois se rejeitar integralmente a proposição em revisão, esta será arquivada. O Plenário e as dez comissões permanentes do Senado teriam funções semelhantes às da Câmara; entretanto, tendem a atuar sobre um número bem menor de proposições e de conteúdo de maior saliência, pois as matérias em fase de revisão já venceram uma etapa de deliberação. Todavia, não se pode menosprezar o papel do Senado também como iniciador de projetos (dos senadores)[82].

Sobre as comissões permanentes das Casas do Congresso, é relevante acentuar que o elevado acesso dos setores organizados da sociedade aos seus membros amplia a sensibilidade destes a uma grande gama de interesses sociais, embora tal acesso seja desigual, pois os setores menos favorecidos da sociedade brasileira têm menor capacidade de organização e de demandar políticas equitativas[83]. De todo modo, a promoção desse acesso via comissões é observada, por exemplo, nos dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que protegem a representação da minoria em cada comissão permanente, além

---

[80] Por exemplo, segundo Amaral (2009) a oposição obteve 39% das relatorias nas comissões, e apenas 15% no plenário da Câmara, no caso dos PLs apresentados entre fevereiro de 1995 e fevereiro de 1996.
Carneiro (2009) verificou aumento progressivo da participação das comissões permanentes do Legislativo na produção de leis. Assim, partindo de níveis pouco expressivos após a Constituição de 1988, já em fase do governo de Fernando Henrique Cardoso, cerca de 40% das leis provenientes de PLs foram decididas conclusivamente pelas comissões e, no governo Lula, chegou a 55%. Excluindo os temas simbólicos, a apreciação conclusiva pelas comissões definiu 37% da produção proveniente de PLs de autoria do Legislativo e do Executivo.

[81] Em períodos de grande centralização do poder do Executivo, as atribuições do Senado como Casa revisora foram abolidas (em 1934, o Senado não mais revisava os projetos de lei e, em 1937, todas as atividades da instituição foram suprimidas, sendo resgatadas em 1946).

[82] Araújo (2009).

[83] Weyland (1996).

da possibilidade de apresentação de projetos de lei por setores da sociedade em comissão permanente específica[84].

Outro relevante papel das comissões permanentes é a seleção dos temas a serem deliberados, o que é atenuado quando solicitações de urgência são aprovadas e remetem os projetos para a apreciação do Plenário. Ainda assim, diante das milhares de proposições apresentadas anualmente, a triagem realizada pelas comissões contribui para organizar minimamente a pauta de deliberação.

Apesar de a Constituição de 1988 ter possibilitado o fortalecimento da produção quantitativa das comissões, por meio da apreciação conclusiva de proposições, é provável que propostas mais relevantes estejam sendo tratadas pelo Plenário. Ainda assim, não se pode excluir a participação das comissões temáticas nas decisões do Plenário, pois, a princípio, relatores representantes das comissões permanentes competentes para analisar o projeto são designados para apresentar relatórios no próprio plenário. Ainda que o tempo para elaborar o relatório seja reduzido nas matérias em regime de urgência, sendo o tema recorrente, é possível utilizar informações previamente levantadas pela comissão.

Sobre o tipo de atuação das comissões nas duas Casas, algumas diferenças nos regimentos oferecem potencial para uma atuação mais especializada e influente das comissões permanentes do Senado. Elas podem, por exemplo, aprovar projetos de lei sem necessidade de deliberação do Plenário (por decisão do presidente do Senado), inclusive em matérias que na Câmara são de competência do Plenário (como as que são tratadas por projeto de lei complementar). Outra característica que fortalece a especialização das comissões do Senado é a renovação da direção a cada dois anos – em comparação à renovação anual da direção das comissões permanentes da Câmara.

A restrita criação de comissões temporárias no Senado também fortalece o papel das comissões permanentes, pois as primeiras apenas analisam projetos de código (que não alteram o mérito de um conjunto de leis, mas apenas as consolidam num único instrumento) e alterações no regimento. Outro fator positivo é a celeridade da deliberação devido à capacidade de as comissões permanentes do Senado manifestarem-se não apenas sobre o mérito, mas também sobre a constitucionalidade da proposição. Na Câmara, esse último aspecto é de competência apenas

---

[84] Um exemplo de elevada expressão foi o projeto "ficha limpa", para impedir o registro de candidaturas de condenados pela Justiça, que resultou na Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. O projeto aprovado em 2010 foi o PLP nº 168/1993, de autoria do Executivo, que tramitava lentamente, mas foi acelerado pelo surgimento do PLP nº 518/2009, de iniciativa popular.

da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que, então, precisa analisar todos os projetos previamente aprovados pelas comissões de mérito[85].

Finalmente, destaca-se uma instância que não tem poder formal para deliberar sobre proposições, mas sua atuação é decisiva para os desdobramentos que ocorrem em todas as outras instâncias. Trata-se do Colégio de Líderes partidários, criado para auxiliar na coordenação da ação coletiva, e que, na prática, divide com as Mesas dos plenários a coordenação do processo decisório, centralizando-o, particularmente por participar na produção de uma pauta de deliberação consensual, sob a responsabilidade do presidente da Casa. O exemplo mais claro é o Colégio de Líderes da Câmara, que tem sua atuação respaldada no Regimento Interno, ao contrário do que ocorre no Senado.

Em resumo, as instâncias do Congresso Nacional destacam-se pela definição do orçamento da União, que não é limitado a políticas distributivas, e dos vetos presidenciais. Na Câmara, as comissões permanentes são receptivas às volumosas demandas da sociedade e realizam a triagem das mesmas, oferecendo, ainda, uma via alternativa. O plenário da Câmara representa local privilegiado para o avanço dos interesses da coalizão de governo, pelo papel na definição do texto inicial das proposições do Executivo. No Senado, as instâncias revisam matérias já triadas, permitindo sua aprovação, ou não, como também a proposição de matérias relevantes, apoiadas por comissões permanentes mais fortalecidas.

Essa breve descrição das instâncias de decisão justifica a análise conjunta das interações entre os poderes nas duas Casas, inclusive considerando diferenças na influência da coalizão de governo em cada uma delas, e da ampliação do foco para além dos plenários.

2.1.4 Recursos para a produção legislativa

Os recursos disponíveis aos atores influem em sua capacidade de explorar as potencialidades existentes em cada instância de decisão. Para a produção legislativa são mais óbvios os recursos legislativos, particularmente os tipos de proposições legislativas disponíveis, os quais representam o conteúdo básico a ser processado pelo sistema. Entretanto, recursos de outra natureza, também tratados a seguir, podem igualmente ser usados estrategicamente.

---

[85] Em versão anterior do Regimento Interno essa comissão era a primeira a se manifestar. A alteração ocorreu em 1991.

2.1.4.1 Recursos não legislativos

São destacados os seguintes recursos não legislativos: o tempo, os materiais, os humanos e os informacionais.

O tempo associa-se à oportunidade em que as proposições são apresentadas e à celeridade com que tramitam, em relação à fase da política pública em consideração. É preciso ter em mente que um tempo de tramitação longo não é necessariamente um indicativo de disfuncionalidade. Deve-se considerar a complexidade e o nível de conflito da matéria em deliberação, de modo que a valorização de rápidas tramitações precisa ser ponderada. Por exemplo, as proposições que estruturam políticas ou produzem grande impacto na distribuição de recursos, em geral, demandam maior tempo de tramitação, enquanto políticas já estabelecidas podem exigir rápidas alterações de curso.

Os milhares de proposições apresentadas anualmente e os limites das instâncias de decisão para apreciar todas tornam o tempo um recurso escasso, demandando que os atores priorizem as mais relevantes. Isso precisa considerar o tempo disponível para que seus objetivos sejam atingidos, o que, por sua vez, associa-se ao ciclo eleitoral. Assim, a renovação dos representantes do Executivo e do Legislativo a cada quatro anos estabelece o período em que legislações relevantes e suas regulamentações devem estar disponíveis a tempo de produzir resultados concretos nas políticas e influenciar o eleitorado.

Os recursos materiais e humanos de suporte à produção legislativa estão intimamente relacionados à produção de informação para os tomadores de decisão. Incluem desde a capacidade administrativa para o funcionamento das instituições até a produção de documentos de apoio e de divulgação de informações (como gráficas, bibliotecas, centros de processamento de dados, televisão e rádio das Casas, etc.).

Tanto o Executivo quanto o Legislativo têm investido no aperfeiçoamento de seus quadros profissionais. O Executivo possui a vantagem informacional de dispor de técnicos em todas as políticas públicas que implementa, por meio dos ministérios; além disso, dispõe de setores específicos para coordenar e monitorar sua atuação legislativa (por exemplo, a Casa Civil e a Secretaria de Articulação Institucional da Presidência da República). O Legislativo não dispõe do mesmo quantitativo de técnicos, mas Câmara e Senado possuem, nos seus quadros de servidores públicos, equipes de assessores especializados nas diversas áreas da política pública para apoiar a atuação dos parlamentares e das

comissões[86]. Ademais, os parlamentares dispõem de orçamento fixo para contratar pessoal temporariamente para os respectivos gabinetes.

Além dos recursos informacionais produzidos pelo Legislativo (o que também inclui as informações das lideranças partidárias, de frentes parlamentares temáticas e de associações de parlamentares), também são disponibilizadas informações elaboradas pelo Executivo (formalmente solicitadas, por requerimento, ou fornecidas aos parlamentares de sua base de apoio) e por grupos de interesse, que dispõem de estrutura permanente ou contratada (escritórios de *lobby*). Os parlamentares também captam informações dos eleitores, pelo contato direto com sua base eleitoral e por meio da internet ou da imprensa. Não pode ser esquecida a bagagem informacional do próprio parlamentar, decorrente de experiências prévias e do exercício da atividade parlamentar.

Assim, ainda que o Executivo detenha conhecimento técnico mais elaborado sobre as políticas públicas que implementa, parte da deficiência do Legislativo pode ser suprida por informações especializadas captadas de fontes externas (inclusive do próprio Executivo), de modo que a aparente assimetria informacional entre os poderes é atenuada. Além disso, pouca atenção é dada à vantagem informacional que os parlamentares possuem em captar um tipo diferente de conhecimento: a demanda e reação dos eleitores a políticas, em período eleitoral ou não. Esse fato é relevante, mesmo que os setores com mais recursos da sociedade possuam maior capacidade de expressão, pois muito frequentemente o conhecimento técnico especializado não é capaz de prever todos os desdobramentos associados à adoção de determinada política e, muitas vezes, desconsideram a questão da equidade.

Percebe-se que os recursos não legislativos podem ser usados estrategicamente, em considerações sobre oportunidade e conteúdo de informações técnicas ou políticas a serem compartilhadas durante a tramitação da matéria, bem como a oportunidade de uso dos recursos legislativos.

---

[86] Por exemplo, dados do sistema Workflow, que registra as atividades da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, indicam que apenas em 2009 as 21 áreas temáticas da consultoria produziram 23 mil trabalhos de assessoria aos parlamentares, incluindo: minutas de proposições legislativas, de pareceres, de relatórios, de requerimentos e de discursos; estudos, notas técnicas, consultas e assessoramentos em reuniões de comissões. Em 2006, relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007) destacou a importância do assessoramento parlamentar institucional exercido no Congresso como fator decisivo no aprimoramento das leis. A Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento também destacou esse papel (SANTISO & WHITEHEAD, 2006).

2.1.4.2 Recursos legislativos

Os recursos diretamente relacionados à produção legislativa incluem os tipos de proposição que podem alterar o texto constitucional (a proposta de emenda à Constituição – PEC), ou gerar lei complementar (o projeto de lei complementar – PLP) ou ordinária (o projeto de lei ordinária – PL, o projeto de lei do Congresso Nacional – PLN e a medida provisória – MPV)[87]. Suas características específicas de tramitação são apresentadas no apêndice C.

O anexo A ilustra o fluxo da tramitação bicameral de um projeto de lei ordinária. A tramitação se dá em sucessivas fases de iniciação, apreciação e conclusão. A iniciação ocorre com a apresentação da proposição pelo autor. A apreciação é realizada pelos parlamentares em múltiplas instâncias de decisão nas duas Casas e a conclusão ocorre quando a proposta é aprovada (com ou sem modificações), rejeitada ou simplesmente arquivada pela não deliberação. Assim, após a apresentação da proposição, a mesma é despachada pela Mesa[88] para a análise das comissões pertinentes e do Plenário da Casa iniciadora. Se aprovada, segue para revisão pelas instâncias de decisão da outra Casa. Se for emendada durante a revisão, a matéria voltará à Casa iniciadora. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará a proposição ao presidente da República, o qual a sancionará ou a vetará parcial ou totalmente, podendo o veto ser derrubado pelo Congresso.

A matéria rejeitada será arquivada e somente será objeto de uma nova proposição na mesma sessão legislativa por proposta da maioria absoluta de qualquer das Casas (artigos 65 a 67 da Constituição de 1988). A matéria não deliberada pelas comissões pertinentes no prazo regimental será arquivada ao final da legislatura.

Os vários tipos de proposição legislativa tendem a agrupar matérias com diferentes conteúdos temáticos e níveis de relevância, como também apresentam regras de tramitação distintas (apêndice C); por exemplo, quanto maior o nível hierárquico, maior é a magnitude do apoio necessário nas votações nas instâncias de decisão. Esses tipos de

---

[87] Além das normas selecionadas para esse estudo, o art. 59 da Constituição ainda prevê a lei delegada, os decretos legislativos e as resoluções. As proposições que dão origem a essas normas não foram aqui incluídas pela raridade da sua utilização (no primeiro caso) ou pela predominância de assuntos internos (nos outros dois). Contudo, alguns deles podem influir no componente normativo das políticas, pois há, por exemplo, decretos legislativos que abordam tratados internacionais e os que sustam atos normativos do Executivo. Essas proposições, no entanto, são numerosas e seguem tramitação diferenciada, de modo que necessitariam de estudo específico.

[88] É possível que a Mesa devolva a matéria ao autor em casos de flagrante inconstitucionalidade ou seleção inadequada do tipo de proposição.

proposição integram vias legislativas estratégicas diferenciadas disponíveis aos atores.

São percebidas no sistema brasileiro três vias, que têm por objeto matérias de legislação: a) constitucional, b) complementar à Constituição e c) ordinária.

A *via constitucional* utiliza apenas a proposta de emenda à Constituição (PEC). No passado, a competência para o presidente iniciar uma PEC apenas estava presente nas constituições dos períodos autoritários (ao mesmo tempo em que a competência dos parlamentares estava limitada), contudo essa competência foi admitida no atual período democrático. Os parlamentares e assembleias estaduais também podem iniciá-las, desde que haja expressivo apoiamento prévio, um terço e metade de seus membros, respectivamente.

A PEC não está sujeita a requerimento de urgência pelo presidente, nem ao veto ou sanção presidencial. Sua tramitação requer a formação de comissão temporária especial e ainda deve ser apreciada pelo Plenário de cada Casa em dois turnos de votação. É o único tipo ou procedimento legislativo cuja votação exige uma supermaioria para aprovação (três quintos dos votos em cada Casa).

A *via complementar* também dispõe de instrumento único para tramitação, o projeto de lei complementar (PLP). Esse tipo foi explicitado pela Constituição de 1967 e também aborda temas relevantes, uma vez que é utilizado para complementar a própria Constituição e por demanda explícita desta (por exemplo, em matérias financeiras, eleitorais e sobre fundos setoriais).

A quantidade de atores que podem iniciar um PLP é bem maior que no caso das PECs e sua tramitação inclui a passagem pelas duas Casas, com apreciação obrigatória pelo Plenário (no caso da Câmara). Não exige uma supermaioria de votos para aprovação, mas a maioria absoluta. Nessa via são permitidos a solicitação de urgência (pelo presidente e por parlamentares) e o veto presidencial.

A *via da legislação ordinária* admite três tipos de proposição: o projeto de lei ordinária (PL), o projeto de lei do Congresso Nacional (PLN) e a medida provisória (MPV). Os dois últimos, iniciados pelo Executivo.

O PL abrange uma ampla variedade de autores (principalmente os parlamentares) e de temas. Uma vez que gera lei ordinária, a relevância dos temas dos PLs tende a ser inferior à dos demais tipos. Entretanto, pode ser usado para estruturar relevantes programas e projetos. O PL tramita nas duas Casas e admite apreciação final pelo Plenário (após pareceres das comissões) ou apenas pelas comissões, criando

um caminho peculiar, pois o projeto poderá ser transformado em lei, apenas sendo apreciado pelas comissões. Ele está sujeito ao veto presidencial e pode ser objeto de requerimento de urgência, o que torna a apreciação do Plenário obrigatória. Para ser aprovado, é exigido o voto favorável apenas da maioria relativa dos presentes em plenário (exigência atenuada em comparação ao PLP), uma vez atingido um quórum mínimo de presença.

O projeto de lei do Congresso Nacional (PLN) é utilizado para temas orçamentários, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o próprio orçamento e créditos suplementares. Sua tramitação é diferenciada e bastante acelerada, pois acontece em sessões conjuntas do Congresso Nacional. A apreciação ocorre no plenário, mas os projetos recebem pareceres de comissão mista permanente de deputados e senadores. No caso do projeto de lei orçamentária, recebe grande quantidade de emendas parlamentares. O PLN pode ser objeto de urgência (apesar do rito naturalmente acelerado) e também de veto presidencial.

A medida provisória (MPV) produz efeitos imediatos, pois tem força de lei. Alguns conteúdos não podem ser tratados por esse tipo (apêndice C). Se aprovada pelo Congresso, será convertida em lei ordinária (havendo modificações pelo Congresso, é elaborado um projeto de lei de conversão); se rejeitada, seus efeitos cessam. A MPV é aprovada por maioria relativa e também está sujeita ao veto presidencial.

Além dos tipos de proposição e vias legislativas, os atores dispõem de recursos regimentais para aceleração, obstrução e também para modificação do conteúdo de determinada matéria. Para acelerar a tramitação de PL, PLP e PLN de seu interesse, o Executivo, como mencionado, pode solicitar regime de urgência para os mesmos. É a chamada "urgência constitucional", visto que está prevista no art. 64 da Constituição. Nesse regime, a não deliberação em 45 dias provoca o "trancamento da pauta" para "todas as deliberações legislativas" da Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado. O regime de urgência também pode ser requerido por parlamentares (para os de seu interesse ou os da coalizão de governo), em geral, por acordo de lideranças partidárias, com base nos regimentos internos das Casas.

São vários os recursos regimentais disponíveis que possuem utilidade para aprimorar o debate sobre o mérito dos projetos, mas que

podem vir a ser usados para obstruir a tramitação[89]. Para quem dispõe de maioria, esses recursos são suficientes para alcançar esse objetivo. No caso da minoria, não há recurso com poder tão elevado quanto observado no Senado dos EUA. Naquela instituição, o *filibuster* pode ser usado pela minoria para prolongar indefinidamente a discussão de uma matéria, sendo apenas derrubado por uma supermaioria de três quartos dos senadores. No Congresso brasileiro, diante de uma maioria coesa, o máximo que a minoria consegue é retardar a apreciação por algumas horas ou algumas sessões, ganhando tempo para destacar perante o eleitorado os encaminhamentos pretendidos pela coalizão.

Os presidentes dos plenários e das comissões dispõem de recursos tanto para acelerar como para obstruir a apreciação de projetos, uma vez que detêm o poder de incluir matérias (e até vetos presidenciais, no caso do presidente do Congresso) na pauta de decisão das respectivas instâncias. Os presidentes das Casas também são responsáveis pela criação em tempo oportuno (ou não) de comissões especiais e pela indicação de seus membros. Essas decisões são realizadas, geralmente, em acordo com as lideranças partidárias, mas a responsabilidade primária é do presidente.

Para influenciar o conteúdo de matérias de seu interesse, os parlamentares podem apresentar emendas e vários outros procedimentos

---

[89] Rabelo-Santos (2009) identificou vários deles: quebra do interstício de uma hora para nova verificação de votação; retirada da proposição de pauta; verificação de votação; votação pelo processo nominal; adiamento da discussão; discussão por partes; encerramento da discussão; adiamento da votação; votação de proposição artigo por artigo, ou de emendas, uma a uma; votação dos destaques simples em globo; destaques de bancada; e emendas aglutinativas.
Ações que interferem no quórum mínimo de votação também podem ter efeitos obstrutivos. Por exemplo, o não registro da presença em plenário por parlamentares, para que esse quórum não seja atingido; além da declaração de obstrução pelo líder partidário (situação em que os membros daquele partido não são contados para efeito de quórum). Nas comissões, os recursos obstrutivos incluem: a não inclusão na pauta; pedidos de vista aos projetos; solicitação de paralisação dos trabalhos devido ao início de sessão no plenário; o retardo do relator em apresentar o parecer ou a não apresentação, visando o arquivamento do projetos ao fim da legislatura (basta que uma das comissões designadas não vote seu parecer). Outros exemplos incluem: a apresentação de inúmeros projetos, que são anexados ao principal, retardando a apreciação, pois a cada apensação o relator precisará atualizar o parecer; a não instalação pelo presidente da Casa de comissão especial para apreciar projeto de interesse de mais de três comissões de mérito ou simplesmente a não indicação dos membros para compor a comissão pelos líderes partidários.

nas comissões e nos plenários[90]. A revisão pela outra Casa oferece mais oportunidades para modificações, por meio da apresentação de emendas que podem ser aceitas ou não pela Casa iniciadora. Os líderes partidários também podem influir no conteúdo deliberado nas comissões por meio da substituição de membros do partido, mesmo contra a vontade destes. Um último recurso para modificação de conteúdo em matéria de lei ordinária ou complementar é o veto presidencial, total ou parcial, o qual é usado não apenas para evitar conteúdo indesejável ao Executivo, mas também para evitar erros que conduzam a inconstitucionalidades.

Como se percebe, alguns recursos legislativos estão disponíveis a ambos os poderes e outros, a um deles, de modo que a sugestão de assimetria de recursos favorecendo apenas o Executivo[91] precisaria ser melhor caracterizada por meio de uma ampla observação dos resultados do sistema.

A próxima seção finaliza a consideração sobre os elementos do sistema de produção legislativa.

2.1.5 Componente normativo das políticas públicas

Os produtos do sistema em discussão são as leis, convertidas a partir das proposições apresentadas no Congresso. As leis representam o componente normativo das políticas públicas e, em geral, abordam os meios para obtenção dos objetivos específicos das políticas. Os atributos de políticas públicas existentes nas proposições legislativas podem

[90] Na comissão, o relator também apresenta emendas e pode inclusive optar por uma única que substitua todo o projeto. O voto em separado permite a um parlamentar não satisfeito com o relatório produzido pelo relator apresentar sua versão, objetivando influenciar os demais membros da comissão a adotá-la ou, pelo menos, deixar seu ponto de vista conhecido. No plenário também podem ser apresentadas emendas, mas não tão livremente quanto nas comissões. Nessa instância também é possível apresentar requerimento para destacar parte do projeto para votação em separado, facilitando o aproveitamento dos conteúdos consensuais e permitindo restringir as confrontações para os conteúdos de maior conflito. Outro meio de isolar pontos de conflito é o desmembramento da proposição, transformando-a em duas, para facilitar a aprovação de uma delas. Para reduzir o nível de conflito também são comuns as exclusões de temas e a menção de regulamentação futura pelo próprio Legislativo ou, principalmente, pelo Executivo.

[91] Carvalho (2003).

influenciar a interação entre os poderes e o próprio resultado do processo legislativo[92].

As arenas de políticas podem ser classificadas em distributiva, redistributiva, regulatória e majoritária[93]. Na política distributiva os custos são dispersos e os benefícios, concentrados. Os que pagam os custos estariam demasiadamente dispersos para se organizarem ou tomarem consciência da derrota; logo, o jogo político seria não conflituoso ou de soma positiva. Nessa arena só atuariam o Estado e os grupos ganhadores e a política pública teria objetivos claros, executados coordenadamente por organizações unificadas. Um exemplo seria a política industrial, frequentemente protecionista e subsidiadora. Na política redistributiva os custos e os benefícios são concentrados; os perdedores estão na arena junto aos ganhadores, geralmente com a mediação estatal; o jogo político é de soma zero; o conflito é alto, pelo interesse que gera nos diversos grupos, e um exemplo seria a política orçamentária pública ou a salarial.

Na política reguladora, os custos são concentrados e os benefícios dispersos, conduzindo a um nível de conflito intermediário, em que o Estado estabelece normas reguladoras dirigidas a beneficiar a maioria. O Estado, os grupos perdedores e os ganhadores estão presentes nessa arena – e um exemplo seria a política ambiental. Na política majoritária, os custos e benefícios são dispersos, razão pela qual a presença de ganhadores e perdedores é menor e, consequentemente, o nível de conflito é baixo, sendo a política formulada pelo Estado. A política monetária se aproximaria desse tipo.

O conflito pela distribuição de recursos públicos é, assim, um elemento essencial nas disputas que ocorrem nos tipos de política mencionados. O nível de conflito que proposições específicas podem provocar na interação entre os poderes pode variar com a capacidade de tais projetos oferecerem os meios eficazes, viáveis e eficientes para causarem impacto

---

[92] Segundo Arnold (1990), "a noção de que os atributos das políticas afetam a natureza do processo de decisão governamental não é nova", podendo ser identificada "nos trabalhos de Schattschneider, Lowi e Wilson". A sugestão dada por Schattschneider ocorreu na década de 1930 e foi posteriormente desenvolvida por Lowi, que identificou tipos de arenas de políticas. Contudo, essa teoria possuía muitas generalizações sobre o comportamento dos atores, mas não estava ligada "a conceitos básicos, nem a teorias explícitas de comportamentos de indivíduos". A revisão realizada por Wilson (1973), ao valorizar o grau de concentração ou dispersão de custos e benefícios das políticas, teria permitido aos pesquisadores avaliar a influência dessas variáveis na atuação do Congresso (ARNOLD, 1990).

[93] Lowi (1972) identificou as três primeiras e Wilson (1973) acrescentou a última. Para Méndez (1993), os elementos básicos da revisão de Wilson incluem, além da abordagem dos custos e benefícios, a caracterização dos tipos de atores e da natureza do jogo político. Os tipos de políticas associados a essas arenas não podem ser considerados rigidamente. Entretanto, é preciso que sejam aplicados adequadamente, para evitar confusões conceituais.
As sínteses sobre esses tipos de arena foram extraídas de Méndez (1993).

em tempo oportuno e contribuírem para os resultados das políticas nas quais se inserem, por meio da mobilização dos recursos orçamentários necessários. Também se relaciona com a fase de desenvolvimento (o *status quo*) em que se encontra determinada política, pois é esperado um maior nível de conflito nas políticas em fase de estruturação ou de profunda revisão, do que naquelas já estabelecidas, em fase de manutenção. Um maior nível hierárquico das proposições estaria associado a conteúdos que produzem maior nível de conflito, seja qual for o tipo de política.

Na produção legislativa, o conflito tem potencialmente sua expressão mais direta nas decisões com impacto sobre o orçamento da União, as quais, dependendo da magnitude, podem influir na capacidade de o governo definir suas prioridades[94].

Com relação ao potencial de promoção da equidade das políticas produzidas, apenas uma análise do conjunto de leis gerado em áreas específicas de políticas permite uma avaliação, pois proposições específicas, aparentemente particularistas, podem ser apenas um dos componentes de uma política equitativa. Por outro lado, políticas aparentemente equitativas podem necessitar de tantos desdobramentos independentes da proposição, que seu potencial torna-se reduzido[95].

Uma vez abordados os elementos do sistema, os marcos estruturantes, os principais atores, as instâncias de decisão, os recursos disponíveis e os produtos do sistema, passa-se a considerar as interações entre estes.

---

[94] Hinich e Munger (1997) sugeriram que o orçamento faz ligação com outros temas de política devido à competição por recursos. Brady e Volden (2006) valorizaram o conhecimento sobre a política orçamentária para facilitar a compreensão das escolhas políticas e diferenciaram as políticas relacionadas e as não relacionadas ao orçamento.

[95] Nesse estudo, a equidade em saúde é entendida segundo a definição proposta por Sen (1995, 2006), com base na teoria de John Rawls (1997, 2003). Utilizando elementos de sua reflexão sobre a igualdade, Amartya Sen considerou a equidade em saúde como um conceito multidimensional, que inclui aspectos de obtenção *(achievement)* da saúde e de capacidade *(capability)* para alcançar uma boa saúde, não apenas a distribuição do cuidado de saúde (SEN, 2006). Ressaltou que o conceito também inclui a justiça dos procedimentos institucionais, como, por exemplo, ao conferir importância à não discriminação no oferecimento do cuidado de saúde. Além disso, indicou que o conceito deve estar integrado "com aspectos mais amplos da justiça social e da equidade total, prestando adequada atenção à versatilidade dos recursos e ao alcance e impacto diversos de diferentes arranjos sociais" (SEN, 2006, p. 31, tradução nossa). Esse conceito representa um avanço em relação ao "princípio da diferença" proposto por Rawls, o qual admite desigualdades desde que concorram para o maior benefício dos membros menos privilegiados da sociedade, mas sem estabelecer parâmetros mínimos de satisfação das necessidades (RAWLS, 1997, 2003). Sen propôs uma avaliação da desigualdade em termos de conquistas e liberdades. Assim, ao invés de igualdades de bens primários, os indivíduos seriam avaliados pela capacidade de funcionar na sociedade, logo, de conquistar seu bem-estar.

2.2 Oportunidades para atuação estratégica no sistema de produção legislativa

Seguem-se comentários sobre as fases de tramitação das proposições legislativas (iniciação, apreciação e conclusão) e as oportunidades de atuação estratégica.

2.2.1 Fase de iniciação

Uma vez que esteja motivado a inserir determinado tema de política na agenda, o ator precisa avaliar os custos e benefícios da apresentação da proposição. Geralmente, o presidente, necessitando liderar uma agenda coerente de governo, precisa otimizar recursos (de coordenação da coalizão em cada instância de decisão, de monitoramento, além do tempo para obtenção de resultados) e apresentar propostas que causem impacto, preferencialmente durante o período de governo. Os parlamentares, por sua vez, possuem custo extremamente baixo para apresentar propostas, pois dispõem de diversas fontes para elaboração das mesmas, inclusive equipes institucionalizadas nas Casas, que os igualam em termos de conteúdo técnico. Além disso, muitas vezes os benefícios já podem ser coletados no momento da apresentação, pela marcação de posição perante grupos de interesse. Há, pois, incentivo estratégico para que novas propostas, particularmente as que se destinam a produzir efeitos concretos nas políticas públicas, sejam apresentadas no início das legislaturas e tramitem rapidamente.

Após a decisão pela apresentação de proposição, o ator seleciona a via tida como mais apropriada para atingir seus objetivos, ou seja, aquela em que os custos nas diversas instâncias sejam os menores possíveis. Se o interesse é de efetivamente obter a aprovação da política, selecionará o nível hierárquico (e o tipo de proposição associado) adequado ao tipo de política e em que a aprovação seja factível, considerando a distribuição de poder político (apoio partidário) e de recursos (legislativos e não legislativos) nas instâncias das duas Casas.

2.2.1.1 Vias estratégicas para produção legislativa

A escolha de iniciar uma matéria por meio de determinada via legislativa limita as opções disponíveis quanto ao tipo de proposição e outros recursos a serem utilizados. Entre as vias disponíveis, a constitucional é a de maior nível hierárquico, o que torna presumível um conteúdo de elevada relevância. Nessa via, a ausência de veto presidencial e do regime de urgência, além da exigência de uma supermaioria para

aprovação, pode dificultar a obtenção de sucesso pelo Executivo, em comparação com as outras vias; embora, como nas demais, este possa influir com facilidade para obstruir a tramitação, por meio da coalizão.

As vias complementar e ordinária encontram-se juridicamente num mesmo nível (em caso de conflito prevalece o dispositivo mais recente). Entretanto, do ponto de vista estratégico, a via complementar estaria numa posição intermediária, pois apresenta conteúdo de complementação de diretriz constitucional (com nível de conflito provavelmente maior), além de apresentar maiores exigências para aprovação do que a legislação da via ordinária. De todo modo, essas vias exigem, no máximo, uma coalizão que assegure a maioria absoluta dos votos, o que garante tanto a aprovação da lei, como a manutenção dos vetos do presidente.

A via ordinária apresenta numerosas oportunidades para atuação estratégica, pois é a única que admite mais de um tipo de proposição[96]. Uma certa vinculação entre o conteúdo e o tipo de proposição facilita a decisão. No caso de matérias orçamentárias, de iniciativa exclusiva do Executivo, o projeto de lei do Congresso Nacional (PLN) seria a opção regular e, nos demais casos, o projeto de lei ordinária. A medida provisória (MPV) deveria ser uma via de exceção, reservada para conteúdos urgentes e relevantes. Porém, apesar de o Congresso ter capacidade institucional para demandar o atendimento a esses critérios, ele tem permitido o uso ampliado dessas proposições nas mais diversas áreas de política pública (ressalte-se que vários temas não podem ser tratados por MPV), preferindo limitar sua prática por meio de reforma constitucional e, mais recentemente, por meio de interpretações do texto constitucional[97].

Os efeitos instantâneos, a rápida tramitação para conversão em lei e a inconsistência na aplicação de critérios de admissão tornam a MPV uma atraente opção para implantação de atividades de interesse do Executivo, em qualquer nível de urgência ou relevância. O relaxamento na previsão legal de que mais de um objeto não deveria ser abordado numa lei também estimula o uso da MPV pelo Executivo – para inserir objetos desconexos com o objeto principal da lei pretendida – e também

---

[96] Os parlamentares dispõem apenas de um tipo de proposição em cada via legislativa, enquanto o Executivo possui três opções estratégicas no caso da via de menor hierarquia.

[97] A reforma promovida em 2001 não foi capaz de controlar o uso de MPVs pelo Executivo e ainda criou novas limitações ao Legislativo, como o "trancamento" da pauta do plenário após 45 dias de tramitação na Casa, o que foi parcialmente contornado por interpretação adotada na Câmara pelo então presidente da Casa, Michel Temer, liberando a pauta de sessões extraordinárias para matérias que não possam ser tratadas por MPV.

pelos parlamentares, particularmente, os da coalizão, que aproveitam a tramitação acelerada da MPV para atuar da mesma maneira[98]. A motivação para a utilização de MPV é ainda maior para as matérias cujos efeitos desejados ocorram no curto prazo e sem necessidade de continuação (tornando inconsequente sua transformação ou não em lei) ou para aquelas que possuam elevados custos de rejeição para os parlamentares.

Essas considerações sugerem que as escolhas dos atores refletidas na autoria e no conteúdo das proposições, bem como a própria seleção das vias legislativas, seriam indicadores mais fidedignos da agenda estratégica, do que simplesmente a autoria do agregado de proposições de todos os tipos que foram convertidas em lei.

2.2.2 Fase de apreciação

A existência de várias instâncias de decisão oferece aos atores múltiplas localidades para atuação estratégica, associadas a conteúdos e vias específicos. Em geral, o fluxo de tramitação ocorre em série – as proposições passam das comissões ao plenário e seguem para a outra Casa, até que se finalize a apreciação. Desse modo, o produto de uma instância será o objeto de apreciação da seguinte, o que permite jogos estratégicos múltiplos. As instâncias situadas mais ao final da cadeia têm vantagem informacional, pois conhecem a respeito do que deliberaram as anteriores. Assim, as decisões em geral são tomadas de modo sequencial e focalizando temas em jurisdições estritas. Algumas vezes, porém, decisões são tomadas paralelamente, como no caso da aprovação de requerimento de urgência, em que os pareceres das comissões passam a ser apresentados diretamente no plenário.

Vale destacar que a apreciação (e até mesmo a iniciação) de uma proposição em determinada instância pode ser influenciada pela apreciação de matérias com conteúdo semelhante em outra instância, inclusive da outra Casa. Por exemplo, pode haver estímulo para que a decisão seja acelerada numa Casa, a fim de que a mesma tenha o privilégio de ser a Casa iniciadora. Também pode haver estímulo a uma não decisão da proposição em análise numa instância, quando proposição em apreciação em outro local for considerada mais oportuna ou adequada.

Também não se pode esquecer da apreciação conjunta de matérias correlatas, pois, quando vários projetos tratam de mesmo tema, a Mesa determina que tramitem conjuntamente. Em geral, o projeto mais antigo torna-se o principal, e os demais são apensados, sendo possível que

[98] Freitas (2011).

o conteúdo desses projetos sejam aproveitados pelo relator da matéria ao compor uma nova versão da proposta.

Até mesmo matérias de conteúdo totalmente diverso podem influenciar a tramitação de outras, por meio da negociação entre os atores. Por exemplo, quando matérias são retiradas de pauta para dar vez à votação de outra de maior prioridade, ou quando houver acordos para aprovação de matérias de interesse mútuo.

De todo modo, em cada instância de decisão, os atores têm oportunidade de atualizar suas informações e reduzirem incertezas quanto ao mérito da política analisada e os custos e benefícios políticos. Sobre o mérito das políticas avaliadas, há incertezas sobre a capacidade de as mesmas se constituírem em meios adequados para atingirem os fins a que se destinam[99]. Entretanto, a atualização das informações apenas sobre o mérito da política pode não ser suficiente para que os membros do Congresso decidam sobre a matéria. Informações de natureza política incluem: o tamanho da coalizão nas instâncias de decisão das duas Casas, as sinalizações provenientes da orientação da liderança partidária e da coalizão, e de reações de grupos de interesse e do eleitorado.

As sinalizações mediadas pelas coordenações de instâncias de decisão (presidente da instância em acordo com as lideranças partidárias) parecem ser cruciais, pelo poder de incluir, ou não, uma matéria na pauta de decisões. Quando a matéria consegue ser incluída entre os primeiros pontos da pauta da instância de decisão, sua aprovação é provável, uma vez que esse próprio ato geralmente depende de consenso partidário. Assim, os coordenadores das instâncias de decisão são fundamentais para a promoção dos interesses da coalizão de governo e para a compreensão do funcionamento de todo o sistema. Contudo, a matéria ainda será passível de alterações por emendas, que podem modificá-la amplamente, contando com grande influência do relator da matéria.

A passagem da proposição pelas sucessivas instâncias também representa oportunidade para que os atores, ao atualizarem suas estratégias, tentem acelerar, obstruir ou modificar a matéria, conforme seus interesses, usando os recursos já mencionados. As matérias mais conflituosas e relevantes tenderiam a apresentar maior saliência na

---

[99] Krehbiel (1990) valoriza a aquisição e atualização de informações entre parlamentares membros de comissões e do plenário na produção de políticas públicas nos Estados Unidos. Os conhecimentos sobre as preferências dos atores seriam incompletos e a troca de informações, baseada em jogos estratégicos de sinalização (*legislative signaling games*), os quais ocorreriam em instâncias de decisão específicas e em estágios sucessivos.

tramitação, refletida numa maior utilização de recursos, incluindo uma maior atuação das coordenações das instâncias de decisão.

Nesse contexto, não parece adequado estimar o comportamento dos parlamentares nas instâncias de decisão apenas com base em estratégias de ação não cooperativas, decorrentes de preferências individuais. Muito provavelmente tais estratégias só seriam úteis em matérias de menor relevância em que a coalizão se comportasse com indiferença. O parlamentar que atua estrategicamente na busca do resultado que amplie seu poder político e reduza riscos futuros, seria compelido a atuar concertadamente de acordo com o pertencimento à oposição ou à base do governo. Assim, na ausência de demandas externas de ampla magnitude (por parte de grupos de interesse, das massas atentas de eleitores ou, ainda, da possibilidade de que líderes de opinião venham a mobilizar as não atentas), o parlamentar simplesmente aderiria à sinalização política, de modo que a formação das maiorias necessárias para aprovar ou rejeitar matérias nas várias instâncias tenderia a ser resultado do acordo entre o Executivo e as lideranças partidárias.

As prioridades legislativas seriam, assim, processadas por meio do trabalho das comissões, que reduziriam incertezas sobre o mérito das propostas, e, num maior grau de influência, dos coordenadores das instâncias, que, junto às lideranças partidárias, definiriam politicamente as pautas de deliberação, com destaque para as dos plenários das Casas, onde as matérias em urgência são necessariamente definidas.

2.2.3 Fase de conclusão

Na conclusão da tramitação é definido o sucesso ou falha das proposições[100]. Em geral, o resultado do consenso é aprovado pelas Casas e encaminhado à sanção do presidente, com a possibilidade de veto parcial (o que reduz o nível de conflito, pois partes da matéria podem ser mantidas) ou total. Atualmente, a não exigência de supermaioria para derrubar o veto presidencial tornaria este um evento provável, visto que a aprovação da matéria também ocorre por maioria – relativa ou absoluta, a depender do tipo de proposição. Seria razoável antever a derrubada do veto pela mesma maioria que aprovou a matéria. Entretanto, um novo contexto estratégico de deliberação pode

[100] Vale destacar que os conceitos de sucesso e falha precisam ser relativizados. Por exemplo, nas situações em que várias proposições arquivadas tenham sido úteis na composição da proposta vencedora ou quando uma proposta foi derrotada numa Casa para em seguida dar lugar a uma nova derivada do consenso e rapidamente aprovada. Por outro lado, uma proposta convertida em lei pode ter seus efeitos bloqueados durante a implementação pelo Executivo.

ser obtido pelo fato de a votação sobre o veto ser secreta e pela possibilidade de atuação junto à coordenação do plenário do Congresso, para que esta venha a ocorrer muito além do prazo constitucional de trinta dias (às vezes anos depois, sem consequências para o Legislativo), quando a correlação de forças possa ter se alterado. Além disso, o Executivo pode realinhar sua coalizão e fazer valer a maioria.

As matérias não aprovadas podem ter sido rejeitadas em votações ou ignoradas, pela sua irrelevância, ou, ainda, ativamente bloqueadas. De toda forma, ao final de cada legislatura as proposições de parlamentares que não obtiveram o parecer de todas as comissões que sobre elas deveriam opinar são arquivadas. Isso tem utilidade para retirar de tramitação as pouco relevantes, mas em alguns casos pode ser usado estrategicamente para postergar decisões importantes para a sociedade. Contudo, as propostas não aproveitadas podem ser reapresentadas na legislatura seguinte e as experiências com os temas debatidos, aprovados ou não, terminam por retroalimentar a agenda que se inicia a cada legislatura[101].

Diante da variedade de opções estratégicas disponíveis durante a tramitação das proposições e da interdependência dos poderes para aprovar qualquer legislação, a visão de dominância de um deles torna-se improvável, principalmente nas normas de maior hierarquia.

São apresentados a seguir quatro tipos representativos de interação entre os poderes para a produção legislativa.

2.3 Tipos de interação entre os poderes

Em decorrência da análise institucional dos limites e potencialidades dos atores, são sugeridos quatro tipos de interação entre os poderes para a produção de leis pelo Congresso no presidencialismo de coalizão brasileiro: a cooperação, a liderança da coalizão de governo, a liderança do Legislativo e o impasse. Esses tipos diferem basicamente em relação à liderança dos atores para a aprovação da política e ao nível de conflito entre eles, provocado pelo conteúdo da política[102].

---

[101] Sobre o caso dos EUA, Jones (2005) mencionou que a formulação da agenda pelo Legislativo passa por um "longo período germinativo", mas quando uma matéria relevante é transformada em lei passa a gerar demandas contínuas.

[102] As categorias foram elaboradas com base nas tipologias desenvolvidas por Leloup e Shull (2002) e Jones (2005), adaptadas ao caso brasileiro segundo as potencialidades e limites institucionais dos atores no presidencialismo de coalizão.

A liderança é expressa na iniciativa da proposta (autoria) e pelo empenho para influir favoravelmente na tramitação (pelo uso de recursos de aceleração e da mediação dos coordenadores das instâncias de decisão). O nível de conflito associa-se a uma maior intensidade no uso de recursos legislativos, particularmente os obstrutivos e de modificação de conteúdo.

Os tipos ideais são descritos a seguir, considerando as fases de tramitação e destacando potenciais diferenças quanto: a) ao conteúdo e tipo de política proposta, à autoria (incluindo a situação em relação à coalizão) e à seleção das vias legislativas, na fase de iniciação; b) à intensidade da utilização de recursos e ao esforço de mediação da coalizão junto às coordenações das instâncias de decisão, na fase de apreciação; e c) ao resultado (taxas de sucesso e de "dominância" e tempo médio de tramitação), segundo autoria, conteúdo e tipo de política produzida, além do uso do veto, na fase de conclusão.

2.3.1 Cooperação entre os poderes

Nesse tipo de interação não haveria liderança clara de nenhum dos poderes e o nível de conflito seria baixo. Seriam esperados conteúdos relacionados: à manutenção da rotina administrativa e de políticas já estabelecidas (particularmente as políticas de maioria e aquelas em que o conflito distributivo não seja tão acirrado), à evidente necessidade de pronta ação para garantir interesse geral da sociedade (por exemplo, atendimento a catástrofes naturais), ou decorrente de barganhas para aprovação de matérias de interesse mútuo.

A iniciação ocorreria por quaisquer dos atores, do governo ou da oposição, e as vias legislativas seriam selecionadas de acordo com o nível hierárquico da política, contudo predominaria a via ordinária. Na apreciação, seria mais frequente o uso de recursos consensuais de aceleração e de modificações moderadas no conteúdo, que de recursos obstrutivos e os coordenadores das instâncias de decisão também seriam cooperativos.

As taxas de sucesso e o tempo de tramitação seriam medianos, segundo a via legislativa, sem dominância de atores na produção[103]. O resultado final esperado seria a aprovação sem vetos de matérias de

[103] O nível de conflito pode não se elevar nos casos em que os parlamentares "permitam" uma liderança pelo Executivo (por exemplo, por meio da adoção de medidas provisórias) nas matérias em que os mesmos desejem transferir o ônus pela decisão ou utilizem-se dessa via para "enxertar" matérias estranhas ao projeto original.

moderado impacto e baixo nível de conflito, mas relevantes o suficiente para provocar o interesse dos dois poderes.

A verificação da existência desse tipo indicaria que vias legislativas estariam sendo utilizadas consistentemente e de maneira colaborativa, para a solução de problemas específicos, favorecendo a governabilidade.

2.3.2 Liderança da coalizão de governo

Nesse tipo são esperados conteúdos de impacto moderado a elevado em todas as políticas relevantes de interesse direto para a agenda do presidente e da coalizão. Os conteúdos abordados incluiriam os que afetam o poder político desses atores, por meio da influência na governabilidade e na *accountability*, particularmente os que afetem o orçamento federal[104] e a implantação da política econômica e social, defendida pela coalizão.

A iniciação seria realizada pelo presidente ou parlamentar de partido da coalizão e as vias legislativas, selecionadas de acordo com a hierarquia da legislação. No caso da via ordinária, diante de três opções, o Executivo escolheria o tipo de proposição adequado ao conteúdo e percebido como de maior chance de sucesso, num período de tempo mais adequado (em geral, mais curto).

Por exemplo, na via ordinária, as medidas provisórias teriam a seu favor, além do rito acelerado, o trancamento da pauta das casas legislativas em caso de não deliberação e, muitas vezes, a criação de um fato que se consumará antes da deliberação pelo Congresso. No caso dos PLNs, que já tramitam rapidamente, também seria possível solicitar urgência, acelerando-os ainda mais. Os PLs poderiam ser alvo de urgência constitucional ou da solicitada por parlamentares da coalizão, mas por outro lado, além de tramitarem mais lentamente, ofereceriam um maior risco de terem o conteúdo alterado por emendas de parlamentares ou do relator (que poderiam inserir conteúdos de projetos apensados, contrários aos desejados pela coalizão), por isso poderiam ser os tipos menos preferidos.

---

[104] O comprometimento do orçamento federal é crítico, pois as *path dependencies* constitucionais aliadas às restrições macroeconômicas já limitariam extensamente a proporção do orçamento que estaria livre para que o Executivo pudesse orientar novas prioridades, que marcassem sua gestão perante o eleitorado. Por exemplo, Figueiredo e Limongi (2008) salientaram que mais da metade do orçamento federal de 2001 foi comprometido com a dívida do país (juros e serviço da dívida). Jatene (2011) ressaltou dados do Ministério do Planejamento que também confirmaram, agora sobre o orçamento de 2010, que 54% do orçamento federal foi comprometido com a dívida e indicaram que para 2011, 89,57% do orçamento estaria destinado a despesas obrigatórias, não discricionárias.

Na apreciação, a coalizão faria valer os poderosos recursos regimentais para obter sucesso na tramitação, principalmente na via ordinária (como a urgência). O esforço de mediação entre a coalizão e coordenadores de instâncias de decisão tenderia a ser de moderado a elevado, como também o nível de conflito entre governo e oposição. O primeiro utilizaria recursos de aceleração (reduzindo as oportunidades de modificação da proposta) e o segundo, de obstrução e de modificação de conteúdo.

A resistência da oposição em minoria eventualmente seria vencida quando os recursos legislativos fossem integralmente empregados pela coalizão[105]. Dificilmente uma proposta na via ordinária seria bloqueada pelo Legislativo, embora pudesse ser modificada. Por essa razão, o sistema brasileiro teria facilidade para superar impasses, mas, por outro lado, possibilitaria uma menor estabilidade das políticas. Entretanto, vale recordar que tal facilidade seria maior nas vias hierárquicas de nível mais inferior e que várias políticas têm suas diretrizes protegidas pelo nível constitucional.

O resultado final esperado na conclusão da tramitação é a aprovação de proposição relevante (de todos os tipos de política) com modificações que mantenham a essência da proposta, com utilização de vetos, quando necessários, e num tempo de tramitação mais curto que nos demais tipos de interação. As taxas de sucesso e dominância do Executivo seriam maiores que nos outros tipos e inversamente proporcionais à hierarquia da via.

Uma vez que a centralização do processo decisório no plenário das Casas facilitaria a coordenação da aplicação dos recursos legislativos, o papel das comissões de mérito seria reduzido.

O resultado cumulativo tenderia a ser mais equitativo em função da combinação entre a conexão eleitoral (do presidente) e a normativa (diretrizes constitucionais para políticas sociais).

2.3.3 Liderança do Legislativo

Considerando a grande variedade de interesses envolvidos e a elevada representatividade do sistema eleitoral, o que aumenta a sensibilidade às demandas de setores organizados da sociedade, há uma dificuldade natural para o alcance de consenso sobre políticas no interior do Legislativo. A formação de uma agenda própria, por meio de mecanismos endógenos, necessitaria de arranjo institucional favorável, como,

[105] As propostas do Executivo em que procedimentos especiais não são empregados sinalizam para uma falta de interesse imediato ou de definição entre os setores internos do Executivo.

por exemplo, um sistema forte de comissões e maior autonomia frente ao Executivo. Não sendo essa a situação atual do Legislativo brasileiro, a princípio torna-se pouco intuitiva a proposição de interações com a liderança do Legislativo. Entretanto, isso ocorreu na mencionada situação excepcional, representada pela Constituinte (em que o arranjo decisório foi diferenciado), e também seria possível pelas regras em vigor.

Atualmente os parlamentares são livres para tentar influenciar a agenda em variados tipos e temas de política pública, sem demarcação temática, excetuando os temas orçamentários e administrativos específicos, em que a Constituição prevê a iniciativa exclusiva do Executivo. Esse contexto favoreceria a que os parlamentares promovessem uma agenda com uma ampla variedade de recortes geográficos e sociais.

Contudo, a interação com liderança do Legislativo seria mais provável: a) nos projetos de interesse da sociedade organizada, por exemplo, para viabilizar o que foi estabelecido na Constituição (o que de início teria caráter mais estruturante, logo de maior relevância, mas que num período posterior tenderia à particularização das políticas); b) nos projetos que afetem o desempenho do Legislativo; c) nos projetos abordando relações sociais com grande divergência de opinião na sociedade, em que o presidente evitaria assumir riscos políticos, deixando a solução à cargo da competição interna no Legislativo; e d) nos projetos meramente simbólicos.

São esperados conteúdos de todos os tipos de políticas, com destaque para as de maioria e redistributivas (pelo maior acesso de grupos de interesse menos poderosos economicamente), com impacto variando de simbólico a moderado. Os de alta relevância, seriam produzidos em situações excepcionais, mas em geral não estariam refletidos nesse tipo, pois sendo o impacto da política elevado (principalmente se houver impacto orçamentário), os interesses da coalizão seriam afetados, conduzindo a outros tipos de interação.

A iniciação caberia tanto a deputados quanto a senadores, e as vias legislativas também se relacionariam à hierarquia do conteúdo. A via ordinária seria a predominante, por meio do PL (único tipo de proposição disponível aos parlamentares nessa via), mas o uso da proposta de emenda à Constituição (PEC) também seria relevante, no contexto da "constitucionalização" de políticas. Na fase de apreciação, a tendência seria de baixo ou nenhum conflito entre governo e oposição e o esforço de mediação entre a coalizão e as coordenações das estâncias de decisão seria baixo. Os recursos de obstrução ou modificação seriam

usados por parlamentares de modo mais competitivo entre estes, e de uma maneira mais autônoma em relação à coalizão.

Na falta de um maior interesse da coalizão, restaria aos parlamentares utilizar os meios regulares de tramitação, mais lentos, baseados na deliberação das comissões, mas com a possibilidade de deliberação conclusiva por essas instâncias (justamente por possuírem menor nível de conflito), sem precisar concorrer com a disputada pauta dos plenários. Assim, as comissões de mérito seriam as instâncias mais privilegiadas nesse tipo de interação. Os PLs mais consensuais poderiam ser alvo de urgência, em geral aprovada numa fase posterior à apreciação das comissões, e requeridos por parlamentares diretamente interessados na proposição, sem a mesma efetividade que na liderança da coalizão.

Na fase de conclusão, espera-se uma baixa taxa de aprovação de projetos favorecendo políticas sociais de moderado impacto e de baixo nível de conflito distributivo, com muitas modificações de mérito e tramitação prolongada. O menor conflito distributivo envolvido poderia reduzir o impacto equitativo das políticas produzidas.

Seria raro detectar casos de liderança do Legislativo por meio de imposição de derrota ao Executivo, pois nos projetos com tramitação desfavorável, o Executivo recorreria ao seu sistema de monitoramento, de modo que os mesmos seriam rapidamente retirados do Congresso[106].

2.3.4 Impasse

Situações de impasse entre os poderes são esperadas nos casos em que a coalizão ou a oposição busquem aprovar agenda indesejável a outra parte. Envolveriam temas conflituosos que afetassem a governabilidade ou a *accountability* dos atores. Em geral, seriam de alta relevância para estruturação de políticas de todos os tipos, principalmente naquelas em que o conflito distributivo atingisse o orçamento federal.

Geralmente ocorreria quando as maiorias qualificadas não pudessem ser alcançadas nas vias legislativas. As PECs de alto impacto distributivo, os projetos de lei complementar que regulamentam relevantes setores da Constituição e as proposições totalmente vetadas ofereceriam exemplos desse tipo de interação. A autoria seria de quaisquer dos atores interessados, com destaque para os da oposição, pois em casos nos

[106] O Executivo parece possuir vantagem estratégica, pois seus mecanismos de monitoramento e coordenação da aplicação de recursos legislativos parecem ser mais desenvolvidos, enquanto as instâncias de coordenação do Legislativo parecem não monitorar, nem reagir de forma coesa na defesa de determinada agenda, mas apenas priorizam temas (geralmente os de interesse da coalizão) e agilizam consensos.

quais são previstos conflitos intensos, o Executivo simplesmente não encaminharia a proposta ao Congresso[107] ou deixaria a tarefa a cargo dos parlamentares da coalizão. O nível de conflito e o esforço de mediação entre a coalizão e as instâncias de coordenação seriam elevados, no sentido de bloquear a tramitação (no caso de autoria da oposição).

O resultado esperado é uma tramitação lenta, com muitas modificações de mérito e elevada possibilidade de não decisão e de uso do veto total (quando admissível). Contudo, quebras de impasse seriam possíveis, por meio de choque de preferências na coalizão, em que a oposição recebesse decisivo apoio de parte da base parlamentar do governo no Congresso ou de influente setor do próprio Executivo (que teria visão contrária a outros setores do Executivo), ou, ainda, da sociedade. Vale ressaltar, também, que os impasses não seriam respondidos pela Câmara e pelo Senado de forma coesa, a depender do tamanho da coalizão em cada Casa.

A identificação desse tipo de interação em decisões de elevado impacto para políticas públicas indicaria a existência de relevante competição entre atores e não apenas de dominância, principalmente se a oposição também tiver a capacidade de provocar o impasse.

2.4 Síntese da argumentação

Estabelecido o marco institucional do sistema de produção legislativa, após 1988, a capacidade de o Legislativo demandar a implantação da agenda pelo Executivo estaria limitada pela fragmentação dos interesses dos parlamentares das diferentes legislaturas (devido às ainda insuficientes definições programáticas dos partidos políticos e das comissões temáticas permanentes, o que dificulta a construção de uma agenda de consenso interno, autônoma em relação ao Executivo) e também pelos procedimentos que delegam iniciativa para favorecer a governabilidade, ainda que ao Legislativo estivessem mantidas capacidades para iniciar, revisar e alterar proposições.

Nesse peculiar sistema de *checks and balances,* a agenda de políticas públicas seria, então, mais negociada que imposta, pois, apesar da maior facilidade para o Executivo orientar a conformação da agenda legislativa, ela já teria sido intensamente restringida pelas preferências dos parlamentares constituintes, representando a sociedade organizada.

---

[107] Ames (2001).

Assim, o Executivo utilizaria os instrumentos disponíveis para propor a maior parte da produção legal, principalmente no nível ordinário, atendendo às demandas mais abrangentes do eleitorado nacional (em função da conexão eleitoral do presidente) e aos limites normativos da Constituição, o que favoreceria um acúmulo de políticas mais equitativas.

Contudo, o Executivo também atenderia aquelas demandas mais particularistas (decorrentes da conexão eleitoral dos parlamentares), tidas como necessárias para manter a coalizão do governo, o que poderia ameaçar a natureza equitativa das políticas.

O Legislativo continuaria a reagir a demandas iniciadas externamente (na sociedade organizada, como no período da Constituinte, só que sem a mesma capacidade para integrá-las) e, principalmente, a uma mais estruturada agenda da coalizão. A conjunção de interesses da coalizão de governo seria, então, o principal referencial para orientar a agenda do sistema de produção legislativa no período recente.

A influência do Legislativo ocorreria por meio de participação na coalizão de governo, modificações das propostas do Executivo, apresentação e defesa daquelas provenientes de setores organizados da sociedade e pelo poder de barganha decorrente da necessidade de seu consentimento, pois toda produção legislativa depende de sua autorização final.

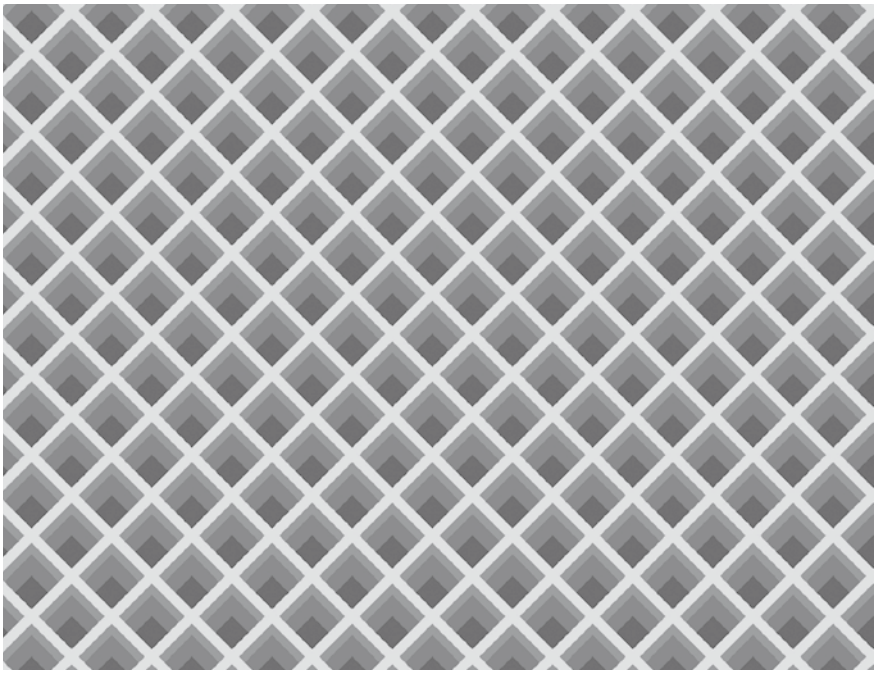
A efetivação da conexão normativa e a consequente produção de políticas mais equitativas dependeria, portanto, de como os interesses dos atores, individual e coletivamente (enquanto coalizão de governo ou oposição), viessem a ser expressos nas diferentes instâncias de decisão e vias legislativas.

Enfim, a análise dos limites e potencialidades do sistema sugere que o mesmo não é caótico, mas orientado pelas lógicas da governabilidade (com *accountability*) e da "constitucionalização" de políticas. Seus elementos permitem a ocorrência de variados tipos de interação estratégica entre os poderes em vias legislativas distintas, conforme o conteúdo e nível de conflito das políticas propostas, num contexto de presidencialismo de coalizão, sendo a produção restringida pelas conexões eleitoral (do presidente) e normativa (*path dependencies* constitucionais).

Os dados empíricos apresentados nos capítulos 3 e 4 fornecem subsídios para a reflexão a respeito do funcionamento do sistema.

3

Vias legislativas: visão histórica e sistêmica



Os dados apresentados neste capítulo oferecem uma visão histórica da utilização das vias legislativas, bem como uma visão sistêmica do ingresso de proposições legislativas (*input*) e da produção legal dessas vias (*output*).

A análise histórica baseia-se em dados quantitativos da produção legislativa em cada via desde o início do período republicano do Brasil. Para as demais análises, utilizou-se um banco de dados contendo todas as 21.447 proposições com capacidade para alterar outra lei ou a Constituição, apresentadas na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional, entre 1999 e 2006, e com situações de tramitação verificadas entre fevereiro e março de 2009[108].

3.1 Visão histórica das vias legislativas

Até a década de 1960, a via constitucional foi pouco utilizada (gráfico 1), visto que muitas das demandas causadas por alterações críticas no balanço de poder foram satisfeitas pela troca da própria Constituição. Durante o período do governo militar iniciado em 1964, entretanto, aumentaram consideravelmente as alterações de partes da Constituição, pois se num período anterior, de 38 anos (1926 a 1963), 9 emendas haviam sido promulgadas, nos 22 anos seguintes (1964 a 1985) foram produzidas 43 emendas. No atual período constitucional, a tendência foi ampliada e, nos últimos 19 anos, foram produzidas 66 emendas, com uma aceleração a partir de 1995 (gráfico 1), logo, após a revisão constitucional de 1993.

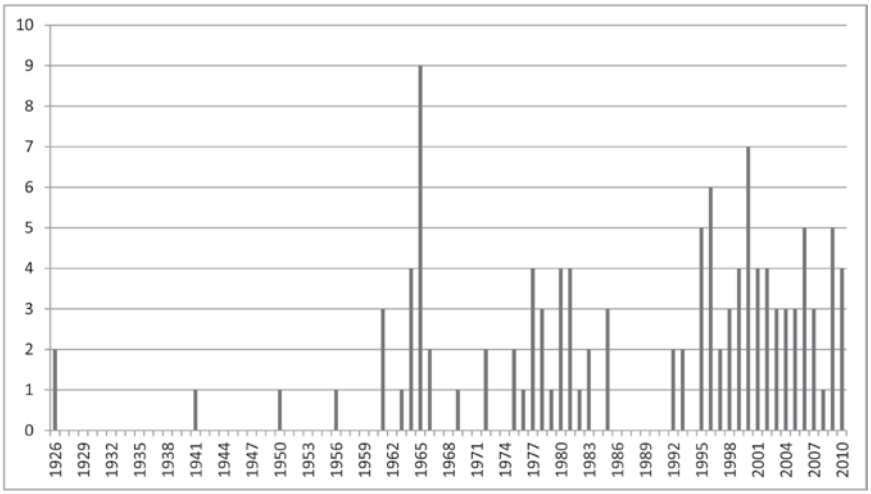
Essa tendência de maior produção da via constitucional no período recente acompanhou-se de aumento na quantidade de propostas de emenda à Constituição (PECs) com ingresso na Câmara a partir de

[108] Os dados foram utilizados em tese de doutorado do autor (GOMES, 2011) e obtidos a partir do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados; de planilha do Prodasen, do Senado Federal; do sítio do Executivo Federal na internet. O banco de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) foi utilizado para verificação da consistência de informações de projetos do Executivo e dos convertidos em lei.
Os dados referem-se a proposições que ingressaram entre 1999 e 2006, abrangendo a 51ª legislatura – período entre 1/2/1999 e 31/1/2003, e a 52ª, entre 1/2/2003 e 31/1/2007.
Vale realçar que o esforço de elaboração legislativa no período estudado não se restringiu às proposições que iniciaram tramitação nesse período, pois, ainda que muitas proposições apresentadas em anos anteriores tenham sido arquivadas, algumas continuaram a tramitar. Por exemplo, foi constatado que até março de 2009 ainda tramitavam na Câmara 151 propostas de emenda à Constituição, 84 projetos de lei complementar e 1.362 projetos de lei ordinária apresentados antes de 1999. Esse destaque aponta para a natureza dinâmica da apreciação das proposições legislativas, bem como para a dificuldade metodológica em estabelecer parâmetros temporais para análise e, particularmente, a definição dos denominadores dos indicadores de tramitação.

1988[109]. O gráfico 2 indica que a frequência eleva-se a partir de 1995 e que há maior atividade propositiva no primeiro ano de cada legislatura (a partir de 1991) em relação ao último, produzindo um padrão de frequência em que os picos acompanham o ciclo eleitoral, seguindo-se à renovação dos membros do Legislativo[110].

O quantitativo de leis complementares já produzidas – 169, desde 1962 (gráfico 3) – é um pouco superior ao de emendas constitucionais – 118, desde 1926 (gráfico 1). Contudo jamais foram elaboradas mais de 10 leis complementares em um ano, de modo que é uma via com produção quantitativa bem inferior à ordinária. Antes do governo militar de 1964, foram produzidas apenas 2, mas entre 1964 e 1985, 70; e desde 1988, 88 leis complementares (gráfico 3).

Gráfico 1 – Frequência de emendas constitucionais promulgadas de 1926 a 2010.

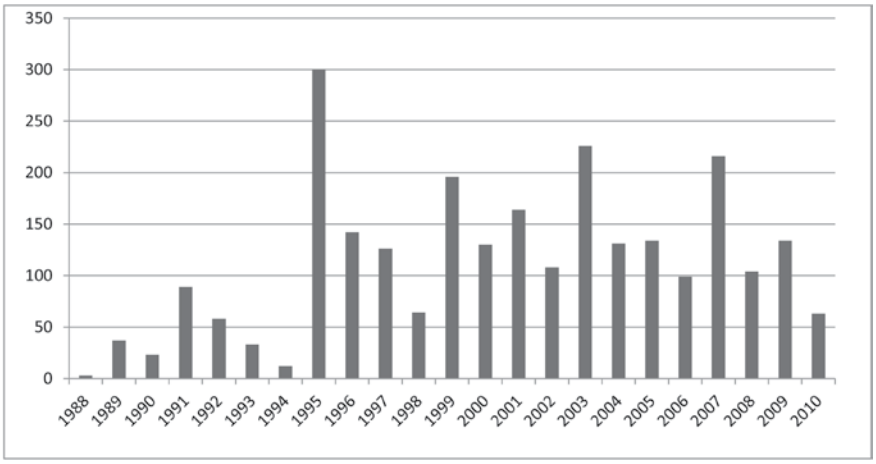


Fonte: Mecanismo de busca do Lexml <http://www.lexml.gov.br>.

[109] O que inclui as PECs iniciadas por deputados, pelo Executivo e Judiciário, além das de autoria do Senado (estas já aprovadas naquela Casa).

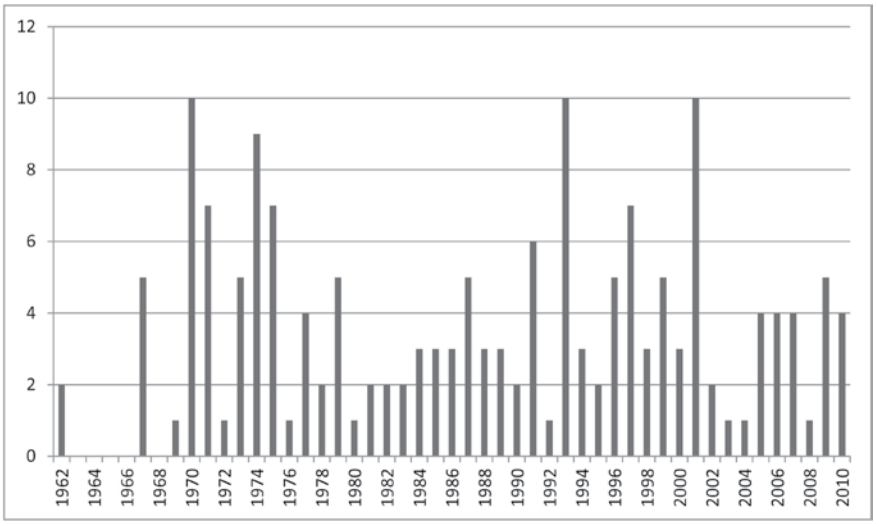
[110] No período recente, os primeiros anos das legislaturas foram: 1987 (48ª), 1991 (49ª), 1995 (50ª), 1999 (51ª), 2003 (52ª), 2007 (53ª) e 2011 (54ª).

Gráfico 2 – Frequência de propostas de emenda à Constituição com ingresso na Câmara entre 1988 e 2010 (até novembro).



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados.

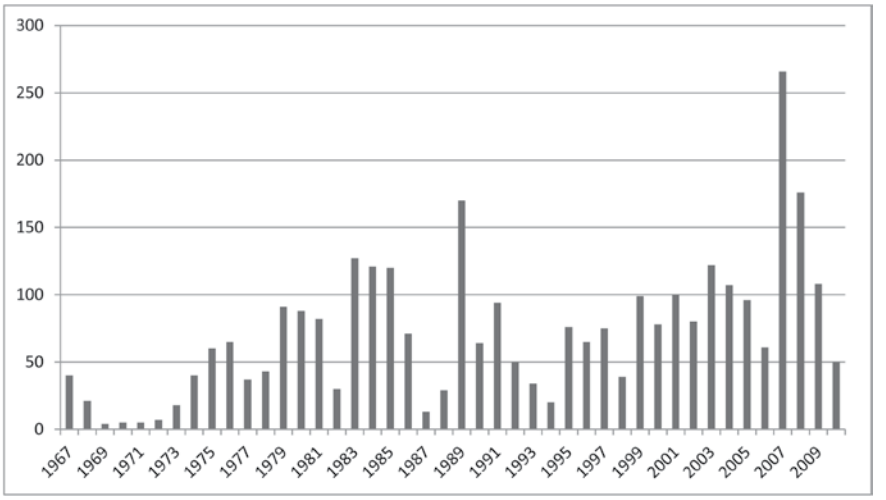
Gráfico 3 – Frequência de leis complementares produzidas entre 1962 e 2010.



Fonte: Mecanismo de busca do Lexml <http://www.lexml.gov.br>.

Os projetos de lei complementar (PLPs) tiveram a frequência de apresentação progressivamente elevada durante as décadas de 1970 e 1980, com redução durante a Constituinte de 1987/1988 e elevação logo após a mesma. A partir daí, torna-se mais claro o padrão de picos de apresentação nos primeiros anos das legislaturas (ex.: 1991, 2003, 2007), sendo que em 2007 a frequência atingiu patamar bastante ampliado (gráfico 4).

Gráfico 4 – Frequência de projetos de lei complementar com ingresso na Câmara entre 1967 e 2010 (até novembro).



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados.

A via ordinária tem sido a de maior frequência de utilização, principalmente nos períodos democráticos da República. Foi mais intensa a produção de leis ordinárias entre 1947 e 1963 (média anual de 260 leis), enquanto entre 1935 e 1937 a média foi de 186 leis anuais; entre 1964 e 1987, de 139; e entre 1988 e 2010, de 204 leis anuais (gráfico 5).

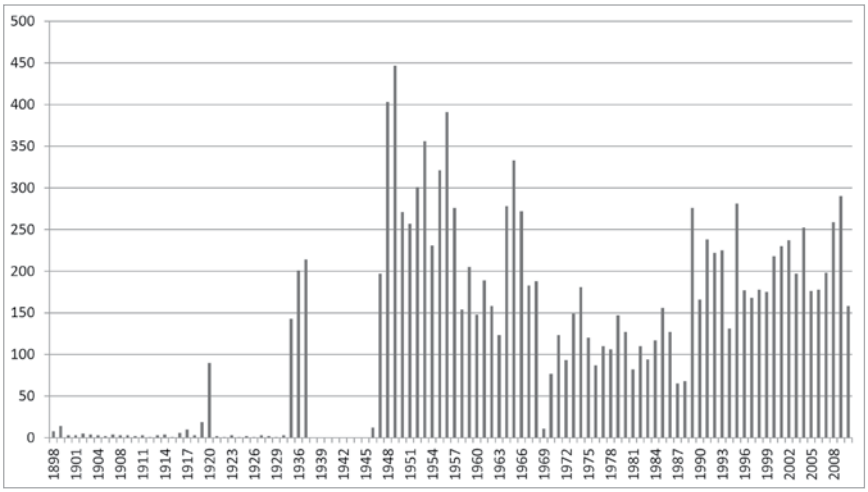
Um maior ingresso de projetos de lei ordinária na Câmara reflete períodos de maior atividade do Legislativo (gráfico 6). A média anual de ingresso desse tipo de proposição foi de 1.288 PLs entre 1947 e 1963, caindo para 651 PLs anuais, entre 1964 e 1974, e alcançando 1.660 projetos, entre 1975 e 1987, um patamar bem similar ao de 1.689 PLs anuais, desde 1988 até o presente. Uma maior frequência de apresentação de PLs nos primeiros anos das legislaturas é mais claramente observada a partir de 1975, com interrupção no período da Constituinte de 1987 e retomada a partir de 1991 (gráfico 6).

Contudo, já foi destacado que as leis ordinárias produzidas atualmente não derivam apenas de PLs, mas também de projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs) e de medidas provisórias (MPVs), ambos de iniciativa exclusiva do Executivo (o primeiro tipo em função do conteúdo orçamentário).

O uso dos PLNs iniciou-se com o governo militar de 1964, particularmente a partir de 1972 (gráfico 7), em temas de alta relevância institucional e orçamentária (atualmente apenas se observa uso na área orçamentária). A média de apresentação de PLN foi de 55 por ano, en-

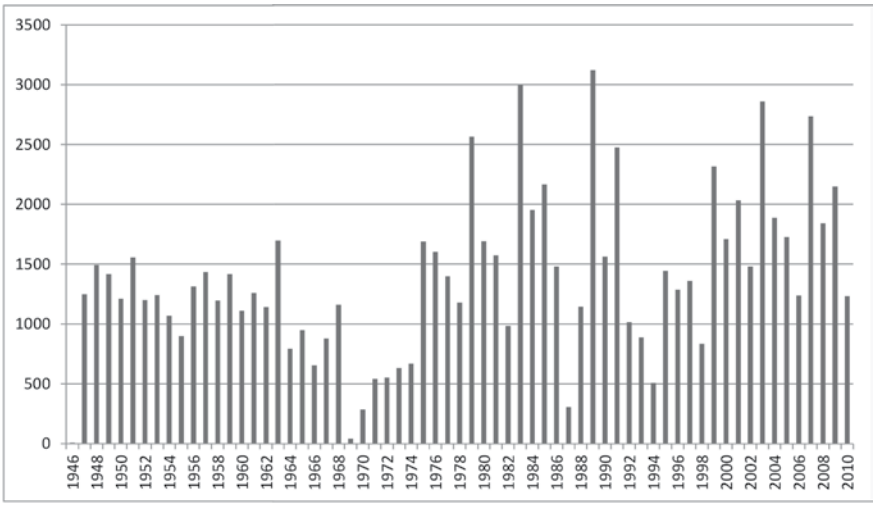
tre 1972 e 1987, e aumentou para 92 projetos anuais de 1988 até o presente. Esse tipo de proposição não apresenta o padrão de elevação de frequência nos primeiros anos das legislaturas (gráfico 7).

Gráfico 5 – Frequência de leis ordinárias produzidas no Brasil entre 1899 a 2010.



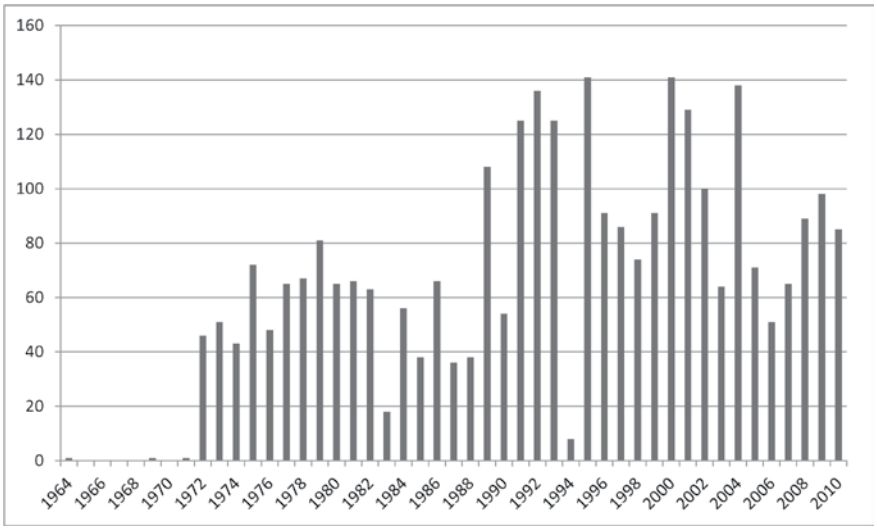
Fonte: Mecanismo de busca avançada sobre legislação do sítio da Câmara dos Deputados na internet <http://www.camara.gov.br>.

Gráfico 6 – Frequência de projetos de lei ordinária com ingresso na Câmara entre 1946 e 2010.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados.

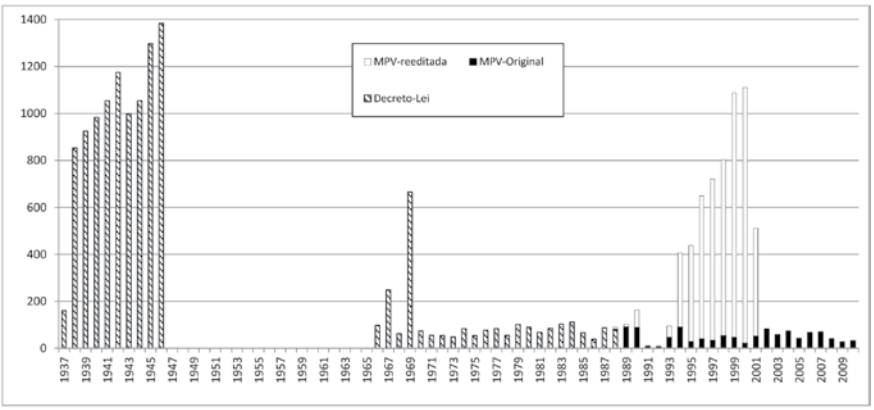
Gráfico 7 – Frequência de projetos de lei do Congresso Nacional com ingresso entre 1964 e 2010.



Fonte: Mecanismo de busca avançada do Sicon do sítio do Senado Federal na internet.

As medidas provisórias seriam uma versão democrática dos antigos decretos-lei, os quais foram utilizados no Estado Novo – média anual de 988, entre 1937 e 1946 – e no governo militar – média anual de 268, entre 1966 e 1969, e de 74, entre 1970 e 1988. As MPVs apresentaram uma média anual de 50, entre 1989 e 2010, considerando as edições originais (gráfico 8). Até 2001, as MPVs não convertidas em lei podiam ser reeditadas mensalmente, o que provocou ampliação geométrica nas proposições reeditadas – média anual de 600 MPVs reeditadas entre 1993 e 2001 (gráfico 8). O ano que precedeu a mudança na tramitação das MPVs foi o que produziu mais medidas; contudo, a quase totalidade foi de reedições, enquanto o número de medidas originais foi bem inferior ao de anos anteriores, indicando que a situação também prejudicava o Executivo. Após 2001, as alterações na tramitação das MPVs permitiram aumento na média anual de edições originais para 54,6, vez que no período anterior (entre 1989 e 2001) a média anual havia sido de 47,4.

Gráfico 8 – Frequência de decretos-lei e medidas provisórias editados entre 1937 e 2010.



Fonte: Mecanismo de busca avançada sobre legislação do sítio da Câmara dos Deputados na internet (para os decretos-lei) e mecanismo de busca avançada do Sicon do sítio do Senado Federal na internet (para as MPVs).

3.2 Visão sistêmica das vias legislativas

A tabela 1 indica que, num período recente, a via mais utilizada foi a ordinária, de menor hierarquia, com elevado uso do projeto de lei ordinária (81,8%). Curiosamente, a via constitucional, que possui maiores exigências para apresentação e aprovação, foi acionada mais frequentemente (7,7%) do que a via complementar (4,4%).

A Câmara se destacou como Casa iniciadora (76,7%), mas o Senado contribuiu com 17,3% do total de proposições e, considerando apenas as proposições iniciadas na própria Casa, apresentou maiores proporções de uso das vias de maior hierarquia em relação à Câmara: 13,6% contra 6,9%, no caso da constitucional; e 6,3% contra 4,4%, no caso da complementar.

Quanto à atividade de revisão de proposições, também ocorreram diferenças segundo as vias (tabela 2). O estereótipo de Casa revisora, geralmente atribuído ao Senado, não se confirmou no caso da via constitucional; pelo contrário, este enviou 48 proposições para revisão da Câmara, enquanto esta enviou 20 para a revisão do Senado. Na via complementar, os quantitativos se assemelharam, e na ordinária, a Câmara enviou mais projetos para revisão; mesmo assim, o Senado apresentou considerável atividade, correspondendo a 73,3% do quantitativo introduzido na Câmara nessa via.

A quantidade de proposições introduzidas na Câmara foi maior em todas as vias, e a quantidade de proposições apresentadas por deputados foi superior à dos demais atores (gráfico 9). Contudo, a comparação do esforço propositivo em cada Casa indicou uma atividade relativamente maior dos senadores em todas as vias: na ordinária foram apresentados 47,8 projetos por senador e 29,7 por deputado, seguindo-se a via constitucional (6,2 projetos por senador e 2,2 por deputado) e a complementar (2,9 projetos por senador e 1,3 por deputado).

Na maioria das vias e nas duas Casas, houve tendência de aumento de proposições no primeiro ano de cada legislatura, e de diminuição no último ano (gráfico 9) – provavelmente refletindo o efeito do ciclo eleitoral.

Apesar da percepção predominante de que os parlamentares atuariam em função de interesses particularistas, as proposições dos atores do Legislativo foram as mais numerosas em todas as vias. Entre as apresentadas no Senado, os senadores foram responsáveis por 96,2% das PECs, 90,1% dos PLPs e 77,9% dos PLs. Entre aquelas apresentadas na Câmara, os deputados foram responsáveis por 94,4% das PECs (o Executivo, por 1,6%), 92,9% dos PLPs (o Executivo, por 3,5%) e 92,4% dos PLs.

Tabela 1 – Proposições legislativas que iniciaram tramitação na Câmara, no Senado e no Congresso Nacional entre 1999 e 2006, segundo via legislativa e local de apresentação.

Via legislativa / Tipo de proposição	Local de apresentação				
	Câmara	Senado	Congresso	Total	%
Constitucional / PEC	1.140	506	–	1.646	7,7
Complementar / PLP	717	235	–	952	4,4
Ordinária / PL	14.584	2.970	–	17.554	81,8
Ordinária / PLN	–	–	783	783	3,7
Ordinária / MPV	–	–	512	512	2,4
Ordinária (subtotal)	14.584	2.970	1.295	18.849	87,9
Total	16.441	3.711	1.295	21.447	100,0
%	76,7	17,3	6,0	100,0	

Fonte: Gomes (2011).

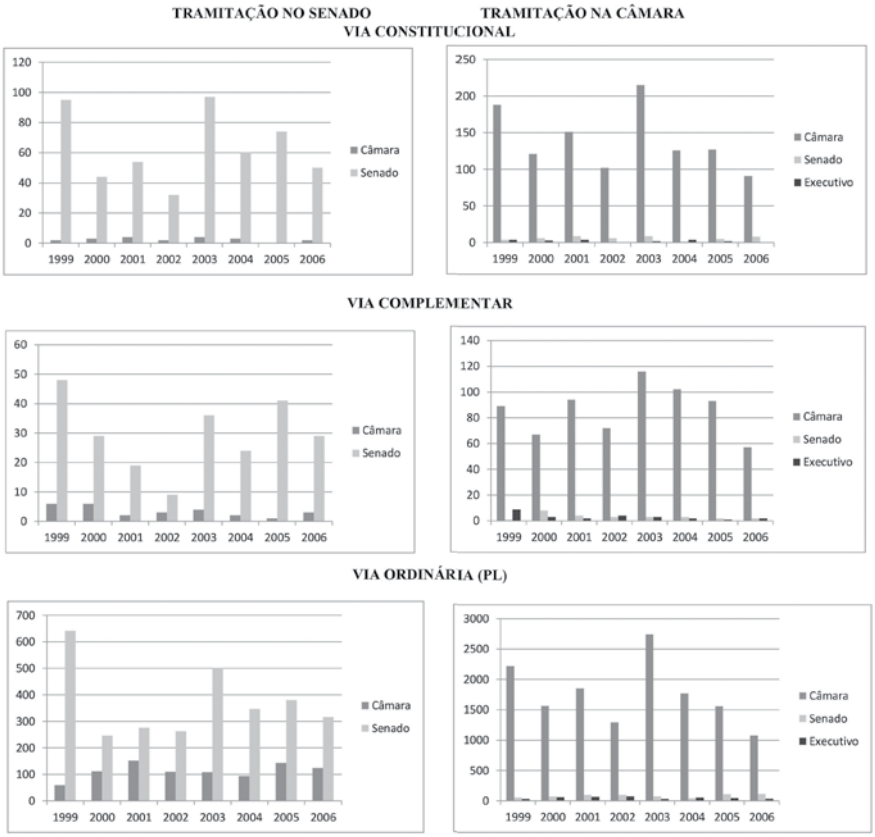
Legendas: PEC – proposta de emenda à Constituição; PLP – projeto de lei complementar; PL – projeto de lei ordinária; PLN – projeto de lei do Congresso Nacional; MPV – medida provisória.

Tabela 2 – Proposições legislativas que ingressaram para revisão na Câmara e no Senado entre 1999 e 2006, segundo via legislativa.

Via legislativa / Tipo de proposição	Local de ingresso para revisão	
Tipo de proposição	**Câmara**	**Senado**
Constitucional / PEC	48	20
Complementar / PLP	26	27
Ordinária / PL	662	903
Total	736	950

Fonte: Gomes (2011).
Legendas: PEC – proposta de emenda à Constituição; PLP – projeto de lei complementar; PL – projeto de lei ordinária.

Gráfico 9 – Distribuições anuais das proposições legislativas com ingresso no Senado ou na Câmara entre 1999 e 2006, segundo via legislativa e autoria (*).



Fonte: Gomes (2011).
Nota (*): No caso do Senado, os dados de autoria referem-se à Casa iniciadora.

Vale destacar que a atividade propositiva das comissões da Câmara foi baixa nas vias constitucional e complementar (foram observados no período apenas quatro PECs, todas de comissões temporárias, e dez PLPs, seis da Comissão de Legislação Participativa e quatro de comissões parlamentares de inquérito). Na via ordinária, foram apresentados 198 PLs (104 de comissões permanentes – com destaque para a de Legislação Participativa, com 75 PLs – e os demais de comissões temporárias).

Sobre os resultados da tramitação das proposições nas vias legislativas (tabela 3), os vetos totais apostos por presidente foram pouco frequentes (0,2% das proposições apresentadas) e cerca de um terço das proposições ainda tramitavam em março de 2009 (exceto nas matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, em que apenas 10,2% ainda tramitavam, mas com força de lei, no caso da medida provisória, e nenhuma, no caso do projeto de lei do Congresso Nacional, indicando uma rápida resolução para esses tipos). Foram sancionadas ou promulgadas: 21 emendas à Constituição, 25 leis complementares e 1.699 leis ordinárias, totalizando 1.745 normas jurídicas[111].

Quanto ao sucesso da tramitação, 8,1% de todas as proposições foram transformadas em norma legal, mas os resultados em cada via foram bastante diferenciados (tabela 3). As taxas de sucesso (de conversão em norma) foram de 9% para a ordinária, 2,6% para a complementar e 1,3% para a constitucional. Observa-se uma gradação, em que as vias de maior hierarquia possuem taxas de sucesso menores. Considerando os tipos de proposição da via ordinária, os dois exclusivos do Executivo obtiveram taxas muito elevadas (91,7% para os PLNs e 77,7% para as MPVs[112]), enquanto o PL, utilizado por ambos os poderes, alcançou 3,3% (ainda assim, superior à taxa da via complementar).

No caso da via ordinária, a maior eficiência das MPVs e dos PLNs foram responsáveis pela produção de 65,7% das leis ordinárias, embora estes tipos tenham representado apenas 6,9% das proposições iniciadas nessa via. De todo modo, mesmo com menor eficiência, os numerosos PLs chegaram a produzir mais leis (583) que as MPVs (398)[113].

---

[111] Entre 1999 e 2006 foram sancionadas ou promulgadas: 33 emendas à Constituição, 28 leis complementares e 1.663 leis ordinárias, totalizando 1.724 normas jurídicas. A diferença de 21 normas ilustra o efeito do critério temporal de seleção das proposições e do período em que o resultado da tramitação é verificado.

[112] No caso das MPVs, além dos 77,7% convertidos em lei, os 10,2% ainda tramitando (situação permitida para aquelas apresentadas antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001) também têm força de lei, até que ocorra nova definição.

[113] Ainda que fossem adicionadas as 52 MPVs que ainda tramitavam com força de lei, os PLs teriam superado o número de MPVs.

Tabela 3 – Distribuição proporcional da situação de tramitação para cada via legislativa e tipo de proposição legislativa apresentada entre 1999 e 2006, conforme verificação realizada entre fevereiro e março de 2009.

Via legislativa / tipo de proposição	Distribuição proporcional da situação de tramitação (%)					N
	Convertida em norma jurídica	Não convertidas				
		Vetada totalmente	Tramitando (*)	Não tramitando (**)	Situação não especificada (***)	
Constitucional / PEC	1,3	–	32,7	38,2	27,8	1.646
Complementar / PLP	2,6	0,1	34,5	40,9	22,0	952
Ordinária / PL	3,3	0,2	35,4	47,9	13,1	17.554
Ordinária / PLN	91,7	0,0	0,0	8,3	0,0	783
Ordinária / MPV	77,7	0,2	10,2	11,9	0,0	512
Ordinária (subtotal)	9,0	0,2	33,2	45,3	12,2	18.849
Total	8,1	0,2	33,2	44,6	13,9	21.447

Fonte: Gomes (2011).

Legendas: PEC – proposta de emenda à Constituição; PLP – projeto de lei complementar; PL – projeto de lei ordinária; PLN – projeto de lei do Congresso Nacional; MPV – medida provisória; N – total de proposições.

(*) No caso da MPV, essa coluna refere-se àquelas em tramitação, mas que, de todo modo, produziam efeito de lei. No caso dos demais tipos, refere-se às apensadas, prontas para pauta, aguardando medida na Câmara ou retorno do Senado.

(**) No caso da MPV, essa coluna refere-se às prejudicadas, rejeitadas, revogadas ou sem eficácia. No caso dos demais tipos, refere-se às arquivadas, devolvidas ao autor ou transformadas em novas proposições.

(***) Refere-se a proposições do Senado em que os dados disponíveis não possibilitaram especificar a situação da tramitação, mas que não foram convertidas em lei, nem encaminhadas para a revisão da Câmara, segundo verificação até março de 2009.

No que se refere à autoria, as taxas de sucesso do Executivo foram inversamente proporcionais ao nível hierárquico das vias legislativas, como também ocorreu para o conjunto de todos os autores, mas os patamares de sucesso do Executivo foram bem superiores (tabela 4). Observe-se que, no tipo de proposição da via ordinária em que há concorrência de iniciativa com os parlamentares (o PL), a taxa de desempenho do Executivo chegou a ser inferior à obtida na via complementar. Contudo, como mencionado, o melhor desempenho do Executivo na via ordinária foi garantido pelas elevadas taxas dos dois tipos de seu uso exclusivo. As taxas de dominância do Executivo na produção de cada via seguiram a mesma tendência hierárquica. Novamente, observa-se menor dominância com relação aos PLs (tabela 4).

Tabela 4 – Distribuição de taxas de sucesso e de dominância, segundo as vias legislativas, de proposições em todos os temas de política, de autores selecionados, com ingresso na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006, e situação de tramitação observada em março de 2009.

Via	Taxas de sucesso (%)		Taxa de dominância (%)	
	Todos autores	Executivo	Executivo	Coalizão
Constitucional	1,3	36,8	33,3	90,5
Complementar	2,6	53,8	56,0	72,0
Ordinária	9,0	76,6	76,9	89,2
PL*	3,3	46,6	32,8	76,9
MPV	77,7	77,7	100,0	100,0
PLN	91,7	91,7	100,0	100,0

Fonte: Banco de dados do estudo.

Nota: (*) No caso dos PLs, foi considerado o ingresso na Câmara no período do estudo.

Esses dados contrariam a tese da predominância do Executivo, pelo melhor desempenho do Legislativo na via de maior nível de hierarquia e também no caso dos PLs. Entretanto, antes de se supor uma predominância do Legislativo nessas situações, os dados sobre o desempenho da coalizão indicam algo diferente. A taxa de dominância da coalizão mostrou-se elevada em todas as vias, inclusive quebrando o padrão hierárquico pelo elevado rendimento apresentado na via constitucional – 90,5% (tabela 6), chegando a 100% das emendas constitucionais com comprometimento do orçamento federal[114]. O predomínio na produção legislativa, considerando os níveis de relevância das propostas, ocorre por atuação da coalizão em todas as vias legislativas, por meio das iniciativas compartilhadas entre o Executivo e os parlamentares da base.

Os membros da coalizão predominaram como autores de 76,9% das leis ordinárias provenientes de PLs (excluindo 17 de autoria de comissões e 47 de autores do Judiciário), observando-se dominância do Executivo nos temas administrativos, e compartilhamento com parlamentares da coalizão dos temas econômicos e sociais. Os parlamentares da coalizão também prevaleceram nas leis sobre temas de homenagens ou simbólicos. Considerando-se o total de produção observado na via ordinária, o Executivo foi autor de 76,9% e a coalizão, de 89,2%. Excluin-

[114] Esse desempenho supera a proporcionalidade que seria esperada pelo quantitativo de PECs apresentadas pelos parlamentares da oposição e da coalizão.

do-se as leis orçamentárias, a proporção do Executivo seria de 55,3%, e a da coalizão, de 79%.

O sucesso da oposição foi limitado na via constitucional (2 entre 10 emendas constitucionais de autoria do Legislativo, quase 10% das 21 produzidas na via); mais expressivo na complementar (7 entre 11 leis de autoria do Legislativo e quase 30% das 25 produzidas) e intermediário na ordinária (120 entre 228 leis de parlamentares e cerca de 20% da 583 produzidas).

As comissões aprovaram 2,3% de PLs de sua autoria, sendo três de comissões permanentes (nenhum da Comissão de Legislação Participativa, a qual apresentou mais projetos) e dois de comissões temporárias.

Quanto aos tempos médios de tramitação das propostas sobre todos os temas transformadas em norma legal, as do Executivo alcançaram maior celeridade que as do Legislativo nas vias em que o recurso da urgência está disponível (complementar e ordinária) ou não (tabela 5). Na via constitucional, o Executivo obteve média de 315 dias, quase 3 vezes mais rápido que os projetos do Legislativo e mais lento apenas que proposições na via ordinária (as MPVs, com média de 91 dias, e os PLNs, com média de 63 dias). No caso dos PLs, os do Executivo obtiveram as mais rápidas tramitações (média de 451 dias, enquanto os PLs de parlamentares superaram os 1.000 dias). Temas associados aos parlamentares, como os sobre homenagens ou simbólicos, apresentaram tramitação média prolongada (1.114 dias), enquanto os político-institucionais tramitaram mais rapidamente (606 dias). Entre os vetados totalmente, as tramitações foram, em geral, mais prolongadas que nos casos exitosos, inclusive a da única MPV vetada totalmente. Em todas as vias, os tempos médios das leis iniciadas pela coalizão foram mais rápidos que os da oposição (tabela 5).

A seção seguinte permite a visualização do fluxo de tramitação em todas as vias legislativas em uma área de política específica, a saúde (figuras 2 a 6), evidenciando as marcantes diferenças nas tramitações entre as vias. Em geral, são reproduzidos os achados para o conjunto de todas as áreas de políticas.

Tabela 5 – Distribuição de tempos médios de tramitação, segundo as vias legislativas, de proposições convertidas em norma legal em todos os temas de política, de autores selecionados, com ingresso na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006, e situação de tramitação observada em março de 2009.

Via	Tempo médio de tramitação (dias)				
	Executivo	Deputado	Senador	Coalizão	Oposição
Constitucional	315	985	1323	892	1382
Complementar	520	1093	656	553	961
Ordinária	*	*	*	*	*
PL	451	1064	1129	788	1134
MPV	91	–	–	–	–
PLN	63	–	–	–	–

Fonte: Banco de dados do estudo.

Nota: (*) Não calculada.

3.3 Fluxo de tramitação nas vias legislativas de proposições relacionadas à saúde

A observação dos fluxos de tramitação ocorridos nas vias legislativas facilita a compreensão das interações e decisões estratégicas dos atores. Para maior detalhe, utilizou-se o subconjunto com 5.319 proposições classificadas como relacionadas à saúde[115]. As figuras 2 a 5 refletem a tramitação de todas as PECs, PLPs, PLNs e MPVs com tramitação finalizada (convertidas em norma ou arquivadas) até março de 2009. A figura 6 apresenta os PLs relacionados à saúde convertidos em lei ordinária.

O fluxo das 92 PECs relacionadas à saúde com tramitação finalizada (figura 2) evidencia que as convertidas em emendas constitucionais, em geral, o foram no mesmo período de governo do presidente

[115] O subconjunto possui 5.319 proposições classificadas como relacionadas à saúde (24,8% do total apresentado no Congresso entre 1999 e 2006. Foi utilizada a primeira versão da classificação temática da saúde (GOMES, CARVALHO e REIS, 2009), desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Saúde da Câmara dos Deputados, a partir de 2004. Essa classificação considera a saúde num sentindo amplo, incluindo as tradicionais ações e serviços de saúde, a redução de riscos à saúde – esses dois elementos explicitamente citados no art. 196 da Constituição Federal –, benefícios (no sentido de vantagens decorrentes da situação de saúde) e outros direitos. Esses quatro grupos temáticos contêm 13 temas e 53 subtemas mutuamente exclusivos. Cada proposição foi classificada considerando o subtema mais diretamente relacionado ao objetivo do projeto. Nesse estudo, uma quinta categoria foi destacada, a de projetos simbólicos (geralmente sobre dias comemorativos).

em exercício no início da tramitação[116]. Também são claras as tramitações mais céleres das proposições do Executivo, como também uma concentração de emendas constitucionais no tema de "ações e serviços de saúde" (que foi o mais frequentemente abordado pelo Executivo), reforçando a sugestão de variação entre a proporção de temas aprovados em relação aos iniciados nas vias.

Focalizando as 9 PECs relacionadas à saúde convertidas em emendas, uma pertencia ao grupo de benefícios – no caso, trabalhista – (de autoria de senador da coalizão) e as 8 demais ao grupo de ações e serviços de saúde (sendo quatro de autoria do Executivo, todas relevantes para o financiamento da saúde; três de senadores e uma de deputado). Das cinco emendas exitosas de autoria de parlamentar (três do PFL e duas do PT), apenas uma (do grupo de ações e serviços de saúde) foi de senador da oposição, quando a PEC foi apresentada e também promulgada. Embora o Legislativo tenha produzido uma emenda a mais que o Executivo, também na área da saúde houve o predomínio de autores da coalizão (88,9%).

Os 50 PLPs relacionados à saúde com tramitação finalizada (figura 3) demonstram uma via com baixo nível de produção (duas leis), o que dificulta inferir sobre a dominância de atores. De todo modo, sobressaiu o grupo de "ações e serviços de saúde". Observa-se uma tramitação mais rápida desses poucos casos de sucesso (em relação aos arquivados), os quais também contaram com uma tramitação mais rápida no Senado. No caso dos PLPs arquivados, é expressiva a finalização das tramitações em blocos ao final das legislaturas, indicando que não receberam pareceres de todas as comissões. Observa-se a ocorrência de vetos presidenciais deliberados muito além do período constitucional de trinta dias.

Os 82 PLNs relacionados à saúde com tramitação finalizada (figura 4) apresentam um fluxo muito acelerado, resolvendo-se no período de governo do presidente que os iniciaram. Todas as proposições pertencem ao grupo de "ações e serviços de saúde", exceto uma sobre "redução de riscos à saúde". A eficiência na conversão em lei é evidente: apenas cinco não obtiveram êxito – três foram retiradas pelo Executivo e duas, prejudicadas pela aprovação de outro projeto. A maioria das proposições trata da abertura de crédito extraordinário, exceto as que abordam o plano plurianual, estimativas orçamentárias e diretrizes orçamentárias. Os vetos presidenciais parciais concentram-se nesses três

[116] Além das PECs que ingressaram na Câmara no período do estudo, a figura 2 registra duas PECs iniciadas antes de 1999, aprovadas no período de observação, apenas para fins ilustrativos.

últimos temas, que apresentam, potencialmente, maior relevância que a abertura de créditos extraordinários[117].

Entre as 77 MPVs relacionadas à saúde (figura 5), também houve concentração no grupo de "ações e serviços de saúde". A utilização de MPVs orçamentárias foi maior na primeira fase do governo de Lula da Silva. Quase todas as MPVs foram convertidas em lei, exceto as três rejeitadas (no final do governo de Fernando Henrique Cardoso) e as duas revogadas. As MPVs anteriores a setembro de 2001 (época da última reforma constitucional que afetou a tramitação das MPVs) apresentam padrão diferenciado. No período anterior, em que as MPVs eram reeditadas a cada mês caso não fossem convertidas em lei, tal situação mostrou ser a mais frequente. Outra situação peculiar é que algumas MPVs mantiveram o conteúdo da última edição, em vigor na época da transição de regras (setembro de 2001), e continuam a vigorar com o *status* de "em tramitação", mas com a força de lei garantida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, até que venham a ser especificamente revogadas ou alteradas por uma lei ordinária.

Após 2001, com a proibição das reedições e o surgimento do "trancamento" da pauta das Casas nos casos de não deliberação, as conversões em lei tornaram-se bem mais rápidas (entre as convertidas em lei, as médias de tramitação passaram de 442 para 111 dias), e os projetos de lei de conversão, necessários quando os parlamentares modificam a proposta original, tornaram-se mais frequentes (passaram de 36,4% para 58%).

Nos casos em que MPVs receberam vetos presidenciais, em geral, também se observa demora para sua apreciação pelo Congresso.

Com relação aos PLNs e às MPVs, o primeiro período de governo foi responsável por um maior quantitativo de PLNs relacionados à saúde. O quantitativo nos PLNs orientadores do orçamento foi praticamente o mesmo nos dois períodos (em torno de 10). A diferença ocorreu nos projetos sobre créditos extraordinários (41 no primeiro período e 20 no segundo).

Foi marcante a diferença no uso das MPVs entre o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do governo de Lula da Silva. Este predominou no uso de MPVs em todos os grupos temáticos da saúde, editou 68% das MPVs (excluindo as revogadas e rejeitadas) e usou MPV para tratar de matéria orçamentária em seis ocasiões (no período anterior foi usada uma vez).

---

[117] Não foram verificados os períodos de deliberação desses vetos.

A figura 6 mostra que o conjunto dos 96 PLs relacionados à saúde convertidos em lei ordinária, em geral, possui um fluxo mais lento (nos vários grupos temáticos) que nas demais vias legislativas e que nos outros tipos de proposição na via ordinária. Em geral, os projetos seguiram para sanção presidencial sem modificações pela Casa revisora.

Também entre os PLs as propostas exitosas do Executivo concentraram-se no grupo de "ações e serviços de saúde", enquanto os projetos dos parlamentares apresentaram maior variação temática, incluindo os temas simbólicos. Os PLs exitosos do Executivo tramitaram três vezes mais rapidamente que os dos parlamentares; contudo, estes aprovaram mais leis, reafirmando a não predominância do Executivo neste tipo de proposição.

Novamente, os vetos presidenciais foram deliberados com grande atraso, em geral, na legislatura seguinte, e nenhum deles (como também nas demais vias) foi derrubado.

3.4 Síntese do capítulo

As informações históricas e os resultados segundo os tipos de proposições reforçam a preocupação metodológica de desagregar a análise por via legislativa. Os dados sistêmicos permitem a elaboração de indicadores com denominadores, facilitando a percepção do peso da utilização das vias pelos atores e do resultado de cada uma delas na produção legislativa.

Os dados de "entrada" de proposições no sistema indicam que os atores do Legislativo são responsáveis pela maioria da agenda apresentada (em geral, mais de 90%) em todas as vias e em todas as áreas de política. No entanto, predominam iniciativas de parlamentares, sendo pouco frequentes as de autoria de comissões. Essas propostas estão sujeitas ao efeito do ciclo eleitoral, de modo que são mais constantes no primeiro ano de cada legislatura. O papel do Senado como Casa iniciadora de proposições nas vias de maior complexidade, embora mantenha a atividade revisora (principalmente na via ordinária), destaca a importância da consideração de atores nas diferentes instâncias de decisão. Com relação à atividade propositiva de atores da coalizão e da oposição, em geral, os primeiros foram mais ativos em todas as áreas de política e em todas as vias.

Os dados de "saída" do sistema indicam que o veto total não é frequente e que, em relação à conversão de proposições em normas legais,

há diferença na eficiência das vias legislativas, a qual se comporta de modo inversamente proporcional à complexidade da via, com evidente vantagem para conversão dos tipos de proposição de uso exclusivo do Executivo na via ordinária. Contudo, destaca-se o fato de que o Executivo não predominou como autor de normas em vias específicas (a constitucional e a ordinária, com relação aos PLs), embora o domínio da coalizão tenha sido incontestável em todas as vias.

As análises de fluxo de tramitação nas vias tornam claros seus diferentes padrões temporais e as vantagens estratégicas de atores em cada uma delas.

O capítulo seguinte aborda outras regularidades observadas no sistema de produção legislativa, considerando o conteúdo das proposições e a interação entre os atores.

Figura 2 – Fluxo de tramitação de 92 propostas de emenda à Constituição relacionadas à saúde, com tramitação na Câmara iniciada entre 1999 e 2006 e finalizada até março de 2009, por grupos temáticos.

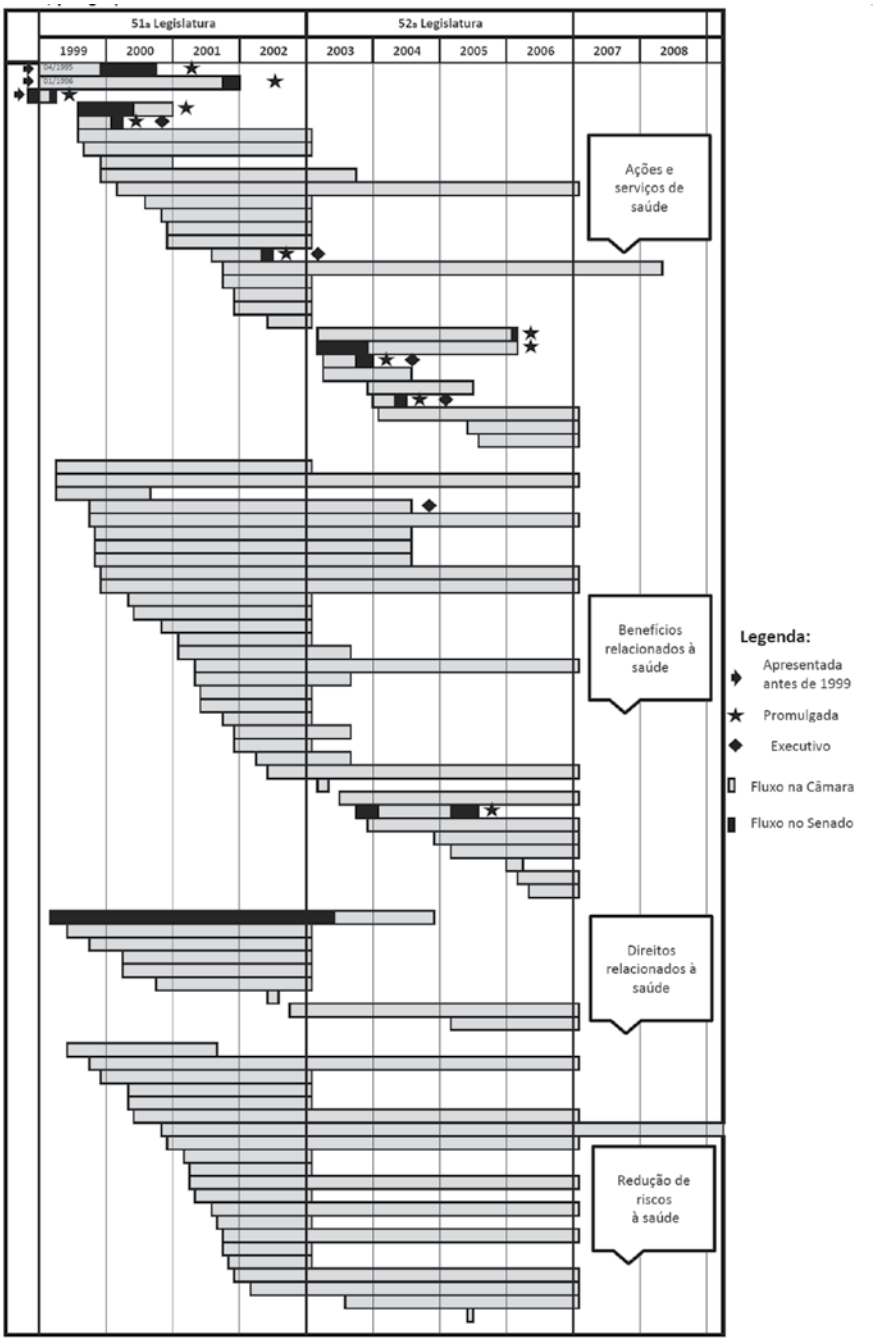
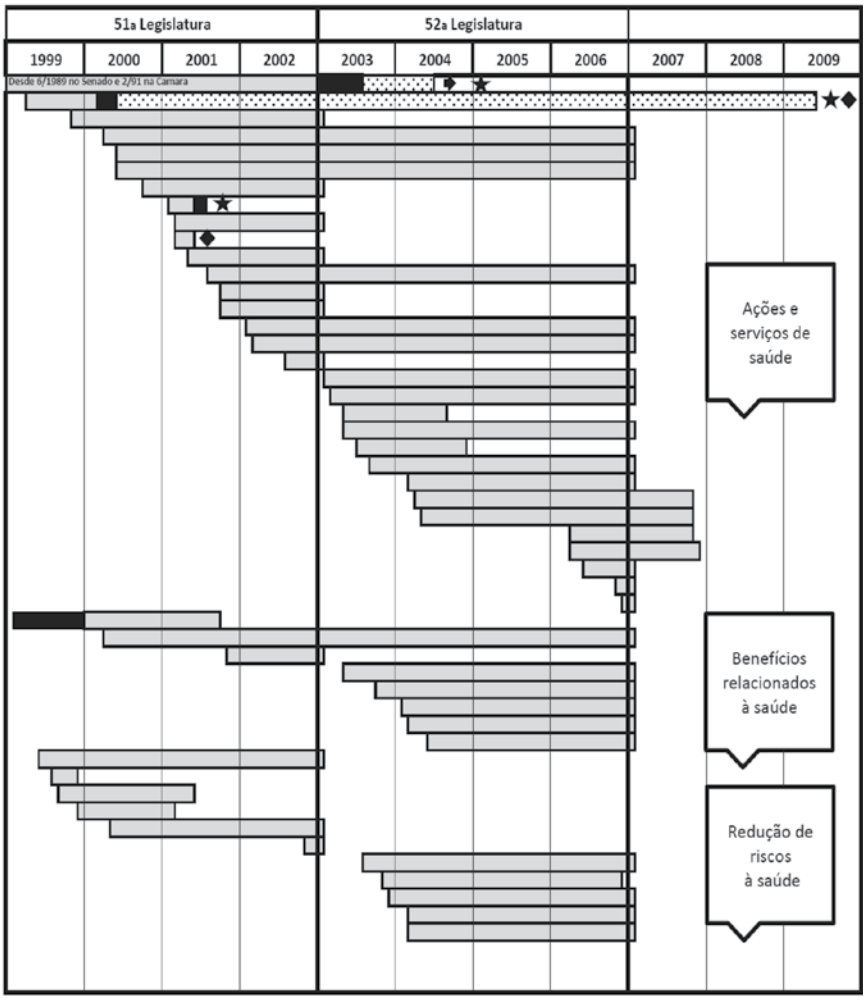


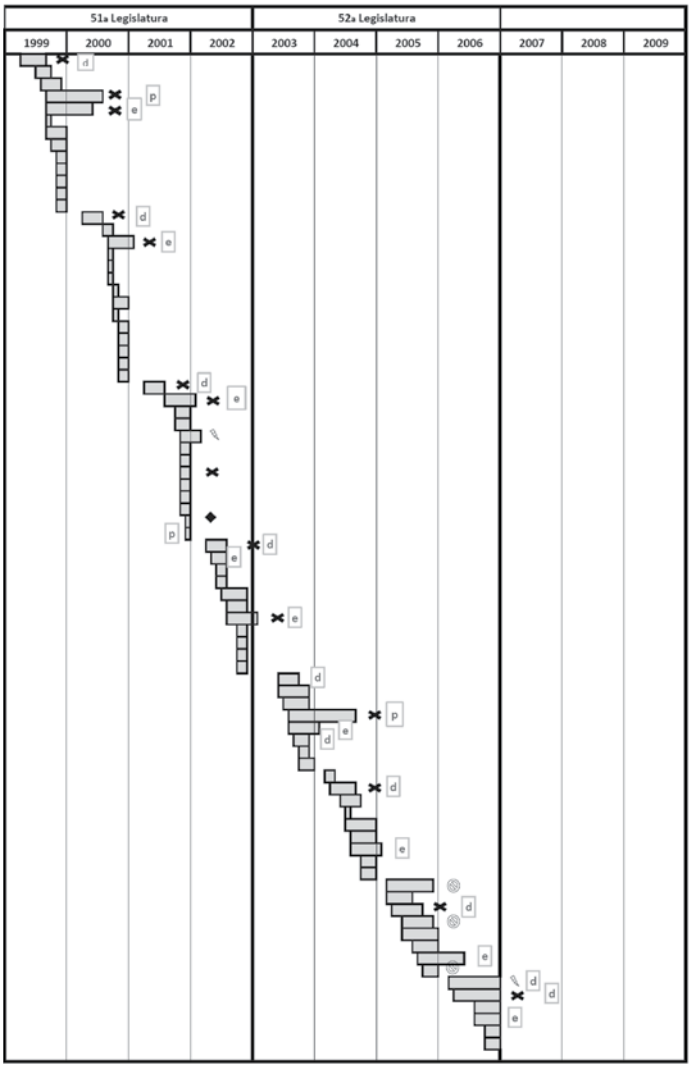
Figura 3 – Fluxo de tramitação de 50 projetos de lei complementar relacionados à saúde (arquivados ou convertidos em lei complementar), com tramitação na Câmara iniciada entre 1999 e 2006 e finalizada até março de 2009, por grupos temáticos.



Legenda:

- Apresentada antes de 1999
- Promulgada
- Executivo
- Fluxo na Câmara
- Fluxo no Senado
- Aguardando deliberação sobre veto

Figura 4 – Fluxo de tramitação de 82 projetos de lei do Congresso Nacional relacionados à saúde (arquivados ou convertidos em lei ordinária), com tramitação iniciada entre 1999 e 2006 e finalizada até março de 2009.



Legendas:

- e — Estimativas orçamentárias
- d — Diretrizes orçamentárias
- p — Plano plurianual
- Veto parcial
- Redução de riscos
- Retirado
- Prejudicado
- Fluxo no Congresso

Figura 5 – Fluxo de tramitação de 77 medidas provisórias relacionadas à saúde, com tramitação iniciada entre 1999 e 2006 e observada até 2009, por grupos temáticos.

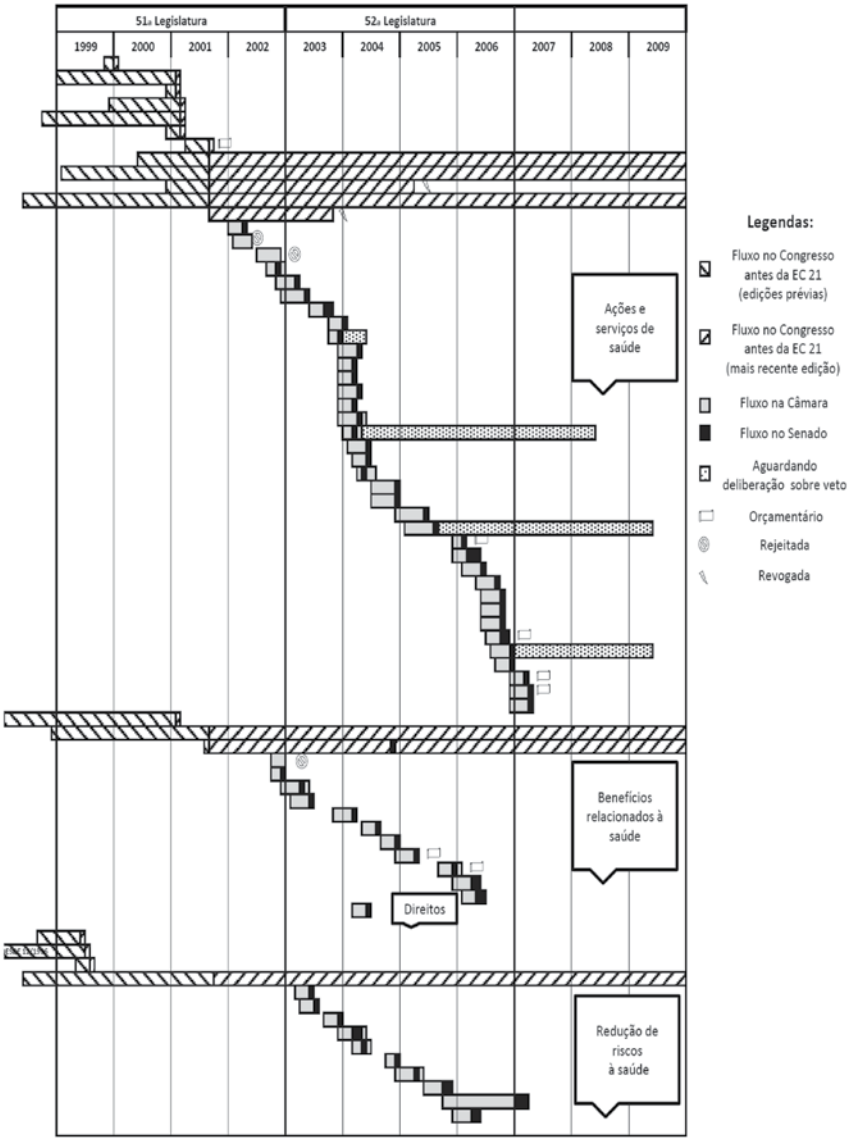
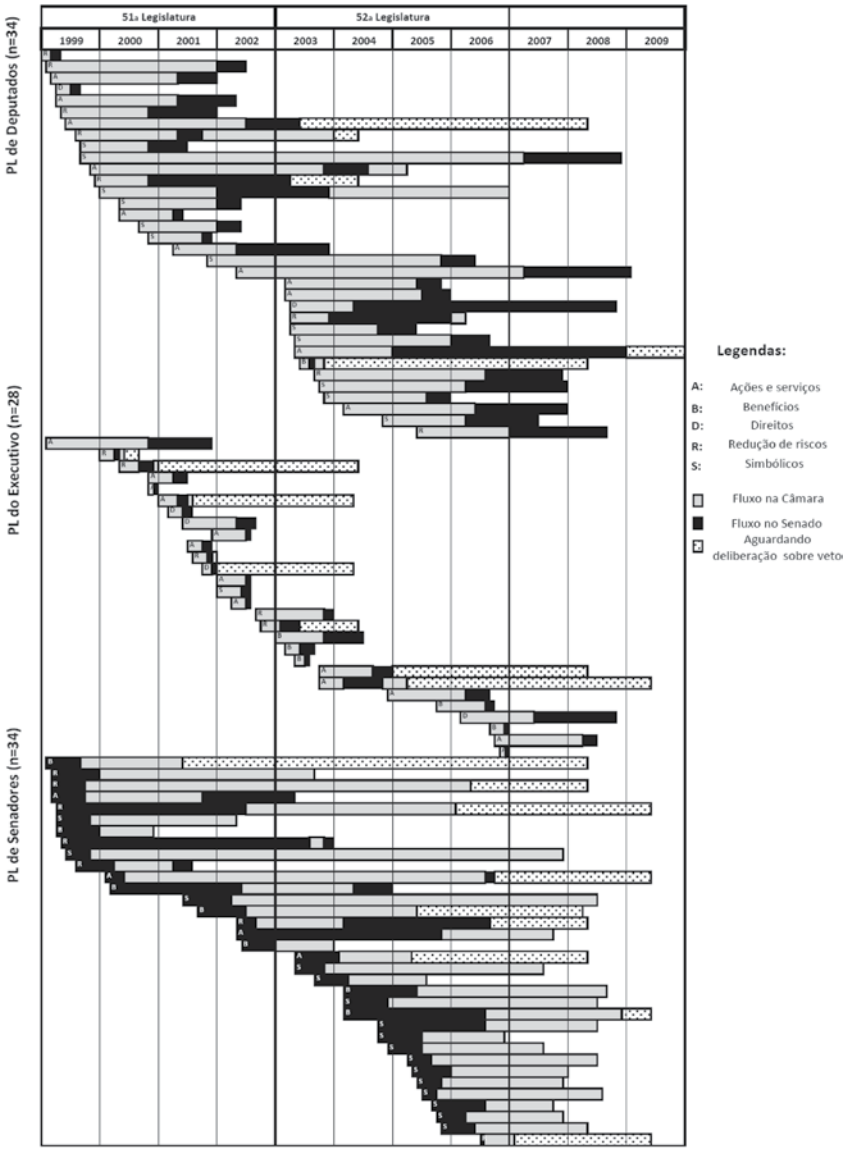
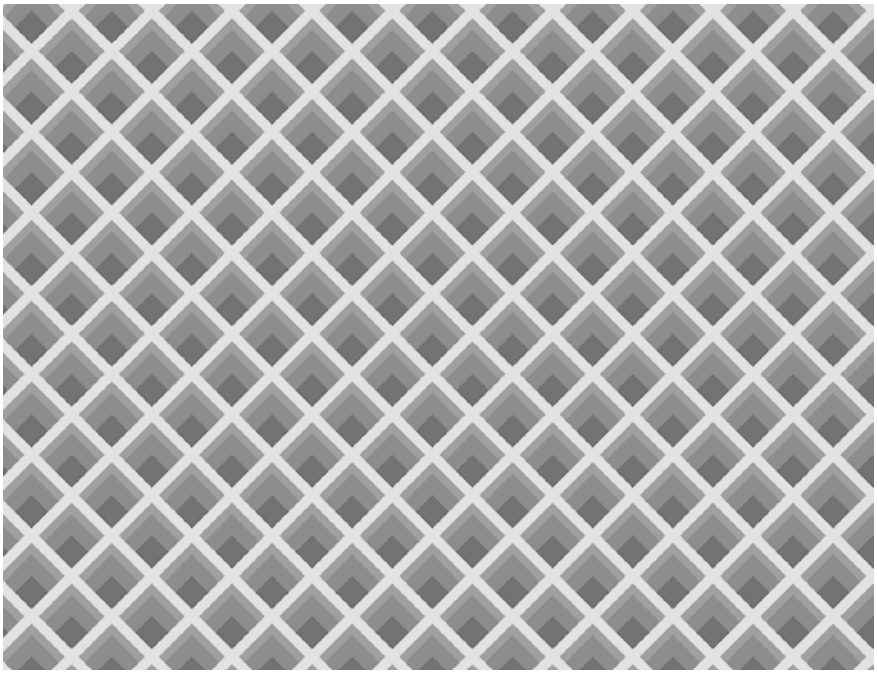


Figura 6 – Fluxo de tramitação de 96 projetos de lei ordinária relacionados à saúde, com ingresso na Câmara entre 1999 e 2006, e convertidos em lei ordinária até março de 2009, por autoria e grupos temáticos.



4

Conteúdo das proposições e interações entre atores



As interações no sistema de produção legislativa são consideradas neste capítulo a partir da análise das áreas de políticas públicas presentes na agenda legislativa e da utilização de recursos estratégicos pelos atores para favorecer (regime de urgência, local preferencial para definição) ou obstruir a tramitação (arquivamento) ou, ainda, para modificar o conteúdo da matéria (emendas parlamentares, vetos presidenciais). Finalmente, são indicados os tipos de interações entre os poderes observados.

4.1 Agenda nas vias legislativas

A tabela 6 sintetiza dados sobre as áreas de política dos projetos que compuseram a agenda (apresentados entre 1999 e 2006) e os aprovados em cada via. Tanto quando se utiliza a perspectiva dos projetos que tramitaram no Senado, quanto dos que tramitaram na Câmara, percebe-se a existência de especializações temáticas em cada via legislativa e que são similares nas duas Casas[118].

Por exemplo, a área político-institucional é a que mais contribui na agenda apresentada na via constitucional e cai progressivamente nas vias de menor hierarquia. No caso da área econômica, a via complementar se sobressai. Em geral, a área social situa-se entre as duas áreas mais frequentes em todas as vias, mas na via ordinária responde por mais de 60% da agenda nas duas Casas. A área administrativa ocupa a terceira posição de frequência em quase todas as vias e a sobre homenagens ou simbólicos é virtualmente inexistente nas vias de maior hierarquia, ocupando as últimas posições na via ordinária.

Apesar da semelhança, pois os temas mais frequentes em cada via em geral foram os mesmos nas duas Casas, alguma diferenciação na agenda considerada no Senado e na Câmara também é perceptível. Por exemplo, as áreas político-institucional e administrativa apresentaram proporções maiores no Senado, enquanto a área social foi mais prevalente na Câmara, em todas as vias[119].

Os dados não oferecem suporte a uma suposta divisão de interesses entre os poderes, em que o Legislativo trataria dos temas sociais e o Executivo dos econômicos e administrativos. Já se havia referido que as proposições dos atores do Legislativo foram as mais numerosas em

[118] A classificação sobre áreas de política das proposições utilizou as mesmas denominações do estudo de Figueiredo e Limongi (1999a).

[119] Araújo (2009), que priorizou a perspectiva de tramitação no Senado de projetos apresentados entre 1989 e 2004, detectou proporções de conteúdos e ordenamentos semelhantes.

todas as vias, mas a análise de conteúdo das propostas mostrou que os parlamentares apresentaram mais propostas que o Executivo em cada área de política de todas as vias legislativas (gráfico 10). Isso ocorreu tanto no período de 1999 a 2002 (último mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC), quanto no período seguinte (primeiro mandato do governo de Lula da Silva – LS).

Tabela 6 – Proporção de áreas de política temas de projetos apresentados e aprovados nas vias legislativas, segundo a perspectiva de tramitação na Câmara ou no Senado, de proposições com ingresso entre 1999 e 2006 e situação de tramitação observada em março de 2009.

Área de política	Via Constitucional			Via Complementar			Via ordinária / PL (+)		
	APRE (*)		APRO (**)	APRE (*)		APRO (**)	APRE (*)		APRO (**)
	SF	CD		SF	CD		SF	CD	
Administrativa	27,4	22,0	9,5	**24,0**	21,0	**40,0**	9,8	6,8	18,5
Econômica	9,5	12,2	**14,3**	**40,8**	**36,8**	**32,0**	**18,5**	**19,3**	10,1
Hom./ simbólicos	0,2	0,1	0	0	0,1	0	5,8	4,1	**22,8**
Político-institucional	**34,2**	**26,5**	4,8	13,7	8,5	4,0	4,6	2,8	1,5
Social	**28,7**	**39,2**	**71,4**	21,4	**33,6**	24,0	**61,2**	**66,9**	**47,0**
N	526	1188	21	262	743	25	3873	15246	583

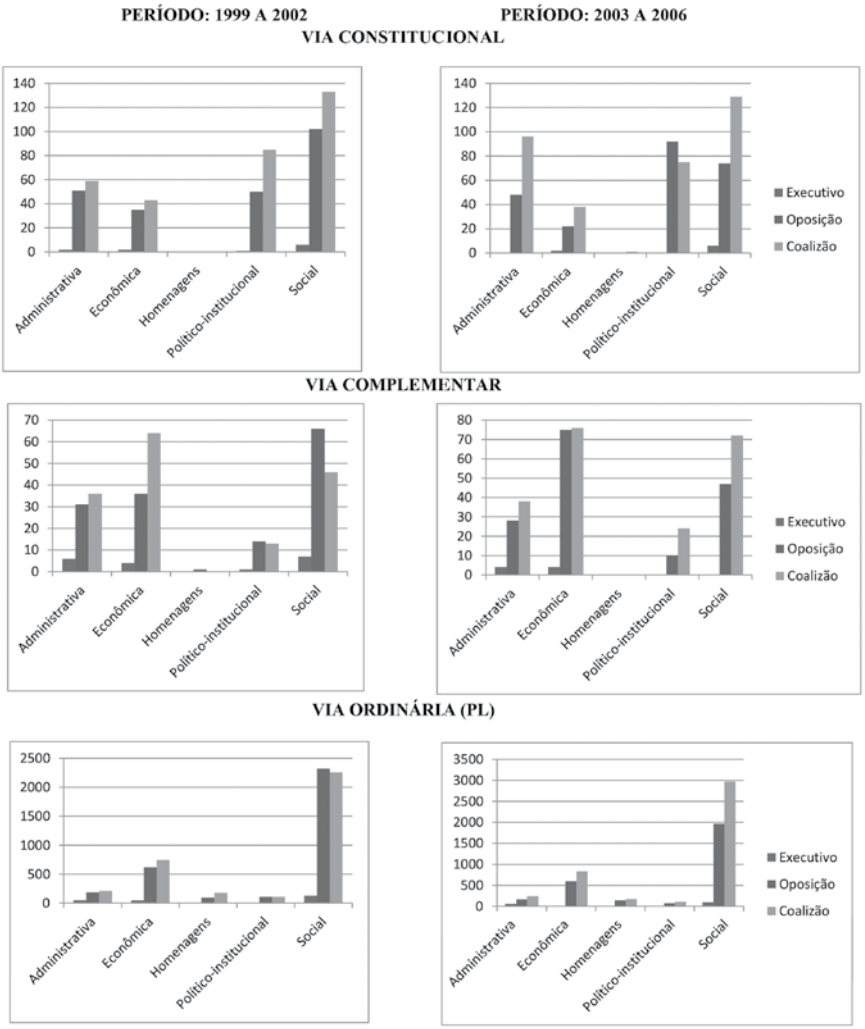
Fonte: Gomes (2011).

Legendas: SF – projeto com tramitação no Senado Federal; CD – projeto com tramitação na Câmara dos Deputados; PL – projeto de lei ordinária; APRE – apresentado; APRO – aprovado; Hom. – homenagens; N – total de proposições em cada coluna.

Nota: (*) Os dados das perspectivas de tramitação referem-se a projetos de todos os autores que tramitaram na Casa especificada. (**) Segundo a perspectiva da Câmara. (+) Os dados sobre a via ordinária referem-se aos PLs.

Sobre a atividade propositiva dos parlamentares da coalizão e da oposição, no caso da iniciação de PEC, em ambos os períodos, a área social foi a mais frequente e, em geral, os parlamentares da coalizão foram mais ativos que os da oposição em todas as áreas, exceto na área político-institucional durante o segundo período analisado (gráfico 10). A participação do Executivo, embora pequena, concentrou-se (mais da metade) na área social e as PECs da área político-institucional foram exclusivamente iniciadas por parlamentares.

Gráfico 10 – Distribuição de conteúdos de proposições nas vias constitucional e complementar com ingresso na Câmara entre 1999 e 2006, por áreas de política, pertencimento à coalizão de governo na apresentação da proposição e período de governo.



Fonte: Gomes (2011).

A iniciação de PLP no primeiro período foi inferior ao segundo, mas o Executivo apresentou mais projetos no primeiro período (gráfico 10). A área social foi a mais frequente no primeiro, e a econômica, no segundo. Os parlamentares da oposição foram mais ativos nas áreas político-institucional e social no primeiro período; enquanto, no segundo, a coalizão apresentou mais PLPs em todas as áreas, com pequena vantagem na área econômica.

Na via ordinária, com relação aos PLs, a participação direta do Executivo foi pouco frequente, priorizando a área social, como também

o fizeram os atores do Legislativo (gráfico 10). Nessa via, a oposição apresentou mais projetos da área social no primeiro período; enquanto no seguinte, a nova coalizão manteve o interesse social e apresentou bem mais projetos nessa área que a coalizão anterior. Esses dados indicam diferenças nos interesses dos parlamentares das coalizões observáveis pela alternância de poder.

Entre as proposições exclusivas do Executivo na via ordinária (gráfico 11), as MPVs de conteúdo orçamentário representaram 22% do total. Entre as 401 MPVs não orçamentárias, os temas mais frequentes foram os sociais (41%), econômicos (37%) e administrativos (22%), não alcançando expressão os temas das áreas político-institucional e de homenagens ou simbólicos. Os PLNs foram todos de natureza orçamentária.

Também foram observadas variações nas escolhas dos tipos de proposição na via ordinária pelo Executivo nos dois períodos estudados. No primeiro período, o Executivo fez maior uso da via orçamentária regular (cerca de 25% mais PLNs) e apresentou quase o dobro de MPVs na área econômica que no segundo, enquanto o uso de MPVs em questões orçamentárias e administrativas foi um pouco maior no segundo período (gráfico 11).

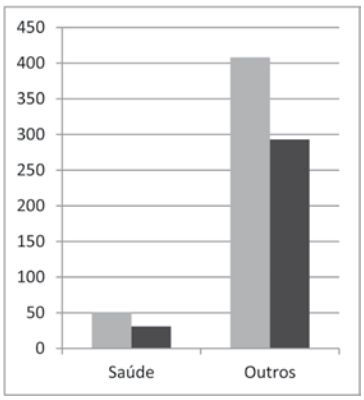
Ao considerar a parte da agenda "aprovada", uma observação marcante foi que as proporções das áreas presentes nas normas produzidas não corresponderam às proporções dos temas que ingressaram nas Casas. A área social ganhou destaque na produção da via constitucional (71,4%); a administrativa, na complementar (40%); e a de homenagens ou simbólicos, na ordinária (22,8%, menor apenas que a área social). A implicação é que a agenda apresentada no Congresso não seria a mesma que foi aprovada (tabela 6).

Os dados da tabela 7 mostram que também na agenda aprovada nas vias, a autoria de deputados e senadores foi destacada. Na via constitucional, a área social foi privilegiada, mas com a participação do Executivo e dos parlamentares, com destaque para os senadores. Os autores do Legislativo produziram mais leis complementares em temas econômicos e o Executivo, na área administrativa. Nas leis ordinárias produzidas a partir de PLs, quase a metade das de deputados e senadores foram em temas sociais (chegando a 56% no caso do Executivo), e a soma das leis de autoria de deputados e de senadores foi superior às do Executivo em todas as áreas de política, exceto na administrativa. Uma grande vantagem em prol do Legislativo foi observada nas áreas político-institucional e de homenagens ou simbólicos (94,7% e 88,9%, respectivamente).

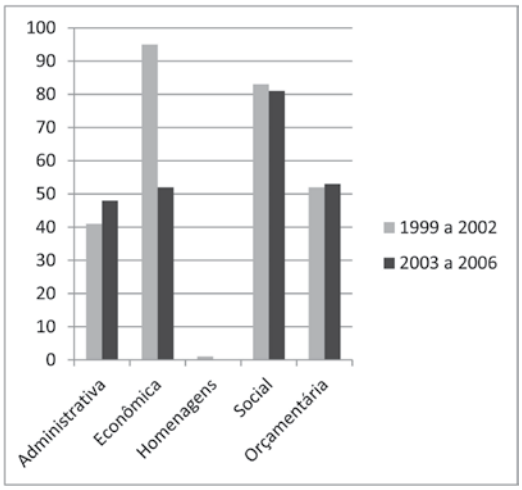
Embora a elevada ocorrência de leis sobre temas de homenagens ou simbólicos (22,8% do total de leis ordinárias provenientes de PL)[120] reduza a relevância do que é produzido na via ordinária e sob a influência do Legislativo (e de suas comissões permanentes), este poder iniciou mais leis provenientes de PLs que o Executivo também nas áreas econômica, político-institucional e social. Apenas na área administrativa, o Executivo predominou, em função de sua competência legislativa exclusiva.

Gráfico 11 – Distribuição de conteúdos de projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs) e medidas provisórias (MPVs) com ingresso entre 1999 e 2006, por áreas de política e período de governo.

PLN



MPV



Fonte: Gomes (2011).

[120] Carneiro (2009) detectou 22% de leis simbólicas na produção do Legislativo entre 1988 e 2007, sendo 80% apreciadas conclusivamente pelas comissões. Também observou que a produção das comissões do Legislativo é expressiva, mesmo após a exclusão das leis simbólicas. Na área da saúde, Godoi (2008) observou 23,8% de leis simbólicas, sendo a maioria originada no Senado.

Tabela 7 – Distribuição de áreas de política de normas legais produzidas a partir de proposições apresentadas entre 1999 e 2006 e convertidas até março de 2009, segundo autoria e via legislativa.

Área de política	Autoria					%
	DEP	SEN	PRE	OUTRO	Total	
Via Constitucional						
Administrativa	1	0	1	0	2	9,5
Econômica	0	2	1	0	3	14,3
Hom./simbólicos	0	0	0	0	0	0,0
Político-institucional	0	1	0	0	1	4,8
Social	2	8	5	0	15	71,4
Subtotal	3	11	7	0	21	100,0
Via Complementar						
Administrativa	1	2	7	0	10	40,0
Econômica	2	3	3	0	8	32,0
Hom./simbólicos	0	0	0	0	0	0,0
Político-institucional	0	0	1	0	1	4,0
Social	2	1	3	0	6	24,0
Subtotal	5	6	14	0	25	100,0
Via Ordinária (PL)						
Administrativa	6	6	52	44	108	18,5
Econômica	22	14	23	0	59	10,1
Hom./simbólicos	78	48	7	0	133	22,8
Político-institucional	4	4	1	0	9	1,5
Social	98	65	108	3	274	47,0
Subtotal	208	137	191	47	583	100,0
Via Ordinária (MPV)						
Administrativa	0	0	66	0	66	16,6
Econômica	0	0	104	0	104	26,1
Hom./simbólicos	0	0	1	0	1	0,3
Político-institucional	0	0	0	0	0	0,0
Social	0	0	123	0	123	30,9
Orçamentária	0	0	104	0	104	26,1
Subtotal	0	0	398	0	398	100,0
Via Ordinária (PLN)						
Orçamentária	0	0	718	0	718	100,0
Subtotal	0	0	718	0	718	100,0
Total	216	154	1328	47	1745	100,0

Fonte: Gomes (2011).
Legendas: DEP – deputado; SEN – senador; PRE – presidente; PL – projeto de lei ordinária; MPV – medida provisória; PLN – projeto de lei do Congresso Nacional.

Ainda que fossem excluídas as leis sobre temas de homenagens ou simbólicos, a soma da produção de autoria do Legislativo (219) seria superior às de autoria do Executivo (184). Assim, além da expressão de prováveis interesses particularistas, o Legislativo também atuou com destaque em políticas de interesse mais amplo.

A oposição foi autora de apenas duas emendas constitucionais (uma de deputado e outra de senador, ambas na área social e sem comprometimento orçamentário federal) e quatro leis complementares (duas na área social e duas na econômica, ambas com comprometimento orçamentário federal).

O comprometimento do orçamento federal esteve presente em 47,6% das normas produzidas na via constitucional e em 60% na complementar. Na via ordinária, as leis provenientes de PLs não foram analisadas quanto a esse tipo de comprometimento, mas as provenientes de PLNs e MPVs indicam que, nessa via, pelo menos 45,7% das leis comprometiam o orçamento federal.

A influência de tal comprometimento na agenda apresentada e aprovada nas vias foi observada no subconjunto de proposições relacionadas à saúde que tramitaram na Câmara[121]. Entre as PECs, 37,2% apresentavam esse comprometimento. No grupo de ações e serviços de saúde essa proporção chegou a 59,6%; no de benefícios, a 36,5%; no de redução de riscos, a 14,8%, e no de direitos, a nenhum envolvimento. Os dois últimos grupos não foram objeto de proposta direta do Executivo, embora os parlamentares da coalizão tenham atuado em todos os grupos. Nas poucas vezes em que o Executivo iniciou proposição relacionada à saúde nessa via, ele priorizou temas no grupo de ações e serviços de saúde (cinco das seis PECs) e em 83,3% de suas PECs havia comprometimento do orçamento federal. Das nove PECs exitosas, seis (67%) apresentavam impacto no orçamento federal.

Entre os PLPs relacionados à saúde, 45,5% apresentavam comprometimento do orçamento federal, sendo que no grupo sobre ações e serviços de saúde essa proporção chegou a 63,8%; no de benefícios, a 39,5%, e no de redução de riscos, a 18,2%. O Executivo apresentou apenas três PLPs, todos no primeiro grupo temático, com envolvimento do orçamento federal e no período entre 1999 e 2002.

[121] Ver comentários sobre o subconjunto de proposições relacionadas à saúde na nota 113.

4.2 O regime de urgência

Na via complementar, o regime de urgência foi adotado de modo diferenciado durante a tramitação na Câmara, totalizando 5% dos 690 PLPs de autoria deputados, 31% dos 26 PLPs de senadores e 77% dos 26 PLPs do Executivo. Os PLPs de parlamentares receberam predominantemente (mais de 90%) o tipo de urgência solicitado pelos parlamentares. O Executivo teve 42% de seus PLPs beneficiados por esse tipo de urgência e, adicionalmente, 35% tramitaram sob urgência constitucional (o tipo solicitado pelo próprio Executivo).

Foram objeto de algum tipo de urgência durante a tramitação na Câmara, 88% das leis complementares, sendo as da área econômica as que mais se beneficiaram desse recurso (46,7%)[122]. Curiosamente, entre os PLPs convertidos em lei, os poucos que tramitaram sem urgência o fizeram bem mais rapidamente (média de 520,4 dias) do que os com urgência legislativa (média de 919,1 dias), indicando que, provavelmente, a urgência tenha sido empregada como um meio para colocar os temas efetivamente na agenda de decisão.

Na via ordinária, o regime de urgência foi adotado em 6% dos PLs que tramitaram na Câmara, na maior parte a urgência legislativa (83,9%), com grande variação segundo a autoria. Foram objeto de urgência: 40% dos PLs do Executivo; 7,4% dos de senadores; 5,5% dos de deputados e 30,4% dos de outros autores. Entre esses, a urgência do tipo solicitado pelos parlamentares foi utilizada na Câmara em 67,9%, 87,8%, 87,4% e 100%, respectivamente. Foram convertidos em lei ordinária: 75,2%, 44,9%, 5,7% e 85,7%, respectivamente. Desse modo, foram objeto de urgência 64,9% das leis de autoria do Executivo; 16,1% das de senadores; 20,2% das de deputados e 51,1% das de outros autores.

No caso de uso de urgência entre os PLNs, apenas os 82 relacionados à saúde foram analisados. A urgência foi adotada em 25,6% dos PLNs (todas do tipo solicitado por parlamentares), sendo que o período entre 1999 e 2002 foi quando ocorreu 90,5% desse uso. Com exceção de um caso, a urgência foi predominantemente adotada nos PLNs sobre créditos extraordinários.

---

[122] Entre os PLPs convertidos em lei complementar, todos os cinco de deputados foram objeto de urgência (sendo quatro projetos de parlamentar da oposição); cinco entre seis de autoria de senadores tramitaram sob urgência legislativa (sendo três projetos de parlamentar da oposição) e doze dos quatorze PLPs exitosos do Executivo foram objeto de urgência (seis de cada tipo, sendo que em um caso a urgência constitucional foi retirada posteriormente pelo próprio Executivo).

4.3 Tipo de apreciação: Plenário ou comissões

Apenas na via ordinária é possível a aprovação de uma proposição conclusivamente pelas comissões, sem a consideração pelo Plenário.

O tipo de apreciação mais frequente para os PLs apresentados foi o conclusivo pelas comissões (66,4%), cabendo ao Plenário a competência para definir 30,7% das proposições. Considerando a autoria, o tipo de apreciação mais frequente foi pelo Plenário – para o Executivo (56,6%) e outros autores (58,1%) –, e pelas comissões – para deputados (67,4%) e senadores (63,2%). A área de política com maior proporção de apreciação pelas comissões foi a de homenagens ou simbólicos (91,2%), seguida pela econômica (75,8%), social (64,8%) e administrativa (62,1%). Na área político-institucional predominou a apreciação pelo Plenário (84,1%).

Entre os PLs convertidos em lei, o Plenário definiu 39,1% e as comissões, 58,3%. As comissões definiram 70,7% das leis de deputados e 81,8% das de senadores. O Plenário definiu 66,5% das leis do Executivo e 51,1% das de outros autores. A apreciação conclusiva pelas comissões predominou na área de homenagens ou simbólicos (91%) e apresentou alguma vantagem nas áreas social (53,6%), econômica (50,8%) e político-institucional (44,4%)[123]. O Plenário destacou-se na produção de leis na área administrativa (63,9%).

4.4 Vetos presidenciais

Na via complementar, os vetos parciais foram amplamente utilizados nas leis do período (44%), e mais frequentes na área administrativa (45,5% do total de vetos parciais). Foram aplicados tanto em leis de autoria de parlamentares quanto do próprio Executivo (42,9% de seus projetos foram parcialmente vetados). Um dos vetos ainda não havia sido votado (até março de 2009) e os outros dez foram mantidos em sessões que ocorreram entre 2004 e 2009. No subconjunto de proposições relacionadas à saúde, verificou-se que 15,6% das 77 leis complementares receberam vetos parciais, sendo que 92,9% destes ocorreram naquelas direcionadoras do orçamento federal, e que nenhum PLN foi objeto de veto total.

Na via ordinária, considerando todas as áreas de políticas, o veto total foi exercido pelo presidente 38 vezes no conjunto observado: nenhum veto em matéria orçamentária, um em MPV, 18 em PL de autoria

[123] Excluindo os PLs sem informações sobre a variável, a proporção para as comissões é de 57,1.

da oposição, 18 em PL de autoria da coalizão e um em PL de autoria do TCU. Entre os PLs vetados totalmente, 78,4% haviam sido aprovados pelas comissões. Os vetos totais foram provenientes na maior parte das áreas social (70,1%) e econômica (18,9%).

No subconjunto de proposições relacionadas à saúde da via ordinária, 24,2% das MPVs receberam vetos parciais e, no caso das leis resultantes de PLs, 23,5%. Esses vetos, em geral, foram deliberados anos depois da aposição e, praticamente, em apenas três períodos específicos nos anos de 2004, 2008 e 2009. Entre os sete PLs relacionados à saúde vetados totalmente não havia nenhum do Executivo. Os tempos médios de tramitação até o veto foram longos, superando 1.200 dias. As deliberações sobre os vetos totais também ocorreram anos depois de sua aposição pelo presidente – novamente, nos três períodos específicos já mencionados. Verificou-se que todos os casos de vetos totais foram em propostas com apreciação conclusiva pelas comissões e sem comprometimento orçamentário federal.

4.5 Arquivamento das proposições

Diante do grande volume de proposições, o modo como a tramitação finalizou foi observado no subconjunto relacionado à saúde, detectando variação segundo autoria e via.

Entre as PECs relacionadas à saúde, não convertidas em emendas e com tramitação finalizada: 5% foram devolvidas ao autor (por inadequação formal); 7,5% foram rejeitadas; 13,8% foram prejudicadas e 73,8% não foram deliberadas no prazo devido, provocando o arquivamento ao final da legislatura. O arquivamento do único caso de autoria do Executivo ocorreu por prejudicialidade[124], e do único caso de autoria de senador (da coalizão), por ter sido considerado inadmissível[125]. O tempo médio de tramitação das PECs da saúde arquivadas ao final das legislaturas foi de 1.256 dias.

Das PECs da saúde arquivadas: 15,6% foram avaliadas por comissão especial antes do arquivamento; 1,3% não teve os membros da comissão indicados; 15,6% foram avaliadas apenas por comissão de admissibilidade (sendo que a metade destas foi considerada inadmis-

[124] Em projeto relacionado à reforma previdenciária em que a proposição aprovada foi de autoria de parlamentar da coalizão.

[125] A prejudicialidade ocorre quando há deliberação de outra matéria sobre o mesmo objeto e a inadmissibilidade, por inadequações constitucionais e jurídicas.

sível); e 66,2% não apresentavam registro de avaliação nem por comissão de admissibilidade.

Na via complementar, entre os 47 PLPs relacionados à saúde não convertidos e com tramitação finalizada[126], a não deliberação no prazo regimental foi causa de 76,6% dos arquivamentos; a rejeição foi responsável por 10,6% dos casos; a prejudicialidade, por 8,5%; a devolução ao autor, por 2,1%; e a retirada pelo autor, por 2,1%. Os únicos PLPs do Executivo e do Senado arquivados não chegaram a ser rejeitados.

Na via ordinária, dos cinco PLNs arquivados (um deles no primeiro governo), quatro tratavam de abertura de crédito extraordinário e um de diretrizes orçamentárias. Três dos arquivados foram retirados pelo Executivo e dois foram prejudicados, de modo que nenhum chegou a ser rejeitado.

No caso dos PLs relacionados à saúde, a finalização dos não convertidos em lei variou com a autoria. Os 25 arquivados e de autoria de comissões da Câmara finalizaram a tramitação mais frequentemente em blocos ao final das legislaturas (84%), indicando que não receberam os pareceres exigidos no prazo adequado. Quanto à votação do PL por comissão de mérito: 52% não tiveram o parecer votado por nenhuma comissão de mérito; 3% foram prejudicados (impossibilitando outras votações sobre o projeto); e 36% foram arquivados mesmo tendo pelo menos um parecer favorável de comissão de mérito.

Dos 20 PLs relacionados à saúde arquivados de autoria do Executivo, apenas 1 foi finalizado ao término das legislaturas, 60% foram retirados pelo autor e 35%, prejudicados. Sobre a votação do PL por comissão de mérito, apenas 1 (5%) possuía parecer (no caso, favorável) da comissão.

Os 32 PLs relacionados à saúde arquivados de senadores foram rejeitados (75%) ou prejudicados (25%) – sofrendo algum tipo de decisão. Sobre a votação do PL por comissão de mérito: 1 (3,1%) não teve o parecer votado por nenhuma comissão de mérito, 25% foram prejudicados e 71,9% possuíam parecer de comissão de mérito (destes, 87% foram pela rejeição do PL).

Uma amostra de 128 projetos, obtidos a partir de 2.264 PLs arquivados e de autoria de deputados indica que estes apresentam longas tramitações, que finalizam ao término das legislaturas ou após deliberações que afetaram blocos de PLs.

---

[126] Sete PLPs foram excluídos devido a registros inespecíficos.

4.6 Emendamento de proposições

A atividade de emendamento de proposições também foi observada no subconjunto relacionado à saúde. Na via constitucional, foram objeto de emenda substitutiva (que modifica a proposição em toda sua abrangência) 22,4% das arquivadas e 77,8% das convertidas. Apenas uma das arquivadas obteve aprovação na Casa iniciadora (as demais foram rejeitadas ou não deliberadas), e duas das convertidas (de autoria de senadores) necessitaram de revisão pela Casa iniciadora das alterações efetuadas pela Casa revisora (nesses casos, a Câmara).

Na via complementar, os dois PLPs relacionados à saúde convertidos em lei foram objeto de emenda substitutiva. Ambos foram aprovados no mesmo governo em que iniciaram – se bem que o veto parcial a um deles apenas foi deliberado (e mantido) no período de governo seguinte.

Na via ordinária, emendas substitutivas foram apresentadas em 40,3% dos PLNs relacionados à saúde convertidos em lei. Nas leis sobre créditos extraordinários, esse percentual foi de 19,7%, mas nas leis orientadoras do orçamento, de 90,5%. Quarenta e cinco ou mais emendas por projeto foram apresentadas em 48,1% dos PLNs convertidos em lei ordinária, sendo que em casos extremos foram apresentadas 885 emendas em projeto sobre crédito extraordinário e 9.131 emendas em PLN orientador do orçamento.

Nas leis ordinárias provenientes de MPVs relacionadas à saúde: 10,6% eram orçamentárias; em 74,2% foram apresentadas emendas (em 9 casos foram mais de 100 e no mais extremo, 572 emendas); 39,4% permaneceram com o mesmo conteúdo dos artigos da proposição original; 60,6% permaneceram com o mesmo número de artigos (dois casos extremos receberam mais de 20 artigos adicionais); em 58% foi necessário elaborar um projeto de lei de conversão, indicando que o texto foi modificado pelo Legislativo.

4.7 Interações entre os poderes

Comparando-se as características esperadas dos tipos ideais de interação entre os poderes – segundo as fases de tramitação das proposições, apresentadas na seção 2.3, com os dados empíricos coletados –, muitas foram efetivamente observadas, enquanto outras ainda demandam reflexão.

A cooperação entre os poderes foi observada no caso das tramitações de projetos de leis orçamentárias do Executivo por meio de PLN. Na fase de iniciação, o esperado compartilhamento na autoria não poderia ocorrer, pois a Constituição reserva a iniciativa ao Executivo. O conteúdo foi predominantemente de baixo nível de conflito: rotineiras aberturas de créditos extraordinários (por exemplo, 75% dos PLNs relacionados à saúde). Na apreciação, notou-se maior utilização de recursos de aceleração que de obstrução. A atividade de modificação dos PLNs pelos parlamentares foi considerável (contrariando o inicialmente esperado, pois talvez isso nem sempre indique existência de conflito, mas colaboração na construção da proposta). Na conclusão, o tempo médio de conversão em lei foi o menor de todo o sistema (apenas 63 dias) – até mesmo que o das medidas provisórias, superando a expectativa de uma tramitação com tempos intermediários em relação a outros tipos de interação – e a taxa de sucesso foi a maior – quase todas foram convertidas em lei.

Essa cooperação está institucionalizada por meio das regras que permitem dar solução regular e rápida a questões orçamentárias, num menor número de instâncias de decisão e com rito especial. Quantitativamente falando, apenas esse tipo de proposição é suficiente para que a cooperação seja indicada como um dos tipos de interação mais frequentes (devido ao peso dos PLNs na produção da via ordinária e na produção total, correspondendo a 41% desta), mas de modo algum é sugerido que isso indique que o sistema seja cooperativo, pois desprezaria a questão da relevância das proposições, que é uma das principais contribuições da distinção das vias legislativas. A maior relevância desse destaque é que a literatura, ao considerar valores agregados de leis produzidas, termina por adicionar, inadvertidamente, todo esse volume de leis derivadas do PLN às evidências que justificariam a predominância do Executivo, o que não parece ser o caso.

Outro exemplo de cooperação entre os poderes é a obtenção do regime de urgência (o que depende de votação da maioria), que ocorreu em projetos de lei complementar da oposição convertidos em norma, inclusive com envolvimento orçamentário federal. Entretanto, estudos de caso necessitariam verificar o efeito da alternância de poder.

Foram analisados indícios que sugerem um peso significativo para a liderança da coalizão como tipo de interação em todas as vias. Os conteúdos que envolvem o conflito distributivo e afetam a governabilidade, como o comprometimento do orçamento federal, aparentam

atrair os esforços do Executivo e de sua base (embora estudos estatísticos ainda sejam necessários), como se observou nas duas vias de maior hierarquia – embora com variação no ator da coalizão responsável pela liderança. Na via constitucional, todas as emendas com comprometimento orçamentário federal aprovadas foram de autoria da coalizão. Outros indícios foram a identificação de gradação do impacto orçamentário dos grupos temáticos da saúde e a associação dos grupos com maior comprometimento às áreas de maior interesse do Executivo.

Na fase de apreciação, confirmou-se a expectativa de vantagem para a coalizão na utilização de recursos como a urgência, com efetiva aceleração de suas proposições, que obtiveram os menores tempos médios de tramitação – mesmo na via constitucional, na qual não há regime de urgência, provavelmente por atuação dos coordenadores de instâncias de decisão. Na conclusão, tal liderança se expressa por meio das expressivas taxas de sucesso e de dominância da coalizão, obtidas pelo compartilhamento da autoria entre Executivo e membros de sua base no Legislativo, particularmente no Senado.

A liderança do Legislativo não pode ser sugerida apenas pelos significativos achados de predominância do Legislativo como autor de mais normas na via constitucional e também nas leis ordinárias provenientes de PL. O melhor desempenho do Legislativo nesse tipo de legislação é consistente com os achados mencionados na revisão da literatura e, sobre o desempenho na via constitucional, estudos específicos para a saúde também haviam identificado esse protagonismo. Novamente, são necessárias considerações qualitativas.

No caso, a constatação de que a coalizão obteve elevadas taxas de dominância em todas as vias torna improvável uma predominância ou liderança autônoma do Legislativo nessas situações, sendo mais coerente que essa dedução reflita a lógica do presidencialismo de coalizão. Nem mesmo uma esperada liderança em projetos da área político-institucional e de homenagens ou simbólicos (aparentemente menos relevante e de menor interesse para a coalizão, associada à aprovação conclusiva pelas comissões, com autoria quase exclusiva do Legislativo, sendo, inclusive, a área temática em que deputados e senadores alcançaram suas maiores taxas de sucesso) pôde ser caracterizada, pois, apesar da maior quantidade de leis de autoria do Legislativo, também nessas áreas a coalizão predominou.

De todo modo, persiste a potencialidade desse tipo de interação, como na última Constituinte, que pode ser captado em estudos qualitativos de áreas de políticas específicas.

Situações de impasse foram evidentes nas ocorrências de veto total nas vias complementar e ordinária, mas a ausência de comprometimento orçamentário nesses casos demanda maior investigação. Um veto total na via complementar em PLP de autoria da oposição na área político-institucional (sobre eleições municipais) sugere a relevância da governabilidade no conflito entre os poderes. Como tais vetos não foram derrubados, apenas estudos de caso poderiam avaliar se os impasses foram superados por meio de outras proposições. Além dos vetos, foram confirmadas as expectativas de longas tramitações.

4.8 Síntese do capítulo

Sobre a agenda legislativa, verificou-se especialização temática das vias com alguma diferenciação entre as Casas e não se constatou divisão da agenda entre os poderes, segundo áreas específicas de interesse. Os atores do Legislativo atuaram em áreas de interesse particularista, mas também nas de interesse amplo. Foram observadas variações na frequência de proposições na área social da coalizão e da oposição nos dois períodos de governo analisados. As proporções de conteúdos temáticos presentes nas normas (agenda "aprovada") diferiu das proporções dos conteúdos presentes na agenda "apresentada".

As agendas dos atores mostraram-se previsíveis nas vias legislativas. Na constitucional, o Executivo apresentou poucas propostas, otimizando seus recursos estrategicamente e priorizando temas que comprometiam o orçamento federal. Os senadores da coalizão destacaram-se como autores de emendas constitucionais. Na via complementar, os temas abordados também apresentaram elevado nível de conflito distributivo, e o papel dos senadores foi similar ao dos deputados. A influência da coalizão continuou predominante, mas dessa feita por atuação mais direta do Executivo. Entretanto, a produção final da coalizão não alcançou os mesmos níveis que na via constitucional, pois a oposição obteve êxitos superiores aos dos parlamentares da base (principalmente entre os deputados), inclusive em projetos com envolvimento orçamentário.

Na via ordinária, o grande contingente de leis orçamentárias (22% das originadas de MPVs e todas as originadas de PLNs) ilustra a orientação do sistema para dar solução regular, acelerada e mais independente do ciclo eleitoral nessa área. A dominância da coalizão foi mantida pela iniciativa do Executivo, no caso das MPVs e dos PLNs (também aqui com indícios de comportamento diferenciado dos presidentes no

nível de utilização desses dispositivos), e dos parlamentares da coalizão, no caso dos PLs. Nessa via, os deputados produziram mais leis que os senadores, com destaque para os temas sociais e os de homenagens ou simbólicos, sugerindo uma permeabilidade maior desses atores às demandas da sociedade, além dos interesses particularistas. Essa via foi a única em que projetos de comissões foram convertidos em lei.

A respeito da utilização de recursos, o emprego da urgência na via complementar foi decisivo tanto para os projetos da coalizão quanto para os da oposição. Vale destacar que projetos do Executivo foram favorecidos pelos dois tipos de urgência. Em geral, o efeito acelerador das urgências não produziu tempos médios de tramitação inferiores aos encontrados na via constitucional. O fato de as leis complementares sem urgência terem tramitado mais rapidamente que as com urgência legislativa sugere que esta tenha sido empregada como um meio para colocar os temas efetivamente na agenda de decisão.

O uso da urgência na via ordinária esteve associado à produção de leis de modo desigual entre os atores. Das leis ordinárias do Legislativo provenientes de PL, aproximadamente 20% foram beneficiadas pela urgência, enquanto para o Executivo o valor foi de 65% (e destas, quase 70% do tipo requerido pelos parlamentares). Além disso, a proporção de conversão em lei após o uso de urgência na Câmara foi maior para o Executivo (75%) que para os parlamentares (5,7% para deputados e 44,9% para senadores).

As análises do tipo de apreciação dos PLs sugere que há divisão dos locais de definição preferenciais segundo autoria. Entre os de autoria de deputados e senadores, mais de 60% foram apreciados conclusivamente pelas comissões, e mais de 70% das leis desses autores foram definidas por essas instâncias de decisão. Por outro lado, 56,6% dos PLs do Executivo foram deliberados pelo Plenário e 67% de suas leis foram lá definidas.

A elevada proporção dos vetos parciais nas leis complementares (44%) indica que o Executivo não conseguiu influenciar a tramitação das matérias como desejado ou, ainda, a necessidade de realizar correções formais. O fato de nenhum desses vetos ter sido derrubado (como também não foi o único caso de veto total) poderia sugerir que não tivessem contrariado interesses do Legislativo. Entretanto, as deliberações ocorridas anos após a imposição do veto (contrariando as regras vigentes), várias delas em outra legislatura provocaria modificação no contexto de preferência dos atores, exemplificando, mais uma vez, o poder da atuação das coordenações das instâncias de decisão na definição da pauta de deliberação e de seu produto.

Na via ordinária, entre os 38 vetos totais não havia comprometimento orçamentário federal nem concentração maior de PL da oposição. Sua associação com a apreciação conclusiva pelas comissões sugere que o monitoramento da coalizão não atuou tão eficientemente nessas instâncias e nessa via, ou simplesmente não foi capaz de impor seus interesses. Mas, de todo modo, essas propostas (inclusive da coalizão) não prosperaram, pois, como na via complementar, os vetos em geral foram decididos tardiamente e nenhum foi derrubado.

O modo como as tramitações das proposições relacionadas à saúde não convertidas em lei foram finalizadas também evidencia variações de acesso a recursos. Mecanismos de não decisão, como o arquivamento ao final das legislaturas, foram frequentes nas vias constitucional e complementar (mais de 70% dos casos). Em todas as vias, os projetos do Executivo raramente foram rejeitados ou arquivados ao final da legislatura, pois foram ou retirados (60% no caso dos PLs) ou prejudicados pela deliberação de outra proposta (o que sugere o funcionamento de um eficiente sistema de monitoramento de suas proposições).

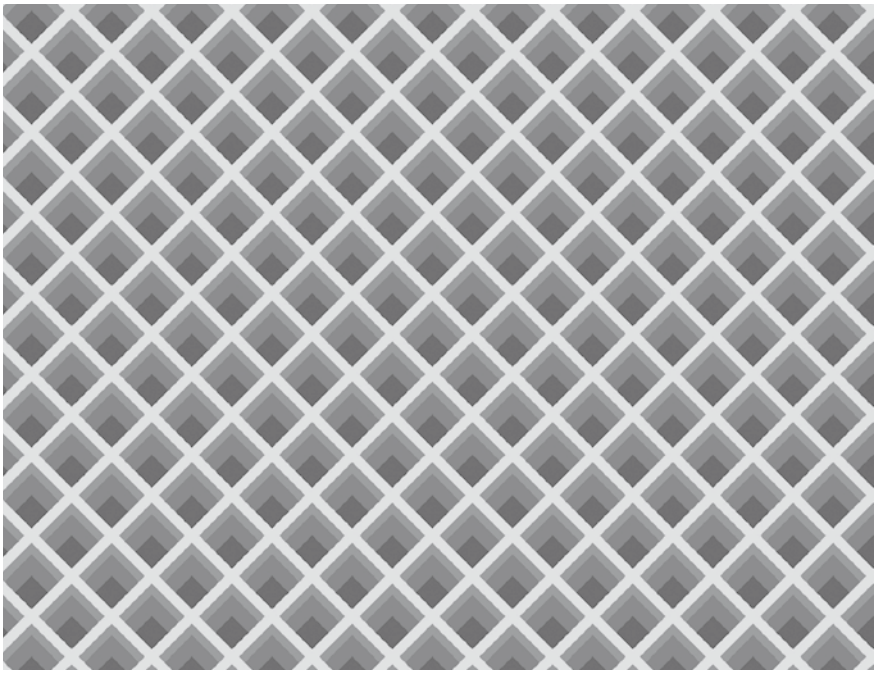
Os PLs arquivados de senadores sofreram destino diferente: 75% foram formalmente rejeitados. Os PLs arquivados de autoria de comissões o foram ao final da legislatura (84%), o mesmo ocorreu com os de autoria de deputados que tramitavam sem urgência (53%). Os PLs arquivados de deputados, que tramitaram com urgência foram, na maior parte, prejudicados.

A análise mais detalhada da tramitação das proposições relacionadas à saúde também indicou um alto nível de participação do Legislativo na tentativa de modificar os projetos originais. Na via constitucional, quase 80% das emendas constitucionais foram objeto de emenda substitutiva durante sua tramitação na Câmara. Na via complementar, as duas leis foram objeto de substitutivo. Na via ordinária, em 74% das medidas provisórias convertidas em lei foram apresentadas emendas, e em 58% das MPVs o texto foi modificado pelo Legislativo.

Enfim, o acesso diferenciado aos atores nas diversas vias tornam previsíveis e regulares os resultados das interações que ocorrem no sistema. Foram observadas, com maior frequência, situações de cooperação institucional e de liderança da coalizão, embora casos de impasse também tenham ocorrido.

5

Conclusões e sugestões



Os dados apresentados reforçam muito do que já foi relatado na literatura sobre a relação entre os poderes no processo legislativo no Brasil, como, por exemplo, os argumentos contra a tese de paralisia decisória. No entanto, eles contradizem pontos de vista, alguns baseados no senso comum, como o desinteresse dos congressistas por temas de maior abrangência, a segmentação da agenda dos poderes e o domínio absoluto do Executivo no processo legislativo.

O desempenho do Legislativo superou o do Executivo na via constitucional – com destaque para a atividade do Senado – e nos projetos de lei ordinária. Contudo, a coalizão predominou amplamente em todas as vias legislativas. Os dados valorizam a dimensão qualitativa da relevância das propostas, indicando que as taxas de sucesso e dominância do Executivo são inversamente proporcionais ao nível hierárquico das vias legislativas. São observados indícios de quatro tipos de interação entre os poderes, segundo padrões de conflito e liderança dos atores: liderança da coalizão, liderança do Legislativo, cooperação e impasse.

Neste capítulo, são detalhadas tais conclusões, as quais são úteis para o debate sobre a governabilidade e a representatividade no Brasil. São consideradas as conclusões sobre: o próprio sistema de produção legislativa, a agenda legislativa, a utilização de recursos, os tipos de interações entre os poderes e a metodologia utilizada nas análises. Finalmente, são apresentadas sugestões para o aperfeiçoamento do sistema.

5.1 O sistema de produção legislativa

A análise das instituições envolvidas na produção do componente normativo de políticas públicas no nível federal do Brasil sugere que o sistema é estruturado pelo marco normativo de maior hierarquia, a Constituição, determinado historicamente, o qual privilegia a governabilidade com *accountability* e também orienta políticas segundo princípios de equidade, mas com responsabilidade orçamentária. O papel da Constituição muitas vezes não tem sido valorizado, pois análises excessivamente contextuais não consideram os mecanismos institucionais que, à medida que amadurecem, produzem resultados concretos em políticas públicas relevantes, contrariando as predições mais pessimistas.

As agendas estratégicas dos atores, produto de variadas influências, incluem as demandas provenientes das conexões normativa (constitucional) e eleitoral. A primeira cria *path dependencies* e limita opções de política, realçando questões de capacidade de governar. A segunda

agrega preferências em torno do pertencimento dos atores à coalizão de governo ou à oposição.

As proposições legislativas decorrentes das agendas dos atores são processadas no sistema em instâncias de decisão predeterminadas de ambas as Casas do Congresso Nacional (com destaque para o Senado na via de maior hierarquia), segundo o conteúdo e a relevância das matérias, em que os atores interagem por meio da seleção de vias legislativas (constitucional, complementar ou ordinária) e de outros recursos estratégicos. O arcabouço sistêmico é integrado às interações estratégicas que ocorrem nas fases de iniciação, apreciação e conclusão da tramitação de proposições legislativas. Essa estrutura é reforçada por regras que centralizam o processo decisório durante a tramitação no Congresso.

Dados empíricos mostram que o sistema funciona com regularidades compatíveis com as abordagens sistêmica e estratégica, como as observadas: nos padrões de apresentação das proposições; nas suas probabilidades de dominância e de sucesso, segundo autoria; na aplicação de recursos estratégicos; e nos resultados finais da tramitação. O arranjo institucional tem propiciado um fluxo regular e consistente de produção de leis em vias estratificadas por nível de relevância do conteúdo.

As taxas de sucesso inversamente hierarquizadas, segundo a complexidade das vias, indicam que há maior facilidade para aprovação de políticas em vias de menor hierarquia. As altas taxas de sucesso dos dois tipos de proposição de uso exclusivo do Executivo (ambos na via ordinária), particularmente nas matérias de conteúdo orçamentário, também contribuem nesse sentido.

Os achados sugerem que o sistema está orientado para oferecer ao Executivo as condições necessárias de governabilidade no contexto do presidencialismo de coalizão. Oferece tanto as diretrizes normativas (visando ao equilíbrio orçamentário e à equidade social), quanto os meios estratégicos para a solução dos problemas nacionais, mais intensamente na via legislativa ordinária. Nesse contexto, o Legislativo retém poder suficiente para oferecer a palavra final sobre a aprovação das matérias em qualquer via, particularmente na constitucional. Isso é relevante quando se considera que grande parte das políticas públicas estão "constitucionalizadas".

O sistema mostrou-se dinâmico, sendo identificados progressivos amadurecimentos de iniciativas institucionais que visam ao fortalecimento das comissões permanentes das Casas e, logo, de sua capacidade para orientar políticas públicas. Todavia, não se pode afastar a

influência de certo nível de informalidade na aplicação de algumas importantes regras (como as relacionadas à tramitação de medidas provisórias e à consideração de vetos presidenciais), que possuem influência em matérias de elevada relevância.

Ainda assim, regras formais importam no Brasil, de modo que não é plausível explicar o "paradoxo brasileiro" com base apenas em informalidades, nem argumentar que essa seria uma característica útil a democracias emergentes. Os padrões observados reafirmam o papel das regras na produção de políticas, sugerindo que o sistema não é caótico e que as instituições políticas do Brasil têm possibilitado a superação de impasses na produção de políticas públicas de modo negociado no período posterior à Constituição Federal de 1988.

5.2 Agenda legislativa

Foram identificadas especializações temáticas nas vias legislativas – como a maior prevalência de temas da área político-institucional na via constitucional; da econômica, na via complementar; e da social, na via ordinária –, sendo detectada alguma variação na intensidade com que temas foram abordados nas duas Casas (embora os conteúdos tenham sido semelhantes em cada uma das vias). Além disso, a regra de iniciativa exclusiva do Executivo em áreas como a orçamentária e administrativa impede que esses temas estejam entre os mais frequentes de autoria do Legislativo.

Os achados que contrariam a percepção de que os parlamentares se empenham predominantemente na satisfação de interesses de grupos, em oposição aos amplos interesses da sociedade, foram relevantes para reflexões sobre representatividade. Tal percepção foi abalada pela conclusão de que o Legislativo foi o mais ativo propositor de projetos em todas as vias, participando, em geral, com mais de 90% das proposições, com destaque para a atividade do Senado (principalmente nas vias de maior hierarquia), em termos relativos ao número de parlamentares, e para a da Câmara, em termos dos quantitativos totais.

Vale ressaltar que a magnitude na atividade propositiva observada no Legislativo brasileiro é similar àquela registrada por Alemán e Calvo (2008) na América Latina – por exemplo, parlamentares argentinos apresentaram dez vezes mais proposições que o presidente.

Os dados também se opõem à demarcação da agenda entre os poderes. A ênfase observada na literatura a respeito da análise da agenda

"aprovada", segundo a autoria das proposições e sem distinção das vias legislativas, em detrimento daquela "apresentada" em cada uma das vias, pode ter contribuído para uma percepção inicial de divisão das agendas dos poderes. É certo que a área social foi a preferida dos parlamentares na via ordinária, como também observaram Amorim e Santos (2003) ao analisarem os PLs de deputados apresentados em 1995. Entretanto, no presente estudo, essa área chegou a ser superada quantitativamente em outras vias, como no caso dos PLPs da área econômica. Isso não seria percebido se as proposições fossem agrupadas sem distinção de vias, pois prevaleceria o resultado da via ordinária, de maior produção.

A variedade de interesses dos parlamentares e os resultados obtidos em área como a econômica sugerem a existência de capacidade informacional no Legislativo. Contudo, foi baixa a produção de autoria de comissões permanentes (o que sugere pouca capacidade das comissões para orientar uma agenda legislativa autônoma), sobressaindo-se um pouco aquela proveniente da via ordinária. Ainda que o Legislativo tenha se destacado na produção em normas de elevada hierarquia, também chamou atenção a elevada proporção de leis na área de homenagens ou simbólicos de autoria da Câmara (37,5%) e do Senado (35%). Betini (2011) alertou para os custos que esses tipos de proposições podem causar ao processo legislativo em geral, devido ao tempo e ao uso de recursos institucionais.

O Executivo apresentou propostas na área social em todas as vias. Apesar do pequeno quantitativo de propostas nas vias de maior hierarquia, geralmente foram de grande relevância para as políticas sociais, mais uma vez negando a distinção de agenda entre os poderes. Mesmo quando utilizou as medidas provisórias, o Executivo atuou mais frequentemente na área social.

Foram identificadas variações na agenda estratégica do Executivo após alternância de poder (do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Lula da Silva). Por exemplo, na fase de iniciação dos projetos (sua incorporação na agenda), utilizaram-se diferentes tipos de proposição na via ordinária para tratar de conteúdos similares (como os créditos extraordinários abordados por instrumento regular – PLN – ou excepcional – MPV). Também observaram-se variações na atividade propositiva dos parlamentares em decorrência da alternância do poder. Por exemplo, houve maior atividade nos temas da área social no grupo que inicialmente atuou como oposição e que depois participou da nova coalizão de governo.

Outra inferência de interesse com relação à agenda foi que as áreas de política iniciadas nas vias em ambas as Casas não tiveram o mesmo peso na agenda efetivamente aprovada. Isso sugere que os mecanismos de centralização do processo decisório, já identificados na literatura, estejam facilitando o alcance de decisões e até limitando particularismos (o que favorece a governabilidade), mas talvez o Congresso não esteja sendo capaz de influir nas políticas públicas como os representados desejam, com implicações para a qualidade da democracia.

Igualmente relevantes foram os indícios de associação entre o envolvimento das proposições com o orçamento federal e a atividade propositiva da coalizão, principalmente do Executivo. Brady e Volden (2006) destacaram a importância da distinção dos conteúdos de legislação com impacto orçamentário, o que se mostrou bem adequado ao caso brasileiro. Considerando o conjunto de proposições relacionadas à saúde, observou-se o comprometimento: em 37,2% das proposições da via constitucional (com marcante variação entre os grupos temáticos, sendo maior no grupo de maior interesse do Executivo e da coalizão); em 45,5% das proposições da via complementar (apresentando gradação entre os grupos temáticos similar à observada na via constitucional); e em pelo menos 32,5% das proposições da via ordinária.

Finalmente, destaca-se a relação da atividade propositiva dos parlamentares com o ciclo eleitoral, sendo, em geral, mais ativa no primeiro ano das legislaturas em todas as vias. Contudo, foram observadas quebras nesse padrão em função da intercorrência de temas que provocaram atividade especial, indicando capacidade reativa do Legislativo. No caso do Executivo, não se observou a associação com o ciclo eleitoral, refletindo as diferenças nas conexões eleitorais dos atores e também o fato de que o sistema oferece ao Executivo instrumentos que funcionam regularmente, principalmente na esfera orçamentária.

Em suma, os resultados desse estudo indicam que os parlamentares possuem interesses tanto distributivistas quanto amplos; e que há compartilhamento da agenda pelos poderes em todas as vias legislativas. Isso é coerente com o contexto do presidencialismo de coalizão e consistente com a conclusão de Figueiredo e Limongi (2009) sobre a "fusão da agenda" substantiva do Executivo e de parte do Legislativo.

5.3 Utilização de recursos

Com relação aos recursos estratégicos, cita-se a utilização da urgência como recurso que efetivamente acelerou a aprovação das propostas do Executivo, particularmente na via ordinária, e ao menos colocou o tema na agenda de decisão, no caso dos parlamentares, inclusive da oposição (como na via complementar). Contudo esses recursos necessitam de considerações estratégicas, pois há riscos de que a oposição atue na modificação de propostas em urgência, como ficou sugerido pela observação de cancelamentos de urgência constitucional pelo Executivo e da ocorrência de vetos parciais em 45,5% dos PLPs de autoria do Executivo, que tramitaram em regime de urgência.

No funcionamento das vias foi evidente a influência do acesso diferenciado a recursos pelos atores. No caso da via constitucional, na ausência de dispositivos formais de urgência, os achados sobre tempos médios de tramitação mais acelerados para as proposições do Executivo, provavelmente deveram-se à utilização de outros recursos, como a cuidadosa seleção e o monitoramento da tramitação das matérias que o Executivo apresenta e a atuação dos coordenadores das instâncias de decisão. A apreciação das PECs por comissões especiais – reduzindo, de certo modo, a atuação das comissões permanentes – oferece ao coordenador da instância de decisão que cria tais comissões (os presidentes das Casas) papel destacado na produção dessa via.

Assim, é provável que a interação entre os membros da coalizão na criação das comissões necessárias para a apreciação das PECs seja um dos mecanismos estratégicos usados para priorizar ou bloquear políticas, de acordo com os interesses da coalizão. A vantagem também pode ser garantida por meio da atuação das coordenações no controle da pauta dos plenários. É provável que os parlamentares da base de governo desfrutem de maior poder de barganha diante do Executivo nessa via, o que representa mais um atrativo para pertencer à coalizão.

Na via complementar, a atividade da coalizão foi menos dominante e a produção pequena – o que sugere a existência de maiores conflitos na via, que apresentou a maior proporção de projetos que comprometiam o orçamento federal. Como mencionado, a possibilidade de requerer urgência na via complementar ofereceu um dispositivo formal para a oposição influir na pauta de decisões (ainda que não tenha resultado em aceleração da tramitação) e, eventualmente, obter sucesso.

Na via ordinária, a dominância do Executivo foi garantida por meio da elevada eficiência da conversão em lei dos numerosos PLNs e das

MPVs, e pelo maior uso relativo da urgência e com maior eficiência na conversão em lei que no caso dos parlamentares.

Houve uma intensa atividade de modificação das proposições em todas as vias, reforçando a tese de que os interesses dos legisladores são mais extensos do que é atualmente presumido. Por exemplo, no caso das proposições relacionadas à saúde, 58% das medidas provisórias foram objeto de lei de conversão, o que só ocorre quando há modificação do texto original, e quase 80% das PECs da saúde convertidas em emendas constitucionais foram objeto de substitutivo, como também 40% dos PLNs, 90% dos PLNs "orientadores" do orçamento e as duas leis complementares relacionadas à saúde. Isso indica que o Legislativo participou ativamente do processo de produção, na mesma linha sugerida nos estudos de Amaral (2009) e Cruz (2009).

Chamou a atenção o fato de os vetos presidenciais terem predominado em projetos de apreciação conclusiva pelas comissões, dando indício de que o monitoramento prévio da coalizão nessas matérias não tenha sido tão eficiente quanto naquelas que tramitam no plenário, ou de que tenha havido maiores dificuldades da coalizão em influenciar a decisão de determinadas comissões. Entretanto, como no caso dos vetos parciais, nenhum foi derrubado, sendo, em geral, decididos anos depois de sua aposição, sugerindo influência da coordenação da instância de decisão (plenário) ou aceitação pelo Legislativo, em função do reconhecimento da necessidade das correções (para retirar inconstitucionalidades ou eliminar particularismos).

Embora mais de 70% da tramitação das propostas em todas as vias tenham sido encerradas devido à não decisão (arquivamento ao final da legislatura pela falta de pareceres de comissões), observou-se uma destinação diferenciada das proposições não transformadas em norma, segundo autoria. Assim, houve um cuidadoso monitoramento do Executivo na tramitação das proposições de sua autoria, tornando raro o desfecho por rejeição, enquanto as propostas arquivadas de senadores, em geral, foram objeto de rejeição e as de deputados, de não decisão. O efeito de filtragem das proposições realizados pelas Casas de origem coincidiu com a análise de Araújo (2009).

No caso das proposições transformadas em norma, houve diferença nas instâncias de decisão da Câmara que deliberaram sobre as propostas do Executivo (predominantemente no plenário) e dos parlamentares (predominantemente nas comissões), em função da maior utilização da urgência, principalmente do tipo solicitado pelos parlamentares, para beneficiar os projetos do primeiro – o que centraliza o

processo de decisão, conforme amplamente reconhecido na literatura já referida, e também facilita seu monitoramento.

Vale destacar que muitas regularidades apontadas na seção anterior e na utilização de recursos são consistentes com as tendências originalmente relatadas por Figueiredo e Limongi (1999a) para um período imediatamente anterior ao foco desse estudo (1988 a 1994) – principalmente as relacionadas à predominância quantitativa da autoria do Executivo nas leis produzidas, aos tempos médios de tramitação, ao uso de urgência com vantagem para o Executivo, à elevada eficiência de projetos orçamentários, ao uso de vetos totais em proposições do Legislativo e à incidência limitada de leis sobre temas de homenagens ou simbólicos. Algumas "novas" regularidades, que não poderiam ter sido detectadas no período mencionado, decorrem do amadurecimento do sistema, como: maior produção na via constitucional, que só iniciou em meados da década de 1990; maior atividade das comissões permanentes com atenuação da predominância quantitativa da autoria do Executivo – consistente com os apontamentos de Carneiro (2009) –; e menor utilização de vetos totais[127].

Esses desenvolvimentos alertam para a necessidade do conhecimento das potencialidades inseridas pela Constituição de 1988 (que instituiu, por exemplo, o poder conclusivo das comissões para aprovar leis ordinárias) e por outras regras, como a criação da Comissão de Legislação Participativa, que pode vir a se constituir em importante mecanismo de participação do cidadão na produção de leis.

5.4 Tipos de interações entre os poderes

Esse estudo apresenta posição intermediária entre a tese da paralisia decisória e a da preponderância do Executivo, explorando variações nos tipos de interações entre os poderes, segundo o conteúdo das proposições, no contexto do presidencialismo de coalizão.

Alguns dados não se diferenciam dos achados originais de Figueiredo e Limongi (1999a) sobre a predominância quantitativa do Executivo na produção legislativa total. A estatística de que 86% da produção, até meados da década de 1990, seria predominantemente de autoria do Executivo foi confirmada nos estudos de Carneiro (2009), que considerou o período de 1988 a 2007 e encontrou um valor

[127] No período anterior, ocorreram mais de cem, dos quais treze foram derrubados, em geral tratando de interesses de carreiras do Judiciário e do Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999a).

de 79,7% – muito próximo ao valor encontrado nesse estudo, de 76,9% para o caso da via ordinária (embora a metodologia tenha sido diversa). Reafirmando o que está presente na literatura, o Legislativo não tem representado obstáculo à atuação do Executivo.

Contudo, o fato de o Executivo prevalecer na produção de lei através de seus únicos tipos de proposição, de escalão inferior e mais numerosos, tem levado a uma superestimação de dominação desse poder e a uma desconsideração do presidencialismo de coalizão na produção legislativa. Além disso, a intensa modificação produzida pelos parlamentares nas propostas do Executivo também indica que a predominância do Executivo não seria a única explicação viável para a compreensão da definição de políticas no Brasil.

Assim, os dados indicam que o predomínio do Executivo não pode explicar todas as interações observadas, principalmente quando se considera a relevância das propostas (estratificadas em três vias). As taxas de sucesso e de dominância do Executivo foram inversamente proporcionais ao nível hierárquico das vias, o que contraria a tese da dominância quantitativa deste na via de maior hierarquia (em que o Legislativo foi autor de 66,7% das emendas constitucionais, com destaque para a produção originada no Senado – o que indica especialização no trabalho de suas comissões) e nas leis provenientes de PLs (em que o Legislativo foi autor de 59,2% dessas normas, com destaque para a atuação da Câmara na área social). Contudo, foi demonstrada dominância da coalizão em todas as vias, chegando a 89,2% na via ordinária, 72% na complementar e 90,5% na constitucional.

A constatação de forte dominância da coalizão no quantitativo e celeridade de normas produzidas em todas as vias são assimiláveis pela lógica de que o sistema está orientado para a promoção da governabilidade.

A observação sistêmica do funcionamento das vias legislativas permitiu a coleta de indícios, apresentados na seção 4.7, da ocorrência da maior parte dos tipos sugeridos de interação entre os poderes: cooperação (particulamente no caso das muito frequentes leis orçamentárias), liderança da coalizão e impasse. Os achados ainda dependem de posterior aprofundamento qualitativo (principalmente quanto à ocorrência no contexto atual de liderança do Legislativo, embora a potencialidade permaneça, segundo as regras em vigor).

Os dados quantitativos e qualitativos sugerem relevância do envolvimento orçamentário federal. O nível de conflito distributivo gerado por uma proposição é importante para motivar um maior envolvimento do Executivo e de sua base de apoio. O comprometimento

orçamentário exerce grande atrativo, pois o Executivo já se encontra fortemente restringido por dispositivos constitucionais em sua capacidade de direcionar novos gastos, e é provável que resista a uma maior carga de obrigações. Contudo, conteúdos não orçamentários que afetem a *accountability*, a governabilidade, ou, mais amplamente, a sua "capacidade governativa" – na expressão de Santos (1997) – também podem originar interações conflituosas.

Em suma, sugere-se que o conflito distributivo (marcadamente o envolvimento do orçamento federal) e questões de governabilidade seriam a base dos variados tipos de interação entre os poderes e seus resultados. A existência de propostas de menor nível de conflito permitiria uma maior variedade de interações que apenas a dominância do Executivo. No contexto do presidencialismo de coalizão, a designação de um único padrão de interação baseado na dominância de um dos atores não é adequado para a compreensão do caso brasileiro.

5.5 Metodologia usada nas análises

Kingstone e Power (2008) afirmaram que as instituições brasileiras são um "alvo em movimento". Assim, para compreendê-las, é preciso evitar metodologias que promovam análises estáticas.

A utilização da abordagem sistêmica e estratégica – que considerou o contexto histórico, numa combinação de métodos quantitativos e qualitativos (com destaque para o conteúdo e sua relevância) – permitiu atenuar a fragmentação da análise da agenda ocasionada por questões metodológicas associadas à seleção dos objetos de pesquisa (atores, tipos de proposição, vias legislativas e instâncias de decisão), ao enfoque na autoria e à necessidade de orientar a análise exclusivamente pela perspectiva informacional, ou partidária, ou distributivista de organização do Legislativo.

A busca por uma análise integrada dos diferentes tipos de proposição, considerando o contexto das políticas públicas, é certamente desafio complexo, mas necessário, pois espera-se comportamento diferenciado nas decisões envolvendo questões de maior relevância e saliência, em comparação àquelas sobre assuntos de baixo nível de conflito. Krehbiel (1998) e Mayhew (2008) destacaram a necessidade de analisar legislações relevantes. No caso do Brasil, a existência de tipos hierarquizados de proposição e de dois tipos de procedimentos de

urgência para tramitação facilita a identificação das proposições mais relevantes e salientes.

Essa abordagem resulta numa maior percepção dos resultados do sistema de produção legislativa, o que demanda maior conhecimento sobre a relação entre os seus elementos, bem como sobre a relevância do conteúdo das matérias propostas e aprovadas – evitando-se conclusões baseadas em aspectos quantitativos ou fragmentos de política pública.

A identificação dos limites e potencialidades dos atores (utilizando as mencionadas abordagens de Leloup, Shull e Jones para o caso dos EUA, adaptadas para o caso brasileiro de presidencialismo de coalizão) facilitou a realização das análises.

Pela valorização dos resultados do sistema, e não de atores isolados, a predominância do Executivo foi questionada ao se considerar o nível de relevância das propostas que tramitam nas diversas vias e o peso que deve ser dado à variável "autoria", isoladamente. Contudo, como mencionado, a dominância da coalizão mostrou-se ainda mais presente.

5.6 Sugestões

O sistema de produção legislativa evoluiu muito ao longo de sua história e possui condições, mesmo no contexto institucional presente, para produzir, como o tem feito, políticas públicas relevantes para a população. Entretanto, modificações no sistema podem ampliar a capacidade de produção baseada numa agenda de interesse amplo.

Cabe destacar, porém, o alerta de autores como Figueiredo, Limongi, Jones, LeLoup, Shull, Brady, Volden, Arnold e Krehbiel a respeito da ponderação sobre mudanças de grande amplitude, sem considerar efeitos adversos sobre ganhos institucionais já conquistados, mas, às vezes, pouco valorizados. Por exemplo, a superação da fragmentação do Congresso, por meio da coordenação da coalizão (a grande beneficiada pela assimetria de recursos) é um traço que não pode ser minimizado. Até que as causas mais profundas da fragmentação da sociedade e do Estado (mais que eventuais problemas do sistema eleitoral) sejam atenuadas, não se pode prescindir desse mecanismo de coordenação. Caso o sistema político tivesse sido radicalmente alterado em função do enfático diagnóstico da década de 1990, o qual mostrava que era caótico, o amadurecimento institucional e as regularidades, que atualmente são notórios e que demandaram tempo e aprendizado, poderiam não ter se efetivado.

Assim, modificações pontuais, de mais fácil adoção (por exemplo, por meio de resoluções da Mesa da Câmara dos Deputados), podem preservar a estabilidade obtida e, ao mesmo tempo, qualificar a produção legislativa. Isso pode ocorrer, por exemplo, pela ampliação da transparência nas várias instâncias de decisão (facilitando um acompanhamento oportuno pela sociedade, inclusive, pela mídia, para que interesses amplos prevaleçam nas políticas resultantes) e pelo fortalecimento das comissões permanentes (para ampliar a capacidade de participação na agenda).

O apêndice D apresenta onze sugestões de modificação ao Regimento Interno da Câmara, com as respectivas justificações. Com relação à transparência, são apresentadas sugestões no sentido de promover:

- a criação de uma agenda para cada sessão legislativa (que praticamente corresponde a um ano de atividades) do plenário e também das comissões, além da agenda mensal já prevista para o plenário (mas não adotada na prática); essa agenda contaria com a participação, na sua definição, do Colégio de Líderes, de presidentes de comissões e do público, com a utilização de instrumentos virtuais que aumentam a participação dos cidadãos (sugestões 1 e 7 do apêndice D);
- a divulgação, com mais evidência, de informações críticas sobre tramitação para os que as acompanham, como por exemplo a situação da tramitação (pronta para pauta, aguardando formação de comissões especiais, etc.) e as decisões do Colégio de Líderes (sugestões 2, 3 e 8 do apêndice D);
- a recusa pela Presidência da Câmara de emendas que tratem de objeto estranho à proposição (sugestão 10 do apêndice D); e
- a integração dos bancos de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que ofereçam relatórios de tramitação legislativa, os quais considerem as várias denominações que as proposições recebem nas duas Casas, reduzindo a ocorrência de variáveis sem informação (particularmente em casos em que as proposições tramitam apensadas a outras) e disponibilizando o banco para pesquisadores e para a sociedade.

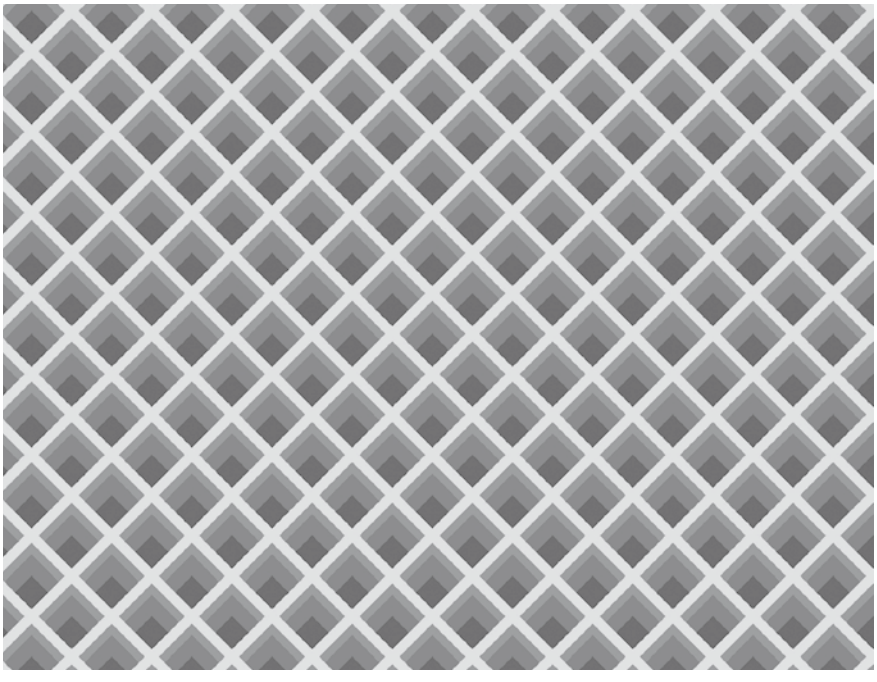
Para fortalecer as comissões, sugere-se:

- a ampliação do mandato de dirigentes e membros de comissões permanentes para dois anos (sugestões 4 e 6 do apêndice D);
- a designação de competência às comissões permanentes para monitorar demandas criadas por comissões temporárias (sugestão 5 do apêndice D);
- o impedimento de arquivamento de proposições que tenham recebido todos os pareceres de comissões de mérito (sugestão 9 do apêndice D);
- a devolução pela Mesa ao autor de proposições sobre temas já abordados, com mesmo conteúdo, mas mantendo possibilidade de recurso ao parlamentar que insistir na apresentação (sugestão 11 do apêndice D);
- a intensificação de iniciativas recentes de maior autonomia para as comissões permanentes utilizarem recursos orçamentários, de modo a ampliarem suas atividades, para que possam utilizar planejamento estratégico, não apenas para metas administrativas e de custo do processo legislativo, mas também para o enfrentamento de problemas em políticas públicas;
- o estabelecimento de monitoramento do fluxo de tramitação das proposições nas comissões e no plenário das Casas;
- o estímulo à autoria de proposições também pelas comissões permanentes.

Além dessas sugestões, de mais fácil aplicação, a preservação da autonomia do Legislativo demanda a redução das distorções relacionadas à utilização das medidas provisórias e à deliberação sobre vetos presidenciais, pelo cumprimento das regras em vigor, pela criação de mecanismos para responsabilizar coordenadores das instâncias de decisão que não derem cumprimento às regras ou pela modificação das regras por meio de instrumento pertinente. Essas medidas são necessárias para que não se criem situações de iniquidade pela falta de justiça nos procedimentos de uma instituição básica da sociedade[128].

[128] Segundo conceitos da teoria de Rawls (1997, 2003), sobre *Justice as Equity*.

Referências



ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALEMÁN, E.; CALVO, E. Analyzing legislative success in Latin America: the case of Argentina. In: O'DONNELL, Guillermo; TULCHIN, Joseph S.; VARAS, Augusto; STUBITS, Adam (ed.). **New voices in the study of democracy in Latin America**. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, 2008. p. 7-35. Disponível em: <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/calvo/aleman-calvo-in%20Odonell%20etal-lap-newvoices.pdf>. Acesso em: 5 set. 2012.

ALMEIDA, A. S.; SANTOS, F. G. M. **Asymmetric information and legislative process: the politics of presidential decrees in Brazil**. [S.l.: s.n.], 2008.

AMARAL, A. R. V. P. **O parlamento brasileiro processo, produção e organização legislativa**: o papel das comissões em perspectiva comparada. [Dissertação de Mestrado], Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro / Centro de Formação da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6504/parlamento_brasileiro_amaral.pdf?sequence=1. Acesso em: 18 jun. 2013.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. An Arbour: Univ. Michigan Press, 2001.

_____. Party discipline in Brazil's Chamber of Deputies. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2002.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados: 1989-98. **World Politics**, Princeton, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

_____; SANTOS, F. G. M. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 661-697, 2003.

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal, 1989-2004. 279 f. Tese (Doutorado] – Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, 2009.

ARMIJO, L. E.; FAUCHER, P.; DEMBINSKA, M. D. Compared to what?: assessing Brazil's political institutions. **Comparative Political Studies**, n. 39, p. 759-786, Aug. 2006.

ARNOLD, R D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale Univ. Press, 1990.

BACKES, A. L. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, L. B. S. (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

BAPTISTA, T W F. **Políticas de saúde no pós-Constituinte**: um estudo da política implementada a partir da produção normativa dos poderes executivo e legislativo no Brasil. 346 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva: Política, Planejamento e Administração em Saúde) – Instituto de Medicina Social da UERJ, Rio de Janeiro, 2003.

_____. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro: 1990-2006. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 97-109, jan. 2010.

BETINI, G. A produção legislativa em saúde da Câmara Distrital na última legislatura. In: SEMINÁRIO DE DIREITO SANITÁRIO: o direito à saúde na produção legislativa. [**Palestras**...]. Brasília: [S.n.], 2011.

BRADY, D. W.; VOLDEN, C. **Revolving gridlock**: politics and policy from Jimmy Carter to George W. Bush. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2006.

BRAGA, R. J. **O processo decisório legislativo na criação e reforma do Bacen e do CMN em 1964 e 1994**: incerteza, cooperação e resultados legislativos. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

CARDOSO, C. Accountability e igualdade de oportunidades em educação. **A Página da Educação**, v. 14, n. 149, p. 6, 2005. Disponível em: <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=149&doc=11072&mid=2>. Acesso em: 25 set. 2010.

CARNEIRO, A. C. S. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Cefor da Câmara dos Deputados; Iuperj, Rio de Janeiro, 2009.

CARVALHO, E. L.; GOMES, F. B. C. Características da tramitação de projetos de lei ordinária apresentados na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2006. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTUDOS SOBRE O LEGISLATIVO, 2007, Brasília-DF. [**Resumo de trabalhos apresentados**]. Brasília: Unilegis/Senado Federal, 2008.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CINTRA, A O. O Congresso Nacional: é preciso mudanças? Exame de algumas propostas. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (org.). **Instituições representativas no Brasil**: balanço e reforma. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. p. 11-35.

CROZIER, M. HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. **The crisis of democracy**: report on the governability of democracies to the trilateral commission. New York: New York Univ. Press, 1975.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constitution, government and democracy in Brazil. **World Political Science Review**, v. 4, n. 2, article 3, 2008. Disponível em: <http://www.bepress.com/wpsr/vol4/iss2/art3>. Acesso em: 5 jun. 2009.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 446-468, 2001.

CRUZ, M. R. **Legislativo transformador**?: as modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Iuperj; Cefor da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/responsabilidade-social/edu-legislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/teses-minter/DissertacaoMarciaRodriguesMinterIuperj.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2011.

EASTON, D. **A system analysis of political life**. Chicago: Univ. Chicago Press, 1965.

ECHEBARRIA, K; TOMMASI, M; LORA, E; STEIN, E; PAYNE, M. (org.). **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina, relatório 2006. São Paulo: Campus/Elsevier, 2007. (David Rockefeller Center For Latin American Studies).

FIGUEIREDO, A. C. **Aula em seminário de pesquisa do curso de doutorado em ciência política**. Brasília: Iuperj; Cefor/Câmara dos Deputados, 2008.

_____. **Congresso Nacional**: organização, processo legislativo e produção legal, guia do *lobby* I. Brasília: Inesc, 1999a.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999b.

_____. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva. **Plenarium**, Brasília, v. 1, n. 41, nov. 2004.

_____. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. **Plenarium**, Brasília, v. 5, n. 4, jun. 2007.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

_____; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**: Rev. Cultura e Política, São Paulo, n. 44, 1998.

FREITAS, F. F. Medidas provisórias. In: CONSULTORIA DE PORTAS ABERTAS, 2011, Brasília. [**Palestras...**]. Brasília: [S.l.], 2011.

GODOI, A. M. M. **Executivo e Legislativo na produção legal em saúde**: de 1988 a 2008. 77 f. Trabalho final (Especialização) – Curso de Ciência Política, Unilegis e UFMS, Brasília, 2008.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo**: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6165/interacao_legislativo_gomes.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Saúde nas constituições brasileiras. In: ARAÚJO, José Cordeiro de; PEREIRA JÚNIOR, José de Sena; PEREIRA, Lúcio Soares; RODRIGUES, Ricardo José Pereira (org.). **Ensaios sobre impactos da Constituição de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008a. v. 1, p. 889-902. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2915/ensaios_impactos_volume 1. pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 set. 2011.

_____; CARVALHO, E. L.; REIS, R. Projetos de lei ordinária apresentados na câmara dos deputados entre 1999 e 2006: tramitação geral e dos relacionados à saúde. **E-Legis**: Rev. Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília-DF, nov. 2009. Disponível em: <http://inseer.ibict.br/e-legis/index.php/e-legis/article/view/10/8>. Acesso em: 5 abr. 2011.

HINICH, M. J.; MUNGER, M. C. **Analytical politics**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.

JATENE, A. **Palestra sobre o financiamento da saúde**. In: REUNIÃO DA BANCADA DO PMDB, 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

JONES, C. **The presidency in a separated system**. Washington, DC: Brookings Inst. Press, 2005.

KINGSTONE, P. R.; POWER, T. J. **Democratic Brazil revisited**. Pittsburgh, PA: Univ. Pittsburgh Press, 2008.

KREHBIEL, K. Information and legislative organization. Ann Arbour: Univ. Michigan Press, 1990.

_____. **Pivotal politics**: a theory of US lawmaking. Chicago: Univ. Chicago Press, 1998.

_____. Legislative organization. **Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 1, p. 113-128, 2004.

LANGONI, C. **Conta Corrente analisa crise econômica da Grécia**. 2010. Disponível em: <http://globonews.globo.com/Jornalismo/GN/0,,MUL1591263-17665,00-CONTA+CORRENTE+ANALISA+CRISE+ECONOMICA+DA+GRECIA.html>. Acesso em: 4 abr. 2011.

LELOUP, L. T.; SHULL, S. A. **The president and Congress**: collaboration and combat in national policymaking. New York: Longman, 2002.

LEMOS, L. B. S. **O Congresso Nacional e a distribuição de benefícios sociais**: as propostas legislativas de educação e saúde entre 1988-1994. 137 f. Tese (Mestrado) – UnB, Brasília, 1998.

_____ (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

LESSA, R. Palestra. In: MESA REDONDA SOBRE OS 20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, 2008, Caxambú. [**Anais...**]. São Paulo: ANPOCS, 2008.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**: Rev. Cultura Política, São Paulo, n. 23/24, 1993.

MALTZMAN, F. **Competing principles**: committees, parties and the organization of Congress. Ann Arbor, MI: Univ. Michigan Press, 1997.

MARTINS, R. C. R. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. 222 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

MAYHEW, D. R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale Univ. Press, 1974.

_____. **Parties & policies**: how the American government works. New Haven: Yale Univ. Press, 2008.

MCGUIRE, J. W. **Wealth, health, and democracy in East Asia and Latin America**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

MELO, M. A. Social policy in Brazil from Cardoso to Lula, In: KINGSTONE, P. R.; POWER, T. J. **Democratic Brazil revisited**. Pittsburgh, PA: Univ. Pittsburgh Press, 2008.

MÉNDEZ, J. L. La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. **Foro Internacional**, v. 23, n. 131, p. 111-144, 1993.

NITÃO, F. J. V. **Elaboração de políticas públicas de saúde no Brasil**: o papel do Congresso Nacional, 1945-1964. Tese (Mestrado) – UnB, Brasília, 1997.

NUNN, A. The politics and history of Aids treatment in Brazil. Nova York: Springer, 2009.

PEDERIVA, J. H. Accountability, constituição e contabilidade. **Rev. Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, p. 17-39, out./dez., 1998. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/414>. Acesso em: 23 abr. 2011.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. Bras. Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15 n. 43, p. 43-67, 2000.

PINTO, J. R. S. **Poder Legislativo brasileiro**: institutos e processos. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RABELO-SANTOS, L. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados**. 189 f. Dissertação (Mestrado) – Iuperj; Cefor da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

RAWLS, J. **Teorias de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAY, S. N. **Modern comparative politics**: approaches, methods and issues. New Delhi: Prentice – Hall of India, 1999.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal/Unilegis, 2008.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Rev. Bras. Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130, 2004.

RODRIGUES, M. M. A.; ZAULI, E. Presidente e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático: 1985-1998. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, v. 45, n. 3, p. 387-429, 2002.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. New York: Cambridge Univ. Press, 2003.

SANTISO, J.; WHITEHEAD, L. **Ulysses**: the sirens and the art of navigation: political and technical rationality in Latin America. Paris: OECD, 2006 (OECD Development Centre Working Paper; n. 256).

SANTOS, F G M. **Teoria d e decisões legislativas**: microfundamentos do clientelismo político no Brasil. 137 f. Tese (Doutorado) – Ciência Politica, Iuperj, Univ. Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1994.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.

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

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SEN, A. **Inequality reexamined**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1995.

_____. Why health equity? In: ANAND, S.; PETER, F.; SEN, A. (org.). **Public health, ethics, and equity**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 21-33.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**: Rev. Sociol. USP, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007.

VERMA, S. P. **Modern political theory**. New Delhi: Vikas Publ. House, 1975.

VOGEL, L. H. **Negociar direitos**?: legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC, 1995-2002. 322 f. Tese (Doutorado) – em Ciência Política, Iesp/Uerj, Rio de Janeiro, 2010.

WEYLAND, K. G. **Democracy without equity**: failures of reform in Brazil. Pittsburgh: Univ. Pittsburgh Press, 1996.

WILSON, J. Q. **Political organizations**. New York: Basic Books, 1973.

ZUCCO JR, C. **Esquerda, direita e governo**: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. Princeton: Princeton Univ., 2009. Disponível em: <http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paper-esquerdadireitagoverno.br.pdf>. Acesso em: 3 set. 2012.

Apêndices

APÊNDICE A – Principais características dos atores do sistema de produção legislativa

Características dos parlamentares
Seleção – Os parlamentares organizam-se em partidos políticos e são eleitos mediante voto direto e secreto, obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de 70 anos, e os maiores de 16 e menores de 18 anos (art. 14 da CF). São elegíveis todos aqueles que possuem nacionalidade brasileira, domicílio eleitoral, filiação partidária, alistamento eleitoral e pleno exercício dos direitos políticos. Também é exigida a idade mínima de 21 anos para deputado e de 35 anos para senador. Os deputados são eleitos por meio de sistema proporcional, para uma mandato de quatro anos. Atualmente, há 513 parlamentares na Câmara dos Deputados, mas o quantitativo é definido por lei complementar, no ano anterior às eleições, proporcionalmente à população; contudo, nenhuma das 27 unidades da federação pode ter menos de 8 ou mais de 70 deputados (art. 45 da CF). No Senado Federal existem 81 parlamentares, que são eleitos segundo princípio majoritário. Cada unidade federada elege 3 senadores (cada qual com 2 suplentes), com mandato de oito anos, sendo que a representação é renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 46 da CF). **Competências legislativas** – A União legisla sobre matérias de competência privativa (o art. 22 da CF explicita 29 áreas temáticas), incluindo a seguridade social (que abrange a saúde, a previdência e a assistência social), e também sobre aquelas de competência concorrente aos estados e ao Distrito Federal (o art. 24 da CF indica 16 áreas temáticas em que a União estabelece normas gerais), incluindo a previdência social, a proteção e a defesa da saúde. Os parlamentares, como membros do Congresso Nacional, têm a competência para dispor sobre essas matérias (o art. 48 da CF ainda destaca 15 áreas temáticas) em geral, que são sujeitas à sanção do presidente (com algumas exceções, como no caso das emendas à Constituição). **Competências legislativas privativas** – Relacionadas à organização interna das casas legislativas (artigos 51 e 52 da CF). ***Accountability*** – São invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos (art. 53 da CF). Contudo, seus direitos políticos podem ser perdidos ou suspensos nos casos de improbidade administrativa, condenação criminal transitada em julgado, cancelamento da naturalização, incapacidade civil absoluta e recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa (art. 15 da CF).

Características do presidente da República
Seleção – O presidente e o vice-presidente são eleitos conjuntamente pela maioria absoluta de votos válidos, em dois turnos de votação, se necessários, para um mandato de quatro anos (artigos 77 e 82 da CF). Podem ser reeleitos para um único período subsequente, e os requerimentos de elegibilidade são os mesmos que os dos parlamentares, inclusive a filiação partidária. A idade mínima é de 35 anos (art. 14 da CF).
Competências legislativas – O presidente também pode legislar sobre as matérias de competência privativa e concorrente da União.
Competências legislativas privativas – Iniciar processos legislativos específicos; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (essa última competência pode ser delegada aos ministros); vet ar projetos de lei, total ou parcialmente; dispor, mediante decreto, sobre a administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; remeter anualmente mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias; enviar ao Congresso Nacional os projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; e editar medidas provisórias com força de lei (art. 84 da CF).
Accountability – A Constituição prevê crime de responsabilidade do presidente em sete situações, a serem definidas em lei especial, incluindo as ações contra a lei orçamentária e o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação (art. 85 da CF).

Legenda: CF = Constituição Federal de 1988.

APÊNDICE B – Principais características das instâncias de decisão do Congresso Nacional

Plenário do Congresso Nacional
Composição – 513 deputados e 81 senadores, eleitos para as respectivas Casas. **Direção e coordenação dos trabalhos** – Mesa do Congresso, dirigida pelo presidente do Senado e composta por ocupantes das Mesas das duas Casas (art. 57 da CF). As lideranças estão formalizadas no Regimento Comum do Congresso Nacional. **Tipos de proposições apreciadas** – Projeto de lei do Congresso Nacional, que trata de temas orçamentários, e vetos presidenciais (parciais ou totais) a projetos de lei ordinária, de lei complementar e de conversão de medidas provisórias.
Comissão do Congresso Nacional
Composição – 11 deputados e 11 senadores, segundo a proporcionalidade partidária, designados pelo presidente do Senado mediante indicação das lideranças (se o representante da Minoria não for contemplado é criada mais uma vaga). **Direção e coordenação dos trabalhos** – Presidente e vice-presidentes eleitos pelos membros da comissão. **Tipos de proposições apreciadas** – Projeto de lei do Congresso Nacional (emendas e relatório).
Plenário do Senado Federal
Composição – 81 senadores, eleitos por sistema eleitoral majoritário, para mandatos de 8 anos (sendo que a renovação de 1/3 e 2/3 dos membros ocorre alternadamente a cada 4 anos). **Direção e coordenação dos trabalhos** – Mesa do Senado, composta por presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários, com mandatos de 2 anos. Lideranças estão formalizadas no Regimento Interno do Senado Federal. **Tipos de proposições apreciadas** – Todos os passíveis de transformação em lei ou emenda à Constituição, excluindo matéria orçamentária.
Comissões do Senado Federal
Composição – Comissões temporárias internas, criadas para deliberar sobre projetos de código e sobre alterações no regimento interno. Há 11 comissões permanentes temáticas, compostas por senadores designados pelo presidente do Senado, mediante indicação das lideranças, de acordo com a proporcionalidade partidária. Atualmente, cada comissão permanente pode ser composta por 17 a 27 senadores, e os membros podem ser substituídos pelos líderes partidários a qualquer momento. São elas: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); Comissão de Assuntos Sociais (CAS); Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE); Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI); Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). **Direção e coordenação dos trabalhos** – Presidente e vice-presidente das comissões permanentes são eleitos pelos membros a cada 2 anos, vedada a reeleição. **Tipos de proposições apreciadas** – Todas as que são passíveis de transformação em lei ou emenda à Constituição (esta, na CCJ), excluindo matéria orçamentária.

Plenário da Câmara dos Deputados
Composição – 513 deputados, eleitos a cada 4 anos, por sistema eleitoral proporcional. **Direção e coordenação dos trabalhos** – Mesa da Câmara, composta pelo presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários, com mandatos de 2 anos. O Colégio de Líderes está formalizado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Tipos de proposições apreciadas** – Todas as que são passíveis de transformação em lei ou emenda à Constituição, excluindo matéria orçamentária.
Comissões da Câmara dos Deputados
Composição – Comissões temporárias especiais, criadas para deliberar sobre proposições específicas, como: todas as propostas de emendas à Constituição e os projetos de lei de interesse de mais de três comissões de mérito (o que depende de aprovação de ato da Mesa da Câmara). Seus membros são designados pelo presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes, mas pelo menos a metade deles devem ser titulares das comissões permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição. Há 20 comissões permanentes temáticas, compostas por deputados designados pelo presidente da Câmara, mediante indicação das lideranças, de acordo com a proporcionalidade partidária (sempre com pelo menos um membro da Minoria). Atualmente, cada comissão permanente pode ser composta por 17 a 61 deputados e os membros podem ser substituídos pelos líderes partidários a qualquer momento. São elas: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR); Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Comissão de Defesa do Consumidor (CDC); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU); Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Comissão de Educação e Cultura (CEC); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); Comissão de Legislação Participativa (CLP); Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Comissão de Minas e Energia (CME); Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Comissão de Turismo e Desporto (CTD) e Comissão de Viação e Transportes (CVT). **Direção e coordenação dos trabalhos** – Presidente e três vice-presidentes das comissões permanentes são eleitos pelos membros anualmente, vedada a reeleição. **Tipos de proposições apreciadas** – Todas as que são passíveis de transformação em lei ou emenda à Constituição (esta, em comissão especial), excluindo matéria orçamentária.

Fontes: Constituição Federal de 1988, Regimento Comum do Congresso Nacional e regimentos internos da Câmara e do Senado vigentes em junho de 2012.

APÊNDICE C – Principais características de proposições legislativas passíveis de transformação em lei ou emenda à Constituição

Proposta de emenda à Constituição (PEC)
Objetivo – Criar emenda à Constituição.
Autoria – Parlamentares (apoio mínimo de 1/3 da Casa), presidente da República e assembleias legislativas (mais da metade).
Conteúdo – Matéria constitucional, mas não pode alterar: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais. Não pode tratar de matéria rejeitada ou prejudicada na mesma sessão legislativa (art. 60 da CF de 1988).
Locais de tramitação – Inicia na Câmara, seguindo-se apreciação pelo Senado. O inverso ocorre quando a autoria é de senador.
Tipo de apreciação – Sujeita aos plenários das Casas.
Regime – Não inclui o de urgência (art. 60 da CF de 1988).
Requisitos para aprovação – Dois turnos de votação em cada Casa, com 3/5 de votos favoráveis.
Prazo para trancamento de pauta – Não há.
Veto presidencial – Não há.
Vigência – Após promulgação pelas Mesas da Câmara e do Senado (art. 60 da CF de 1988).

Projeto de lei complementar (PLP)
Objetivo – Criar ou alterar lei complementar.
Autoria – Parlamentar ou comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional; presidente da República; Supremo Tribunal Federal, tribunais superiores, procurador-geral da República e cidadãos (subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, de pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles). Apenas o presidente pode iniciar matérias sobre a administração federal – cargos, funções, empregos, ministérios, órgãos, Forças Armadas –, matéria tributária e orçamentária (art. 61 da CF de 1988).
Conteúdo – Apenas matérias expressamente indicadas no texto da Constituição, como temas financeiros, eleitorais e fundos setoriais.
Locais de tramitação – Inicia na Câmara, seguindo-se para apreciação pelo Senado. O inverso ocorre quando a autoria é de senador.
Tipo de apreciação – Sujeita aos plenários das Casas.
Regime – Inclui o de urgência, solicitado pelo presidente da República ou pelos parlamentares.
Requisitos para aprovação – Aprovação nas duas Casas em um turno de votação e com maioria absoluta (art. 69 da CF de 1988).
Prazo para trancamento de pauta – Apenas se em regime de urgência.
Veto presidencial – Parcial ou total.
Vigência – Após sanção ou promulgação.

Projeto de lei do Congresso Nacional (PLN)
Objetivo – Criar ou alterar lei ordinária.
Autoria – Executivo, em função do conteúdo.
Conteúdo – Matéria orçamentária.
Locais de tramitação – Reuniões conjuntas do Congresso Nacional (art. 166 da CF de 1988).
Tipo de apreciação – Sujeita ao Plenário do Congresso.
Regime – Inclui o de urgência solicitado pelos parlamentares.
Requisitos para aprovação – Aprovação em sessão conjunta do Congresso, iniciando-se a votação pelos deputados.
Prazo para trancamento de pauta – Apenas se em regime de urgência.
Veto presidencial – Parcial ou total.
Vigência – Após sanção ou promulgação.

Projeto de lei ordinária (PL)
Objetivo – Criar ou alterar lei ordinária.
Autoria – *idem* à do PLP.
Conteúdo – Conteúdo abrangente.
Locais de tramitação – Inicia na Câmara e segue para o Senado. O inverso ocorre quando a autoria é de senador (art. 64 da CF de 1988).
Tipo de apreciação – Sujeita aos plenários ou apenas às comissões das Casas (tramitação conclusiva).
Regime – Inclui o de urgência, solicitado pelo presidente ou pelos parlamentares.
Requisitos para aprovação – Aprovação nas duas Casas em um turno de votação e com maioria relativa.
Prazo para trancamento de pauta – Apenas se em regime de urgência.
Veto presidencial – Parcial ou total.
Vigência – Após sanção ou promulgação.

Medida provisória (MPV)
Objetivo – Criar ou alterar lei ordinária.
Autoria – Exclusiva do Executivo.
Conteúdo – Submetida ao Congresso Nacional em caso de relevância e urgência, com força de lei. É vedada nos seguintes temas: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvadas as despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; sequestro de ativos financeiros; reservada a lei complementar; e tratada em projeto aguardando sanção ou veto. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo (art. 62 da CF de 1988).
Locais de tramitação – A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. Caberá à comissão mista de deputados e senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas. A votação inicia na Câmara (art. 62 da CF de 1988).
Tipo de apreciação – Sujeita aos plenários das duas Casas.
Regime – Regime diferenciado, entra em urgência após 45 dias.
Requisitos para aprovação – Aprovação nas duas Casas em um turno de votação e com maioria relativa.
Prazo para trancamento de pauta – Se não apreciada em até 45 dias, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.
Veto presidencial – Parcial ou total.
Vigência – Imediatamente após publicação no *Diário Oficial*, contudo perderá a eficácia se não convertida em lei ordinária em até 120 dias (excluindo os períodos de recesso do Congresso). Não havendo conversão, o Congresso edita decreto legislativo para regular as relações jurídicas criadas durante a vigência, não o fazendo em até 60 dias, as relações desse período serão mantidas. Se houver qualquer alteração no texto da MPV, a proposição passa a tramitar sob a forma de projeto de conversão, que, se aprovado pelo Congresso, segue para o presidente da República para sanção ou veto (art. 62 da CF de 1988).

Legenda: CF – Constituição Federal.

APÊNDICE D – Sugestões de alterações pontuais ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados

1. Acrescentar nova alínea ao inciso I, do art. 17

"y) organizar, no início de cada sessão legislativa, ouvidos o Colégio de Líderes, os presidentes das comissões permanentes e sugestões encaminhadas pelo público, conforme regulamentação própria, a previsão das proposições prioritárias para apreciação na sessão legislativa, para distribuição aos deputados;"

Justificação: o poder de organizar a agenda influi diretamente no que é aprovado ou não pela Câmara. Recentemente, a presidência da Casa consultou presidentes de comissões para compor uma agenda prioritária em início de sessão legislativa. Essa iniciativa poderia ser institucionalizada, pois os presidentes de comissões estão a par dos temas de maior relevância para cada política pública, de modo que isso qualificaria a produção da Câmara.

A alínea *s*, em vigor, já menciona a organização da agenda mensal dos trabalhos, segundo uma orientação política, mas a nova alínea propiciaria à direção da Câmara construir uma agenda legislativa segundo uma orientação de relevância de conteúdo, favorecendo a autonomia do Legislativo. A nova alínea também prevê a consideração de "sugestões encaminhadas pelo público", isso seria mais um mecanismo de participação direta e poderia ser submetido a uma regulamentação própria. Por exemplo, o projeto e-Democracia poderia organizar uma listagem de prioridades segundo a manifestação do público.

2. Acrescentar uma alínea e ao inciso V, do art. 17

"Art. 17 .....

V – quanto às publicações e à divulgação:

.....

e) divulgar mensalmente as proposições prontas para a pauta no Plenário, as proposições em tramitação conclusiva com recurso pendente de apreciação pelo Plenário e as comissões temporárias não instaladas."

Justificação: a divulgação mensal das matérias prontas para a pauta no plenário; das que estão em tramitação conclusiva, mas com recurso pendente de apreciação pelo Plenário; bem como das comissões temporárias não instaladas dará maior transparência sobre a agenda da

Câmara. Esse dispositivo permitirá à sociedade civil identificar com maior facilidade as matérias com apreciação atrasada.

3. Acrescentar um § 3º ao art. 20

> "§ 3º As deliberações do Colégio de Líderes serão registradas em ata e divulgadas pelos meios de comunicação da Câmara dos Deputados."

Justificação: o Colégio de Líderes exerce relevante função na definição da pauta do plenário e, consequentemente, da agenda legislativa. A ampla divulgação da ata das reuniões desse órgão ampliará a transparência para a sociedade sobre a definição das prioridades legislativas.

4. Alterar o *caput* do art. 28

> "Art. 28 Definida, na 1ª (primeira) sessão legislativa de cada legislatura, a representação numérica dos partidos e blocos parlamentares nas comissões, os líderes comunicarão à presidência, no prazo de 5 (cinco) sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, as integrarão; esse prazo contar-se-á também a partir do início da 3ª sessão legislativa."

Justificação: a alteração no final do *caput* do art. 28 objetiva permitir que a composição das comissões seja modificada na 1ª e na 3ª sessões legislativas – e não anualmente –, desse modo os deputados terão tempo hábil para desenvolver uma agenda de trabalho. Considerando que a média de tramitação de um PL que se transforma em lei é de cerca de dois anos, e que a maioria dos PLs de autoria de deputados são definidos nas comissões, é preciso um mínimo de tempo para especialização numa comissão. O Senado adota esse prazo e tem apresentado bons resultados na produção de suas comissões, particularmente em relação às PECs e aos PLPs.

5. Acrescentar um § 4º ao art. 33

> "§ 4º O acompanhamento das recomendações resultantes de comissão temporária é de competência das comissões permanentes pertinentes aos temas da comissão, segundo despacho da Mesa."

Justificação: muitas comissões temporárias produzem recomendações relevantes, que às vezes não recebem o devido acompanhamento e caem no esquecimento. O despacho da Mesa ao final dos trabalhos da comissão temporária eliminaria qualquer dúvida sobre quais comissões permanentes deveriam acompanhar o andamento das recomendações.

Essa medida fortaleceria o papel das comissões permanentes no acompanhamento da agenda legislativa que tramita na Casa. Por

exemplo, no Senado as comissões temporárias possuem um papel muito restrito na produção legislativa, fortalecendo as permanentes.

6. Alterar o *caput* do art. 39

> "Art. 39. As comissões terão 1 (um) presidente e 3 (três) vice-presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no início da 1ª e 3ª sessões legislativas, vedada a reeleição."

Justificação: essa sugestão acompanha outra já apresentada para o *caput* do art. 28 com o objetivo de que os parlamentares que dirigem as comissões também atuem por duas sessões legislativas, evitando trocas anuais de dirigentes. As frequentes trocas dificultam o desenvolvimento de trabalhos de médio prazo e enfraquecem o poder de agenda das comissões permanentes.

7. Modificar o *caput* do art. 47

> "Art. 47. O presidente da comissão permanente organizará a Ordem do Dia de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com os critérios fixados no Capítulo IX do Título V e, nos casos omissos, segundo prioridades de conteúdo deliberadas pelos membros da comissão no início de cada sessão legislativa."

Justificação: a modificação no *caput* do art. 47 objetiva qualificar o conteúdo da agenda legislativa das comissões. Os critérios de preferência presentes no Capítulo IX do Título V (que valorizam a urgência e a prioridade, mas que não permitem agrupamento de conteúdos) serão preservados, mas nos casos em que dezenas de proposições preenchem os mesmos critérios, não é possível construir a pauta. Critérios de prioridade definidos no início de cada sessão legislativa permitiriam agregar conteúdos relevantes nas pautas de decisão, fortalecendo a construção de uma agenda legislativa relevante, o que pode ajudar a modificar o quadro atual. Por exemplo, esse estudo mostrou que dos PLs apresentados entre 1999 e 2006 e posteriormente convertidos em lei 23% tratavam de temas meramente simbólicos.

8. Alterar o § 1º do art. 50

> "Art. 50 .....
>
> § 1º Essa ordem poderá ser alterada pela comissão, a requerimento de qualquer de seus membros, apresentado com pelo menos doze horas de antecedência, para tratar de matéria em regime de urgência, de prioridade ou de tramitação ordinária, ou ainda no caso de com-

parecimento de Ministro de Estado ou de qualquer autoridade, e de realização de audiência pública."

Justificação: as pautas das comissões por vezes mudam radicalmente devido a um excesso de requerimentos apresentados no momento da reunião, que desfiguram completamente o conteúdo esperado para a ocasião. Desse modo, não há como a mídia e a sociedade civil se interessarem em acompanhar uma instituição que não é capaz de se organizar minimamente para seguir uma pauta de discussão. A modificação prevê uma antecedência de pelo menos doze horas para apresentação de requerimento para modificação da pauta. Por exemplo, se a reunião for às 10 horas, a comissão poderia receber requerimentos de mudança até as 22 horas da noite anterior, um tempo razoável para a organização da pauta e também para que a mídia se programe para cobrir as diversas comissões, segundo os temas de seu interesse.

9. Modificar o inciso I do art. 105

"Art. 105 .....

I – com pareceres favoráveis de todas as comissões de mérito;"

Justificação: projetos de grande relevância podem ter recebido pareceres favoráveis de todas as comissões de mérito, mas, por falta de parecer na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), devido ao grande número de proposições apreciadas por essas comissões, todo um trabalho técnico pode ser perdido. A modificação objetiva aumentar a eficiência dos gastos na Câmara e evitar retardo na apreciação de matéria relevante, pois a proposição já teria sido aprovada pelas comissões de mérito e seria razoável manter a sua tramitação.

10. Modificação da redação do art. 125

"Art. 125. O presidente da Câmara ou de comissão recusará emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico."

Justificação: a troca da expressão "tem a faculdade de recusar" por "recusará" evitará distorções no processo legislativo por emendas inadequadamente formuladas ou que não possuam relação com o objeto da proposição legislativa. Isso evitaria, por exemplo, o que ocorre com

as medidas provisórias, em que emendas de relator têm adicionado matérias estranhas – o que prejudica a atuação dos demais parlamentares e reduz a transparência da tramitação para o acompanhamento pela sociedade.

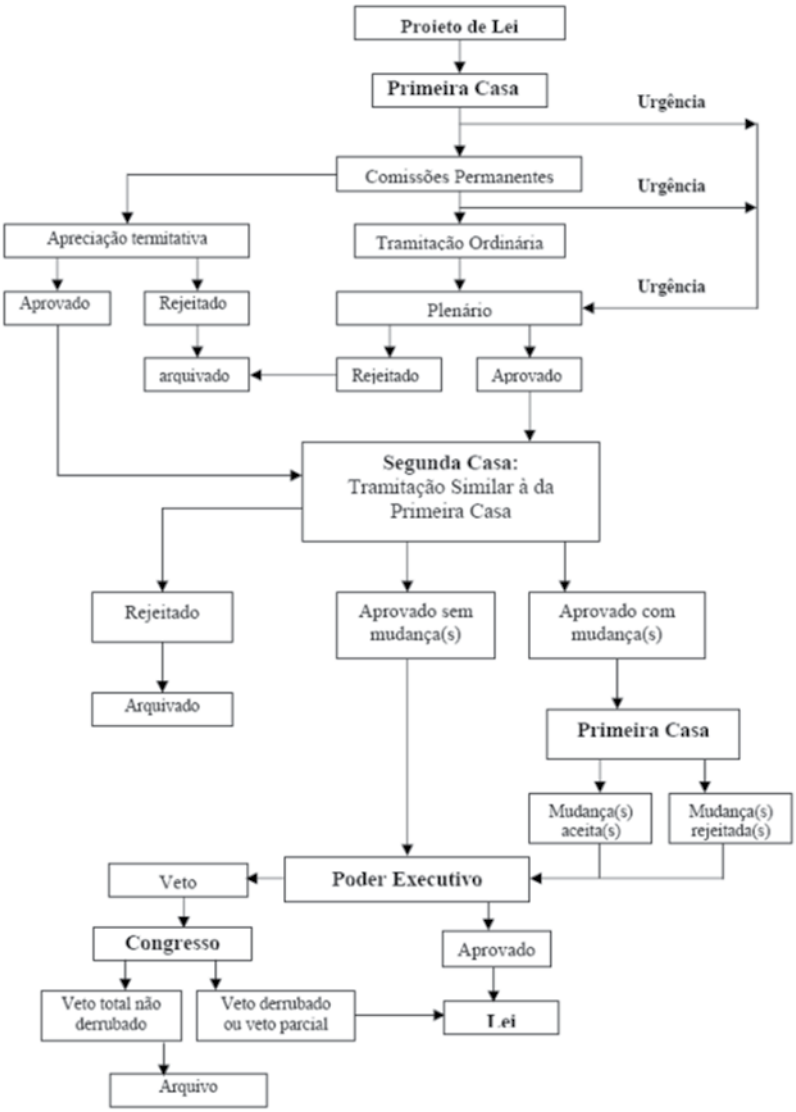
11. Acrescentar uma alínea *d* ao inciso II do art. 137

> "d) com conteúdo similar a projeto em tramitação na Câmara dos Deputados."

Justificação: atualmente cerca de dois mil PLs são apresentados a cada ano e muitos são apensados. A sugestão objetiva reduzir o volume de proposições com conteúdo similar, muitas vezes idêntico ao de outra proposição já em tramitação na Casa. Isso tornaria o sistema mais ágil e eficiente e poderia estimular o melhor uso de emendas a projetos em tramitação. Além disso, muitas tramitações são prolongadas, pois a cada novo PL apensado, o parecer tem que ser refeito. De todo modo, o parlamentar poderia persistir na apresentação do projeto, por meio de recurso previsto no § 2º do art. 137.

Anexo

ANEXO A – Tramitação bicameral de projetos de lei ordinária

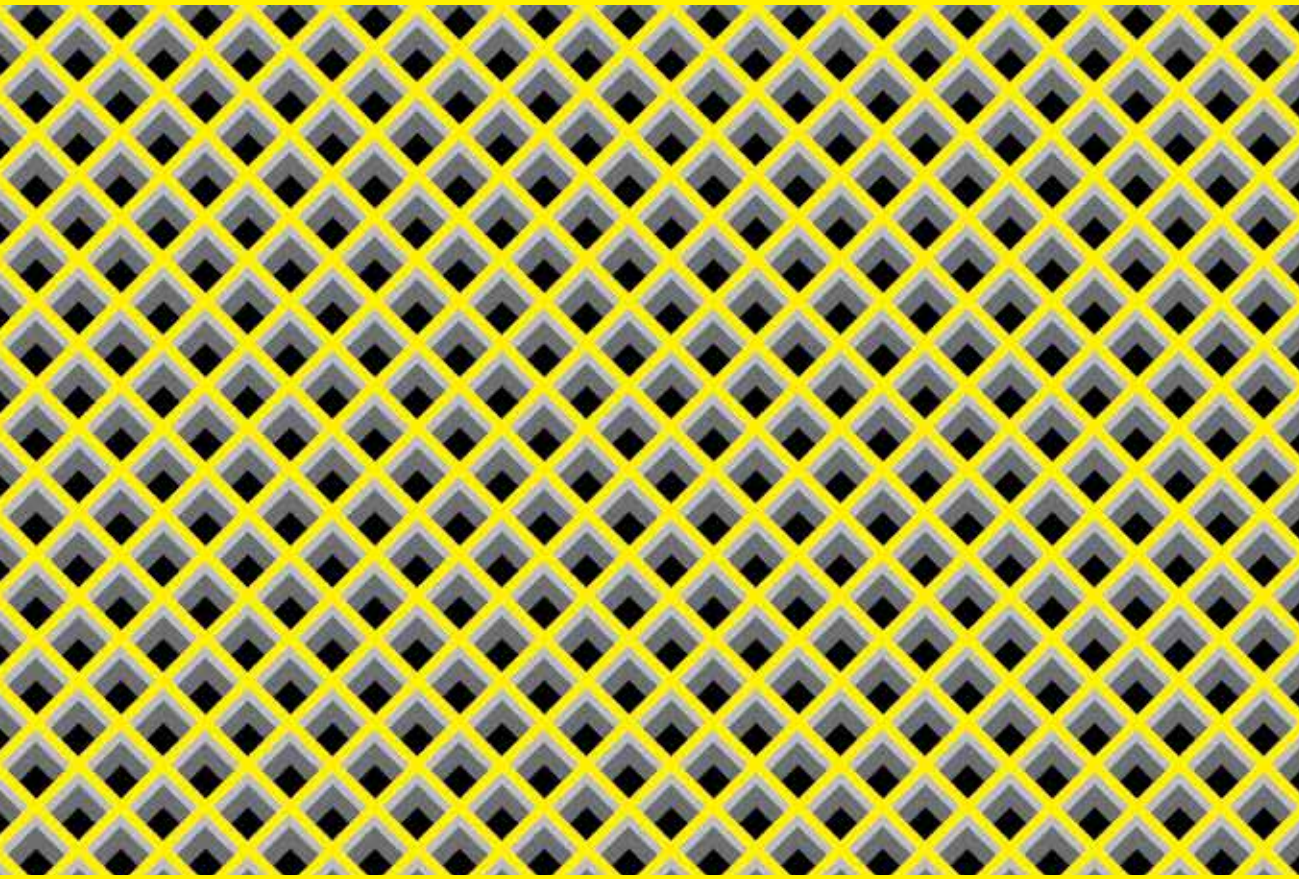


Fonte: elaborado por Araújo (2009), a partir de Ricci (2008).

Nota: tramitação "terminativa" tem o mesmo significado que "conclusiva" pelas comissões.

Conheça outros títulos da Edições Câmara no portal da Câmara dos Deputados:
www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes

Parlamento BRASILEIRO 190 anos 2013 CÂMARA DOS DEPUTADOS



edições câmara