

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**

RAFAEL FREITAS DOS SANTOS

**PODER DE AGENDA E PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
ORIENTADOR: PROFESSOR DR. PAOLO RICCI**

**São Paulo
2010**

RAFAEL FREITAS DOS SANTOS

**PODER DE AGENDA E PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA NO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção do
Título de Mestre em Ciência Política

Orientador:
Prof. Dr. Paolo Ricci

**São Paulo
2010**

Nome: FREITAS, Rafael

Título: Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Dissertação apresentada à
Faculdade Filosofia Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título de Mestre em Ciência Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

*Para meus pais, Carlos e Lidia.
E para Giovanna.*

Agradecimentos

Ter um só nome na capa de apresentação desta dissertação não faz jus à realidade. Muitos agradecimentos são devidos, uns de ordem pessoal, outros profissional, a maioria de ambos. Este trabalho não teria sido sequer concebido não fosse meu envolvimento com o grupo de estudos legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Esse grupo de amigos e profissionais motivou não só meu ingresso no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo como também todo o desenvolvimento desta pesquisa, da elaboração inicial do problema à finalização do texto. Aqui, portanto, expresso meus sinceros agradecimentos aos colegas Andréa Freitas, Andreza Davidian, Danilo Medeiros, Jaqueline Zulini, Samuel Moura e, mais recentemente, Maurício Izumi e Samir Luna. Todos, cada um em seu modo e por vezes sem perceber, me ajudaram muito nesta empreitada e em outras tantas que vieram. À frente da coordenação desse grupo, devo agradecimentos especiais à professora Argelina Figueiredo, que me estimulou a ingressar no mestrado pelo menos um ano antes do que eu pretendia, e ao professor Fernando Limongi, que orientou a parte inicial da pesquisa, antes de se licenciar para lecionar na Universidade de Yale. Sua generosidade e perspicácia intelectual me foram de grande valor nos últimos anos.

Devo sinceros agradecimentos também ao professor Paolo Ricci, que assumiu a tarefa (por vezes ingrata) de me orientar na etapa final da pesquisa. Sua ajuda foi de fato inestimável, sem seus comentários e incentivos esse trabalho não seria o mesmo. No Departamento de Ciência Política, entre tantos professores, gostaria de expressar minha gratidão particular à Marta Arretche e Matthew Taylor, que participaram de minha qualificação, contribuindo com valiosos comentários. Meus agradecimentos também à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que financiou esta pesquisa.

Por fim, gostaria de agradecer à minha família. E aqui é difícil achar palavras. A meus pais, Carlos e Lídia, razão de tudo, agradeço por fazerem de mim a pessoa que sou. E a Giovanna, amiga e companheira, não só por toda ajuda que me deu nesse período, mas por fazer parte da minha vida.

FREITAS, RAFAEL. Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. 2010. 126 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Resumo

Essa dissertação pretende debater as interpretações correntes sobre a atividade do Legislativo brasileiro. Tendo como princípio da análise a produção de leis, a proposta é observar a maneira pela qual se resolvem institucionalmente os conflitos de preferências inerentes a governos (e maiorias) multipartidários. Neste sentido, a principal contribuição é trazer novos elementos ao debate sobre como o Executivo é capaz de produzir e, mais especificamente, manter maiorias legislativas capazes de tornar o governo efetivo. Sem negar o peso das instituições e das regras internas no processo decisório, o argumento é que a manutenção da base governista e, portanto, a governabilidade, dá-se também em termos substantivos, via participação positiva do Legislativo na conformação das políticas que são aprovadas. O recorte temporal se estende de 1988, após a promulgação da Nova Constituição, até 2009. Como se verá ao longo do trabalho, apesar da lógica dominante de concentração dos poderes, está em efeito um processo de negociação constante entre os Poderes em torno da elaboração objetiva do conteúdo das leis. Para chegar a este ponto, trata-se inicialmente da questão da agenda de governo e do domínio do Executivo, com ênfase nas alterações que o Legislativo aprova nas propostas enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. Depois, a questão é saber em quais instâncias legislativas (comissões ou plenário) se efetiva primordialmente a participação do Legislativo sobre essas políticas, em investigação que mostra que é nas comissões que se dá o principal canal de manifestação positiva dos parlamentares nessas propostas. Por fim, o foco se volta para a proposição de alterações, buscando demonstrar quem participa, levando o debate para os termos de coalizão de governo e de maioria e minoria parlamentar.

Palavras-chave: relações entre Executivo e Legislativo, coalizões, maioria legislativa, agenda de governo, sistema de comissões.

FREITAS, RAFAEL. Agenda-setting and legislative participation in the Brazilian coalitional presidentialism. 2010. 126 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

This dissertation intends to debate the current interpretations about the activities of the Brazilian Legislative houses. Focusing on law production, the proposal is to observe the ways in which the conflicts of interest inherent to multiparty governments (and majorities) are institutionally resolved. The main contribution is to bring new elements to the discussion about how the Executive build and, particularly, maintain legislative majorities that enable the effectiveness of the government. Without denying the importance of institutions and internal rules in the legislative process, the argumentation is that the maintenance of the government coalition, and thus, the governability, is also sustain in substantive premises, through positive participation of the Legislative in the conformation of the policies that are approved. The perimeter is from 1988, after the new Constitution promulgation, to 2009. As will be seen throughout the work, despite the dominant logic of concentration of powers, there is a process of constant negotiation between the Powers around the objective elaboration of the laws content. To reach this point, it was initially approached the topics of government agenda and Executive domain, emphasizing the changes made and approved by the Legislative in the proposal introduced by the Executive in the Congress. After that, it's investigated in which legislative instances (committees or the floor) the Legislative's participation mainly occurs, in investigation that shows that the committees are the main channel of positive manifestation on those bills. Finally, the focus turn to the authorship of the alterations, in an intent to show who is participating, what leads the discussion to the terms of government coalitions and legislative majority and minority.

Key-words: Executive and Legislative relations, coalitions, legislative majority, government agenda, committees system.

Lista de tabelas

Tabela 1.1: Lei aprovadas por órgão propositor.....	31
Tabela 1.2: Taxa de sucesso e dominância do Executivo.....	32
Tabela 1.3: Produção legal do Executivo, por tipo de lei e por governo.....	34
Tabela 1.4: Iniciativa compartilhada e iniciativa exclusiva, por governo.....	37
Tabela 1.5: Iniciativa compartilhada e iniciativa exclusiva, por tipo de lei.....	38
Tabela 1.6: Iniciativa compartilhada entre os Poderes.....	39
Tabela 1.7: Projetos não-aprovados do Executivo.....	40
Tabela 1.8: Volume de matérias do Executivo alteradas, por governo.....	42
Tabela 1.9: Alterações em projetos de iniciativa exclusiva.....	44
Tabela 1.10: Alteração em projetos de iniciativa compartilhada.....	44
Tabela 1.11: Alterações e veto presidencial.....	46
Tabela 1.12: Iniciativa exclusiva e compartilhada, por tipo de veto.....	47
Tabela 1.13: Projetos alterados por tipo de alteração, por governo.....	48
Tabela 2.1: Rito de tramitação dos projetos, por casa legislativa.....	62
Tabela 2.2: Alterações em relação ao momento da aprovação do regime de urgência.....	65
Tabela 2.3: Relação entre alterações e urgência, na Câmara	66
Tabela 2.4: Relação entre alterações e urgência, no Senado.....	67
Tabela 2.5: Relação entre instância da alteração e urgência, na Câmara.....	68
Tabela 2.6: Relação entre instância da alteração e urgência, no Senado.....	78
Tabela 3.1: Volume de alterações por instância legislativa, por coalizão.....	78
Tabela 3.2: Relatores com pareceres válidos, por coalizão.....	80
Tabelas 3.3: Responsáveis pela alteração, por coalizão.....	84
Tabela 3.4: Instância dos pareceres emitidos, por base parlamentar.....	87
Tabela 3.5: Relatores da CCJC na Câmara, por base parlamentar do governo.....	89
Tabela 3.6: Relatores da CFT na Câmara, por base parlamentar do governo.....	90
Tabela 3.7: Alterações por base parlamentar e tipo de iniciativa.....	92
Tabela 3.8: Substitutivos por base parlamentar e tipo de iniciativa.....	93
Tabela 3.9: Alterações no interior da coalizão de governo.....	94
Tabela 3.10: Substitutivos no interior da coalizão de governo.....	95

Lista de gráficos

Gráfico 2.1: Alterações aprovadas por instância legislativa, na Câmara e no Senado.....	63
Gráfico 3.1: Cadeiras da coalizão e relatores, por coalizão, na Câmara.....	82
Gráfico 3.2: Cadeiras da coalizão e relatores, por coalizão, no Senado.....	83
Gráfico 3.3: Comparação de relatores da CCJC e CFT na Câmara, por coalizão.....	91

Sumário

Introdução.....	10
Capítulo 1 – O poder legislativo do Executivo em questão.....	18
1.1 – A questão da agenda.....	25
1.2 – A produção legislativa do Executivo vista por dentro.....	29
Capítulo 2 – Instâncias legislativas e participação.....	50
2.1 – Comissões permanentes: os termos do debate.....	53
2.2 – A atuação legislativa das comissões permanentes: o poder positivo.....	59
Capítulo 3 – A agenda da maioria.....	71
3.1 Maiorias, minorias e as comissões permanentes.....	77
Conclusão.....	96
Anexos.....	100
Bibliografia.....	115

Introdução

No período imediatamente posterior à Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88, o debate sobre as instituições políticas brasileiras questionava a viabilidade da democracia recém-inaugurada. Lamounier (1992, 1994) argumenta que a estrutura federativa brasileira, combinada com a representação proporcional de lista aberta e o presidencialismo do tipo plebiscitário dificultariam a agregação de interesses e a implantação de uma vontade majoritária. A incorporação direta dos dissensos presentes no quadro político brasileiro, segundo o autor, teria tornado o sistema “exacerbadamente consociativo” (1992, p.26). A alta fragmentação das forças políticas ameaçaria as bases da governabilidade, já que imporiam dificuldades à formação e à manutenção de coalizões e maiorias estáveis. Os diagnósticos iniciais sobre as possibilidades de sucesso da democracia brasileira eram bastante pessimistas.

Abranches (1988), ao cunhar o termo “presidencialismo de coalizão” para definir a lógica operacional do arranjo institucional brasileiro, também imputava a essa expressão características negativas. O forte federalismo e o poder dos governadores, além da própria heterogeneidade da sociedade brasileira, levavam a que a montagem das coalizões de governo respondesse a dois critérios: o partidário e o regional. A coalizão formada, receptora de incentivos cruzados, advindos do presidente e dos Estados, seria incapaz de apoiar uma agenda consistente de governo, o que ameaçaria a própria manutenção da ordem democrática. Assim, a dinâmica coalizacional brasileira, peculiar e distintiva do nosso sistema na visão do autor, seria mais um efeito do que uma solução para os problemas de governabilidade.

Porém, já é fato bem aceito atualmente que o aparato institucional brasileiro possibilita a formação de um governo funcional que opera a partir de uma base parlamentar que lhe garante apoio estável ao longo da legislatura. Figueiredo e Limongi (1998, 1999) e Santos (1997, 1999) demonstram que o presidencialismo de coalizão brasileiro está funcionando de maneira eficiente, em linha de pesquisa que emerge com o deslocamento do foco analítico do sistema eleitoral e do sistema de governo para as instituições que organizam o processo legislativo, com atenção especial ao sistema partidário. Desse diagnóstico, extrai-se que a relação entre governo e a sua base de sustentação (coalizão) no Congresso e, portanto, entre Executivo e Legislativo, é central para entendermos a própria funcionalidade da democracia brasileira. Mas que relação seria essa? Em que termos ela se daria?

Sabe-se que sistemas democráticos supõem a concordância do Legislativo (maioria legislativa, composta por um ou por múltiplos partidos) para aprovação de legislação, porém, teses sobre o suposto declínio dos parlamentos como centros de decisão já são bastante antigas. A literatura tem enfatizado a perda das prerrogativas dos Legislativos, o que cria a imagem de um Congresso Nacional refém do Executivo. Em 1921, Lord Bryce já tratava do problema do declínio do Parlamento - ou “declínio das legislaturas”, em seus termos - no Reino Unido. O trabalho estabeleceu a tese do declínio das legislaturas como interpretação dominante sobre as relações entre Executivo e Legislativo. Seguindo a linha iniciada por Bryce, trabalhos como o de Wheare (1967) e, mais recentemente, Thomas (2004) e Baldwin (2004) chegaram a conclusões semelhantes, afirmando que essa parece ser uma tendência geral, ainda que com exceções, nos Parlamentos pelo mundo.

A principal evidência da fraqueza das legislaturas seria o fato de os Legislativos estarem cada vez mais reagindo às políticas advindas do Executivo, ao invés de se conformar como órgão proponente de legislação. Os governos seriam regidos pelos Executivos e pelas burocracias, e as decisões políticas seriam tomadas em lugares outros que não o Parlamento. Essa linha de raciocínio influenciou estudiosos nos dois lados do Atlântico. Porém, já nos anos 60, seguindo o novo interesse pelos estudos parlamentares motivados pela recente onda de independência colonial, essa visão começou a ser questionada (Stultz, 1968). Nos anos 70 e 80, mais estudos vieram questionar a perspectiva iniciada por Bryce, apontando no sentido de que muitas legislaturas, particularmente as parlamentaristas, tinham mais poderes do que fazia supor a imagem de legisladores como meros homologadores das políticas do Executivo (Lowenberg, 1971; Blondel, 1973). Desde então, diversos estudos têm tratado da questão de maneira mais rigorosa, clarificando o papel que as legislaturas desempenham no sistema político e buscando avaliar se a tese do declínio realmente se aplica (Strom, 1995; Elgie, Quinn e Stapleton, 2006).

Muito do avanço neste sentido, no entanto, foi realizado tendo como foco os governos parlamentaristas. No que se refere a sistemas presidencialistas, particularmente os latino-americanos, os estudos que tentam resgatar a importância do Legislativo ainda são iniciais. Reconhecemos os esforços recentes de estudiosos no sentido de mostrar que o presidencialismo de coalizão é a característica distintiva não só do presidencialismo brasileiro, como afirmava Abranches (1988), mas dos presidencialismos em geral (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002), porém, ainda assim, falta uma reflexão mais clara sobre o papel dos Legislativos na produção de leis. Morgestein (2002), por exemplo, caracteriza as legislaturas latino-americanas

como “reativas”, mas nem por isso fracas, apesar dos formidáveis poderes constitucionais de que desfrutam praticamente todos os presidentes da região. O foco da literatura tende a recair sobre a capacidade do Executivo em implementar legislação. Com isso, deixa de conquistar avanços mais seguros a respeito do grau de participação dos congressistas na formulação de políticas.

No Brasil, a discussão em torno do uso das Medidas Provisórias (MPs) pelo Executivo é emblemática no debate sobre a força ou fraqueza do Legislativo. O debate passa pela argumentação que trata as MPs como instrumentos de usurpação do Executivo das funções legislativas do Legislativo (Monteiro, 1997; 2000; Santos, 1997; Pessanha, 1997; 1998) e pela noção, expressa por Amorim Neto e Tafner (2001) de que o uso do instrumento depende do contexto político, com presidentes apoiados por uma base minoritária utilizando-se das MPs para ir contra a vontade da maioria. Nos casos em que o governo é apoiado por uma base parlamentar majoritária, segundo os autores, os próprios parlamentares teriam incentivos para delegar ao Executivo a atividade legislativa, de modo a reduzir os seus custos de informação. Outras análises enxergam nas MPs um instrumento poderoso de controle institucional da agenda legislativa, sem, contudo, se configurar como um instrumento anti-majoritário, já que seria usado principalmente para resolver problemas de barganha no interior da coalizão e proteger a base parlamentar de votações sobre temáticas impopulares. Ou seja, haveria incentivos para o Executivo editar MPs que atendessem aos interesses da maioria parlamentar (Figueiredo e Limongi 1998, 1999). Nos dois últimos casos, haveria uma delegação estratégica por parte do Legislativo, mas não uma abdicação de sua função legislativa¹.

¹ Segundo Amorim Neto e Tafner (2002), sem mecanismos políticos que permitissem ajustes nas propostas feitas pelo Executivo de acordo com os interesses da maioria parlamentar, a alternativa que

A questão da delegação está na própria base dos sistemas democráticos de governo. No presidencialismo, o eleitorado designa como agentes representativos o presidente e o Congresso, e a eles delega poderes (Shugart e Carey, 1992; Strom, 2000). Já o presidente, delega poderes aos ministros e à burocracia, e o Congresso, por sua vez, “delega, externamente, poderes ao presidente e à burocracia e, internamente, aos partidos e comissões” (Amorim Neto e Tafner, 2002, p.14).

Um dos objetivos mais amplos deste trabalho é trazer novas informações a respeito das maneiras pelas quais se estabelece, internamente, a dinâmica entre delegação e participação no sistema político brasileiro. Uma vez superados os debates acerca dos supostos problemas institucionais insolúveis dos sistemas presidencialistas, particularmente os de base multipartidária, que incorreriam em um forte incentivo - de origem eleitoral (representação proporcional de lista aberta, mandatos fixos e independentes) -, ao conflito entre os poderes (Linz, 1978, Lamounier, 1994, Kinzo, 1999), o caminho parece ser o de valorizar a governabilidade em termos da cooperação e negociação entre os atores em torno das políticas públicas, resgatando, assim, a importância do Legislativo como ator fundamental do processo de tomada de decisão.

Porém, podemos encontrar evidências empíricas sobre a existência de uma agenda compartilhada² entre os Poderes? Evidências essas que nos levem a avançar a hipótese de que, apesar da lógica operante de concentração do poder decisório, haveria um processo de deliberação efetivo em torno das matérias submetidas ao

restaria ao Congresso seria a obstrução ao Executivo, ou, em casos mais agudos, o conflito aberto. Segundo os autores, entre os mecanismos de “ajuste” às MPs estaria a “reedição com alterações”, para as medidas proposta antes da Emenda Constitucional n 32 de 2001, em dinâmica que “permite que a maioria parlamentar se adapte às perdas por agenciamento geradas pela delegação que faz ao Executivo, fazendo com que esta tenha êxito ou, pelo menos, não vire abdicação” (2002, p.20)

² Chamamos de “agenda compartilhada” o processo de deliberação conjunta do Executivo e do Legislativo em torno da elaboração das leis. Os termos e as especificidades do termo serão apresentados no capítulo seguinte.

Congresso, ou seja, de que estaria aberto e ativo um importante canal de negociação entre os atores políticos relevantes na definição objetiva do conteúdo das matérias que são transformadas em lei?

Para tanto, a opção foi investigar a participação do Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal) nos projetos submetidos pelo Poder Executivo, maioria entre os projetos aprovados em todas as legislaturas da atual democracia brasileira. No fundo, a discussão acerca do declínio dos Paramentos se baseia na idéia de que os parlamentares não tomam parte na atividade parlamentar, que seria regida por um Executivo legislativamente dominante. Por esse motivo, o objeto do estudo são as propostas do Executivo enviadas ao Legislativo e transformadas em lei, de modo a observar se os legisladores participam ativamente ou não das deliberações em torno desses projetos. A análise cobre o período entre a promulgação da Constituição de 1988 e o dezembro de 2009.

O objeto específico da análise são as alterações que os legisladores aprovam em projetos enviados pelo Executivo, buscando observar se essa é ou não uma variável relevante no processo político brasileiro. Esse eixo de pesquisa ainda não foi explorado pela literatura. Até o momento, o que sabemos é que existe uma maioria disciplinada que dá suporte ao governo (Figueiredo e Limongi, 1998 e 1999), mas pouco se sabe sobre o processo interno que caracteriza o *decision-making* legislativo no Congresso Nacional brasileiro. Essa linha foi escolhida por considerar que a literatura, ao enfatizar a dinâmica de centralização dos trabalhos legislativos, acaba não observando a potencial participação objetiva que o Legislativo tem sobre a legislação aprovada, diminuindo, assim, sua efetiva contribuição no processo de produção de leis.

Tendo como princípio da análise a conformação e produção de leis, o centro do problema aqui é observar a maneira pela qual se resolvem institucionalmente os conflitos de preferências inerentes a governos (e maiorias) multipartidários, de modo a possibilitar os índices de produtividade legislativa que apresenta a atual democracia brasileira. Neste sentido, nossa principal contribuição é trazer novos elementos ao debate acadêmico, de modo a ampliar nossa compreensão sobre como o Executivo é capaz de produzir e, mais especificamente, manter maiorias legislativas capazes de tornar o governo efetivo, em linha de pesquisa que pretende se somar ao que Power (2010) define como “*cultivation side*” da análise dos presidencialismos de coalizão, ou seja, às análises sobre a manutenção no tempo de maiorias, em linha complementar aos estudos sobre a formação (“*composition side*”) dos gabinetes presidenciais³.

A premissa básica dos estudos neste sentido é que a formação de gabinetes, sozinha, é uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo e que o presidente procuraria garantir a efetividade da coalizão por outros meios. Aqui, sem negar o peso das instituições e das regras internas no processo decisório, a idéia que se formula é a de que a manutenção da base governista e, portanto, a governabilidade, dá-se também em termos substantivos, via participação efetiva do Legislativo na conformação das políticas que são aprovadas. De fato, é de se imaginar que a abertura de um canal de vazão substantiva para as demandas dos partidos e parlamentares pode aliviar possíveis pontos de atrito na base do governo. Este, a nosso ver, é outro ponto a favor da tese da governabilidade via participação, que se ampara nas instituições internas do Congresso Nacional e não recorre a

³ Para mais sobre formação ou composição dos gabinetes no Brasil, ver Amorim Neto (2000, 2006) e Figueiredo (2007).

subterfúgios escusos como a compra direta de parlamentares via emendas no orçamento, por exemplo.

O que se pretende aqui, em termos gerais, é problematizar as interpretações sobre a atuação do Legislativo brasileiro, apontando para a necessidade de se empreenderem novos estudos sobre o seu funcionamento e atuação reais. Como se verá, o levantamento empírico realizado ao longo do trabalho demonstra que, apesar da lógica dominante de concentração dos poderes, está em efeito um processo de negociação constante entre os Poderes em torno da elaboração objetiva do conteúdo das leis. A expectativa, assim, é a de que uma análise mais compreensiva a respeito do papel do Legislativo no processo decisório introduza um refinamento analítico na avaliação que se faz sobre as relações entre Executivo e Legislativo no país.

A dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro, tratamos da questão da agenda de governo e do domínio do Executivo, com ênfase nas alterações que o Legislativo aprova nas propostas enviadas por ele ao Congresso Nacional. No segundo, investigamos em quais instâncias legislativas (comissões ou plenário) se efetiva primordialmente a participação do Legislativo sobre essas políticas. Por fim, no terceiro, o objetivo é mostrar quem participa, levando o debate para os termos de coalizão de governo e de maioria e minoria parlamentar.

Capítulo 1

O poder legislativo do Executivo em questão

É fato relativamente incontroverso na atual literatura nacional que a estrutura institucional que ordena a atual experiência democrática dota o Executivo de um forte controle sobre a agenda legislativa (Figueiredo e Limongi, 1998 e 1999; Santos, 1999; Ricci, 2003). Garantias constitucionais e regimentais (muitas delas preservadas do regime autoritário⁴) sustentariam um desequilíbrio entre os Poderes no que tange a sua capacidade objetiva de legislar e ao Executivo estariam garantidas vantagens comparativas que favoreceriam a implementação de sua agenda política e, por extensão, a governabilidade do país. Ainda que não exposto sempre nestes termos, este é o argumento de fundo que parece acompanhar o debate atual sobre a interação entre os poderes no país.

A preponderância legislativa do Executivo sobre o Legislativo na execução de suas intenções políticas e seu papel central enquanto indutor da governabilidade são destacados nos desenvolvimentos recentes dos estudos legislativos no país. E de fato, existem argumentos e dados muito sólidos sobre a questão, em perspectiva que reduz bastante a participação e a influência do Legislativo no processo decisório. Essa avaliação em parte advém da noção que considera os dois ramos do Poder como entidades separadas, já que são eleitas em arenas diferentes, o que significa que

⁴ Os constituintes preservaram vantagens institucionais garantidas ao Executivo durante o regime militar, entre elas: a iniciativa exclusiva em áreas de tributação, definição do Orçamento e alteração do corpo de funcionários públicos; as Medidas Provisórias (antigos decretos-lei), que têm o efeito de alterarem imediata e unilateralmente o *status quo* legal. Ao Congresso também são impostas limitações importantes à sua capacidade de emendar o Orçamento, podendo ele apenas remanejar verbas alocadas na categoria “investimento”, já que os gastos destinados a pessoal, custeio e pagamento da dívida não podem ser cortados.

recebem incentivos eleitorais diversos e definem, portanto, opções legislativas (agendas) autônomas. E se um desses dois ramos do poder (o Executivo) já foi empiricamente estabelecido como legislativamente forte, o outro (o Legislativo) não deve ter grande relevância. Mas um Executivo legislativamente forte implicará necessariamente em um Legislativo fraco, incapaz de fazer valer suas preferências?

A questão da agenda é central neste trabalho, portanto, devemos fazer uma avaliação mais cuidadosa do que se entende pelo termo. Porém, para chegar a este ponto, uma breve revisão da literatura sobre a relação entre os Poderes no Brasil se faz necessária, de modo a contextualizar e delinear nosso problema.

No Brasil, a literatura que trata da interação entre Executivo e Legislativo é pautada por duas perspectivas antagônicas que, de forma resumida, dividem-se entre aquela que concentra seu foco de análise nos elementos desagregadores gerados pelas escolhas institucionais brasileiras e aquela que ressalta o elevado grau de cooperação a que o Legislativo é *induzido* pela lógica interna que pauta os trabalhos legislativos no sistema político brasileiro.

Os autores filiados a primeira corrente centram sua análise nos supostos problemas que o arranjo institucional brasileiro imporia à implantação de um presidencialismo eficaz na produção de políticas públicas. Nele, o Executivo precisaria obter respaldo parlamentar em um sistema que não oferece muitos incentivos institucionais (Mainwaring, 1991; Lamounier, 1991), o que se agrava com um sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta que fomenta o multipartidarismo (Mainwaring, 1991), e com o federalismo forte ou robusto (Mainwaring, 1997; Kinzo, 1999) que reforçaria a dispersão de poder gerada pelo sistema partidário-eleitoral.

A perspectiva que se delinea, portanto, é a de que os dois ramos do poder (Executivo e Legislativo) são inerentemente confrontacionistas, já que são detentores de interesses próprios, o que geraria um sistema mais propenso ao veto do que à decisão, com um padrão de baixa eficácia quanto à implementação de políticas públicas. Delineiam-se aqui os pressupostos da tese da “agenda dual”. Esta linha de análise, note-se, faz parte da tradição acadêmica brasileira, remontando a diagnósticos baseados nos efeitos da modernização para explicar a crise do governo democrático de 1946-64 (Furtado, 1965; Soares, 1973). A oposição entre Executivo e Legislativo⁵ se espelharia na oposição entre urbano e rural, na oposição entre novo e o velho, entre o progressista e o conservador.

A corrente analítica que se ampara nos elementos desagregadores presentes no sistema político brasileiro remonta de alguma forma a essa tradição. Ainda que trate de objetos diversos (em 1946-64, a “crise”; agora, a “governabilidade”), ela também trata Executivo e Legislativo como dois pólos opostos, em disputa entre si. Porém, se no período 1946-64 a contraposição era induzida fortemente por questões sócio-econômicas (modernização, urbanização, etc.) agora o foco são as instituições, as regras do jogo, particularmente as eleitorais. A corrente que defende a agenda dual parece assim ser dividida em duas subcorrentes. A primeira, ressaltando a distância entre as instituições a partir de variáveis sociológicas; a segunda, partindo do entendimento sobre os incentivos criados pelo arranjo institucional vigente. Neste segundo viés analítico a lógica do confronto entre os Poderes é endógena, já que estimulada por um arranjo eleitoral e institucional – presidencialismo,

⁵ Mesmo nos diagnósticos sobre a Primeira República, esta oposição entre os poderes já era marcada. Lessa (1988) já formula a noção de que, a partir de Campos Sales, se estabelece um Congresso apático frente a um Executivo que formulava sua política dialogando diretamente com os governadores.

multipartidarismo, sistema proporcional de lista aberta e federalismo – que induziria à conformação de um Congresso Nacional clientelista, indisciplinado, pouco coeso e imprevisível, repleto de congressistas animados por uma lógica localista e dominado por partidos políticos fracos e reféns das ambições personalistas de seus parlamentares (Lamounier e Meneguello, 1986; Mainwaring, 1991; Lamounier, 1994).

Ames (2001) é outro que considera a representação proporcional de lista aberta como um forte incentivo ao comportamento indisciplinado e individualista dos parlamentares, já que, sob esse sistema, os congressistas pouco dependeriam de seus partidos na esfera eleitoral, o que reduziria os incentivos à atuação parlamentar em linha com as diretrizes partidárias e resultaria na intensa instabilidade das coalizões governamentais. Para Mainwaring (1997), essa tendência ao conflito é insuflada pela ausência de interdependência entre os mandatos parlamentares e presidenciais, o que reforçaria a tendência à fragilidade da base de sustentação parlamentar dos governos e, no limite, resultaria em uma forte tendência à paralisia decisória.

De acordo com a linha de argumentação exposta, as escolhas institucionais brasileiras inviabilizariam a consolidação da democracia no país, uma vez que o Executivo seria incapaz de constituir as maiorias necessárias à implementação de uma agenda governamental. Na visão de todos esses autores, apenas reformas estruturais profundas, que fortalecessem os partidos políticos no interior das casas legislativas e emancipassem o Executivo do poder desagregador exercido pelo individualismo dos parlamentares, poderiam solucionar a situação de permanente crise de governabilidade a que essa divergência de agendas conduziria. Esse conjunto de teses aponta para a ingovernabilidade do modelo brasileiro, entendida como a

extrema dificuldade em se produzir mudanças e decisões, operacionalizada pela dispersão do poder decisório.

Nesta mesma linha, mas em sentido oposto, estão as interpretações que vêm na utilização por parte do Executivo dos expressivos poderes legislativos, administrativos e distributivos de que dispõe, a maneira encontrada para excluir os potenciais atores de veto (o Congresso, os Estados e os partidos) do processo decisório e, assim, lidar com os impasses gerados pelo modelo institucional. Aqui, como se vê, também prevalece a perspectiva de que existe uma pauta conflitiva entre os Poderes, e a solução para isso (no limite, a usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo⁶) gera uma situação de instabilidade e conflitos permanentes, que tanto não é sustentável no longo prazo quanto põe em risco o próprio sistema representativo. É a linha da ingovernabilidade via concentração do poder decisório, nos termos de Palermo (2000). Essa perspectiva, como se vê, é bastante pessimista quanto às possibilidades de sucesso da atual democracia brasileira. Porém, a simples constatação, após mais de 20 anos de vigência do atual regime, de que o sistema não ruiu vítima de suas escolhas institucionais, mas, pelo contrário, se mostra relativamente bem-sucedido em seus resultados, tanto no que se refere à possibilidade de implementar reformas e manter coalizões operantes quanto na patente ausência de conflito aberto e insolúvel entre os Poderes, parece suficiente para contestar essa perspectiva. Que o modelo institucional adotado pela Constituição de 1988 não inviabiliza a democracia parece evidente. Mas de que maneira é resolvido o possível conflito entre os principais atores do processo

⁶ Para mais, ver Diniz (1997) e Santos (1999a).

decisório (Executivo e Legislativo), de modo a garantir que as decisões necessárias sejam tomadas?

A segunda corrente de pensamento traz indicativos importantes nesse sentido. Segundo os autores que adotam essa perspectiva, regras constitucionais e regimentais vigentes impõem ao Legislativo um comportamento consoante com as decisões do Executivo, em modelo que enfatiza a preponderância deste ator no processo de produção legislativa (Figueiredo e Limongi, 1996 e 1999; Diniz, 1997; Santos, 1999; Ricci, 2003). A análise empírica realizada por Figueiredo e Limongi (1999), fundamentada no estudo sistemático das votações nominais na Câmara dos Deputados entre 1989 e 1998, demonstra que existe uma intensa cooperação do Legislativo com a agenda do Executivo, realidade esta mediada, principalmente, pelos amplos poderes legislativos outorgados ao presidente da República pela Constituição de 1988 e pelos Regimentos Internos das duas casas legislativas (Medida Provisória, urgência constitucional, veto total ou parcial⁷, exclusividade de proposição de projetos de leis orçamentárias⁸ e de administração pública).

Os dados apresentados pelos autores descrevem um Congresso extremamente disciplinado, composto por deputados que seguem as orientações dos líderes de seus partidos, o que torna o resultado das votações bastante previsível. Segundo os autores, a concentração dos recursos legislativos na Mesa Diretora e nos líderes

⁷ O Legislativo possui poderes constitucionais para derrubar o veto presidencial, medida que, no entanto, precisa ser sufragada pela maioria absoluta dos parlamentares reunidos em sessão conjunta do Congresso Nacional. Shugart e Carey (1992, p. 134) lembram que "embora seja tecnicamente um poder negativo, o veto parcial permite ao presidente dissecar a legislação e criar pacotes finais que são mais aceitáveis ao Executivo [...] como resultado, o poder presidencial se torna mais flexível e mais potente do que seria somente com o veto total".

⁸ O Congresso dispõe do direito de propor emendas às propostas de lei orçamentária apresentadas pelo Executivo, mas apenas nos casos em que essas emendas, além de respeitarem a Lei de Responsabilidade Fiscal, não entrem em conflito com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e com o Plano de Orçamento Plurianual elaborado pelo governo.

partidários também contribui de forma decisiva para a preponderância do Executivo no processo legislativo⁹.

Essa centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários, ao denotar a força dos partidos políticos no interior do Legislativo, minimizaria os incentivos ao comportamento particularista dos parlamentares, tornando assim possível, mesmo em um regime presidencialista com eleições proporcionais por lista aberta, o estabelecimento de uma coalizão de governo estável, que daria respaldo a uma atuação dominante do Executivo, que, então, colocaria em efeito *sua* agenda. Aqui, como mostra Palermo (2000), a tese é a da governabilidade via concentração do poder decisório.

As duas linhas argumentativas apresentadas, que avançam interpretações diametralmente opostas no que se refere às possibilidades de sucesso do modelo institucional brasileiro, ainda se aproximam ao suporem uma elementar separação entre as agendas dos dois poderes: problemática, no primeiro caso, já que tende a resultar em ingovernabilidade (paralisia decisória); e negociada, no segundo caso, já que as preferências do Legislativo são adequadas à agenda do Executivo, sem prejuízo à viabilidade do sistema.

Quando se trata de agenda, portanto, o debate varia entre a existência de uma agenda dual, de soma-zero, onde a vitória de um ator implica na derrota do outro; e a noção de prevalência de uma agenda do Executivo, institucionalmente induzida, que, apesar de não ser contrária à vontade da maioria (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999),

⁹ Esse domínio do Executivo, deve-se notar, não é garantido, já que mesmo as Medidas Provisórias, instrumento legal considerado pela literatura como essencial na preponderância do Executivo, devem ser aprovadas por uma maioria dos congressistas para serem efetivadas em lei.

é sancionada quase que mecanicamente pelo Legislativo (ou seja, sem deliberação efetiva, sem ajuste de preferências, já que a indução à cooperação minimizaria o dissenso intra-coalizão). A lógica que se visualiza, por um lado, é a da confrontação, do embate entre preferências diversas, e, de outro, a da cooperação institucionalmente induzida.

O que se propõe neste capítulo é uma releitura das condições operantes no presidencialismo brasileiro, no sentido de indicar que a coordenação para aprovação das leis se dá também em termos de participação do Legislativo sobre o conteúdo da legislação a ser aprovada.

1.1 – A questão da agenda

Em uma breve abordagem teórica, deve-se questionar se faz sentido tratar Executivo e Legislativo como entidades separadas, portadoras de agendas independentes¹⁰. Esta reavaliação já tem sido objeto de análise por parte de alguns dos teóricos da tese de governabilidade via concentração do poder decisório, paradigma dominante na literatura.

Muito da avaliação que se identifica com a noção de agenda do Executivo é advinda do conceito de poder de agenda definido nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1998, 1999) que, ao tratar das prerrogativas de poder acumuladas nas mãos da Mesa Diretora e das lideranças partidárias, assim como dos poderes legislativos

¹⁰ Aqui não se trata, evidentemente, de questionar a separação formal entre os poderes de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas sim a separação funcional entre Executivo e Legislativo no que se refere à formação dos governos e à produção de políticas públicas.

do Poder Executivo, afirma a capacidade deste de determinar quais as propostas que serão consideradas pelo Congresso Nacional e, mais importante, quando elas serão analisadas. Porém, artigo recente dos autores, traz um refinamento do foco analítico e uma precisão maior sobre o que eles entendem por “agenda do Executivo”, ao passo que procuram diferenciá-la do “poder de agenda do Executivo”. Segundo os autores, o termo “agenda do Executivo” deve ser usado muito mais como um recurso analítico do que como um dado objetivo. Tal agenda, ou seja, “o conjunto de propostas, com razoável grau de integração, compondo algo muito próximo de um programa de governo”, só poderia ser entendida assim se derivasse de uma “formulação exterior e prévia à sua submissão ao Poder Legislativo” (Figueiredo e Limongi, 2009, p.78). O que os autores contestam.

Ademais, uma agenda do Executivo, formulada nestes termos (exterior e anterior), suporia necessariamente uma outra agenda que se contrapusesse a ela, agenda esta “formada autonomamente no interior do Poder Legislativo, que responderia aos interesses eleitorais dos parlamentares” (idem). Ou seja, haveria uma agenda do Legislativo que se contraporía à do Executivo na disputa por recursos escassos, com uma delas sendo implementada em detrimento da outra. Esta, por definição, é a tese da agenda dual. Ou seja, as agendas do Executivo e do Legislativo, ainda que sejam opostas entre si, são mutuamente geradas, sendo a agenda do Legislativo condição necessária da agenda do Executivo. Portanto, faz pouco sentido tratar agenda do Executivo e de agenda dual como duas coisas diferentes. Este é um primeiro ponto, já estabelecido pelos autores.

Ademais, sendo a agenda dual necessariamente gerada pela agenda do Executivo, pode-se supor logicamente que a mera existência de uma agenda do

Executivo implicaria na efetivação das características negativas atribuídas por parte da literatura ao arcabouço institucional brasileiro. Em um ambiente de competição por políticas, o Executivo, para obter votos para aprovar *sua* agenda, cederia aos interesses parlamentares liberando recursos (emendas orçamentárias) para o atendimento de suas demandas (“agenda do Legislativo”). Alguns autores tratam essa questão em termos da conexão eleitoral que se revelaria em um conflito entre o paroquialismo do Legislativo e o nacionalismo do Executivo (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997; Mainwaring, 1999; Ames, 2001). Esta linha de argumentação também já foi contestada. Ricci (2003) demonstra que do ponto de vista da produção legislativa não se pode sustentar que o Congresso siga tendências paroquiais. Projetos distributivos de amplo impacto (o chamado *pork barrel*) são pouco relevantes dentro da produção legislativa. A maior parte das propostas do Legislativo, assim como as do Executivo, tem impacto geral ou seccional, ou seja, são políticas nacionais (Ricci, 2003). O que significa que, se houverem duas agendas, substantivamente elas não se diferenciariam muito. Este é um segundo ponto.

Figueiredo e Limongi (2009) descartam a tese da agenda dual (e, por consequência, também a da agenda do Executivo) com base em dados sobre aprovação e execução orçamentária, buscando demonstrar, através da distribuição e controle do gasto pela maioria legislativa, que Executivo e Legislativo “se interpenetram e se fundem” (p. 100) na execução da agenda. Aqui, a noção de “agenda do Executivo” (e, portanto, de “agenda dual”) também é contestada, mas agora com base em dados sobre a participação do Legislativo na conformação final da legislação ordinária introduzida pelo Executivo e transformada em lei.

Porém, descartadas as “duas” formas de agenda, qual seria o novo modelo explicativo da dinâmica entre Executivo e Legislativo na produção de leis? Como se disse, na nova revisão do tema da agenda oferecida por Figueiredo e Limongi (2009) a resposta é inicialmente oferecida. Já está presente uma idéia de que existe algum grau de compartilhamento das decisões entre Executivo e Legislativo, mas é preciso dar um passo adiante. O objetivo deste trabalho é contribuir neste sentido, demonstrando empiricamente que há um espaço significativo para a participação do Legislativo no processo decisório, ou seja, que à maioria legislativa é garantida a condição de dar seu *input* sobre as políticas aprovadas. Fortalecer-se-ia, assim, a intuição de que a avaliação objetiva do modelo decisório brasileiro deveria ser realizada em termos da formulação e execução de uma agenda compartilhada.

Deve-se dizer que essa concepção sobre o processo legislativo, esboçada em Figueiredo e Limongi (2009) e aqui avançada, não é nova. Ao contrário, ela é amparada pela ampla literatura que debate a tese do declínio dos Parlamentos europeus em sistemas parlamentaristas multipartidários (Huber, 1996; Thies, 2001; Heller, 2001; Huber e McCarty, 2001; Martin, 2004), em um arcabouço, portanto, que deriva de uma visão sobre Executivo e Legislativo que não os percebe como instituições separadas. Estudos de caso realizados na França (Kerrouche, 2006), Alemanha e Holanda (Martin e Vanberg, 2004, 2005) mostram, em diferentes medidas, o impacto substantivo (proposição de projetos e/ou alterações nos projetos do Executivo) que a ação do Legislativo tem sobre as políticas aprovadas, apontando para a existência de certa medida de compartilhamento da agenda entre Executivo e Legislativo. Seguindo essa linha, acreditamos ser possível contrapor à noção da agenda dual a noção de uma agenda negociada entre os Poderes, que indique que se

estabelece uma interação substantiva entre governo e Legislativo durante a legislatura.

Para comprovar a existência de uma agenda compartilhada no caso brasileiro, analisaremos as propostas parlamentares (emendas, substitutivos e leis de conversão) que alteram as propostas iniciais do Executivo. Este é o filtro mais adequado para encontrar evidências empíricas consistentes da participação efetiva do Legislativo na produção do Executivo. De modo contrário, se a agenda fosse induzida, da forma como é percebido na literatura, não deveríamos encontrar evidências empíricas neste sentido.

Essa relativização das diferenças entre Executivo e Legislativo, em termos de agenda, é o pano de fundo deste trabalho. Inicialmente, no entanto, o propósito é demonstrar empiricamente a participação do Legislativo no processo decisório, relativizando, assim, a preponderância do Executivo. No decorrer do trabalho introduziremos mais detalhes, de modo a conduzir à argumentação de uma agenda compartilhada para uma agenda compartilhada da maioria.

1.2. A produção legislativa do Executivo vista por dentro

As características básicas do sistema presidencialista são o fato de o chefe do Executivo ser eleito com o voto popular; os mandatos do Executivo e do Legislativo serem fixos e não dependerem da confiança mútua; o chefe do Executivo nomear e dirigir a composição do governo e ter poderes legislativos constitucionais (Shugart e Carey, 1992). Assim sendo, o problema político central dos regimes presidencialistas reside na competência compartilhada entre os Poderes na formação das leis. A

separação formal entre os Poderes, que distingue o presidencialismo do parlamentarismo, não é a questão, mas sim a interação necessária entre eles para que a produção legislativa seja possível, para que uma agenda política, qualquer que seja, seja implementada.

Como foi visto, a perspectiva atualmente mais influente sobre o funcionamento do sistema político brasileiro afirma que essa interação é institucionalmente desequilibrada em favor do Executivo (poder de agenda). Importante dizer que não se pretende aqui negar o potencial explicativo do poder de agenda sobre a dinâmica dos trabalhos legislativos, mas, ao contrário, ao deixar mais clara a distinção entre o poder de agenda e a agenda em si, a intenção é deixar mais marcada a divisão entre preceitos institucionais e substantivos na dinâmica política nacional, sem prejuízo dos conceitos.

Isto posto, vamos aos dados¹¹. Parece interessante começar a argumentação do início, reconstruindo empiricamente o argumento sobre o domínio do Executivo para ir aos poucos relativizando esta noção com a introdução dos dados sobre a participação do Legislativo no processo decisório. Os dados sobre a produção legal brasileira de fato dão amplo suporte à proposição de que o poder de agenda do Executivo efetivamente se desdobra na aprovação de *sua* agenda política. Os dados abaixo, introduzidos por Figueiredo e Limongi (1999) e aqui apenas atualizados até o final de 2009, demonstram isso:

¹¹ As tabelas deste capítulo estão construídas com base nos governos com o propósito de mostrar a evolução e consistência dos padrões no tempo. O objetivo aqui, no entanto, não é estabelecer comparações entre os governos ou entre os presidentes.

Tabela 1.1: Lei aprovadas por órgão propositor

Presidente	Executivo	Legislativo	Judiciário	Total
Sarney*	266 (69,1%)	91 (23,6%)	28 (7,3%)	385 (100%)
Collor	423 (69,6%)	139 (22,9%)	46 (7,6%)	608 (100%)
Itamar	399 (86,4%)	44 (9,5%)	19 (4,1%)	462 (100%)
FHC	666 (79,7%)	157 (18,8%)	13 (1,6%)	836 (100%)
FHC II	706 (74,1%)	227 (23,8%)	20 (2,1%)	953 (100%)
Lula	626 (72,7%)	213 (24,7%)	22 (2,6%)	861 (100%)
Lula II**	359 (81,6%)	61 (13,9%)	20 (4,5%)	440 (100%)
Total	3445 (75,8%)	932 (20,5%)	168 (3,7%)	4545 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

A tabela 1.1 inclui todos os tipos de legislação disponíveis aos Poderes, a saber: para o Executivo, Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Projetos de Lei Orçamentária (PLN), e Medidas Provisórias (MP); para o Legislativo, Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Propostas de Emenda Constitucional (PEC) e para o Judiciário, Projetos de Lei Ordinária (PL).

Como se vê, o Executivo detém amplo domínio sobre a produção legal brasileira em todo o período democrático iniciado com a Constituição de 1988. O que se expressa também nos altos índices de sucesso e dominância do Executivo na produção legislativa expressos na tabela abaixo:

Tabela 1.2: Taxa de sucesso e dominância do Executivo¹²

Presidente	Sucesso (%)	Dominância (%)
Sarney*	72,9	74,5
Collor	62,9	75,3
Itamar	71,7	90,1
FHC	78,7	80,9
FHC II	73,8	75,7
Lula	77,8	74,6
Lula II**	76,2	85,5
Média	73,5	79,5

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

Esses dados são bastante conhecidos e marcam um ponto de inflexão no debate acadêmico sobre as relações entre Executivo e Legislativo na Brasil. Há de se considerar, no entanto, antes mesmo introduzirmos qualquer mudança de perspectiva, a possibilidade de que o sucesso e a dominância do Executivo denotem uma coisa quando na verdade querem dizer outra. Aqui o argumento desenvolve-se em torno da racionalidade dos agentes. Cientes das vantagens comparativas do Executivo para legislar (devido aos instrumentos constitucionais e regimentais de que dispõe), a base aliada pode optar racionalmente por legislar *via* Executivo, “transferindo” a autoria de projetos de iniciativa de parlamentares ou de partidos para este órgão. Isto pode configurar uma estratégia ótima de participação, o poder de agenda contribui neste sentido, reduzindo os custos da articulação política para aprovação de uma matéria. Neste particular, há de se considerar também os possíveis custos com que a maioria tem que arcar ao aprovar propostas que possam envolver a distribuição de perdas e ganhos para diferentes grupos sociais (parcelas do

¹² A taxa de sucesso é estimada pela proporção de leis do Executivo aprovadas na mesma legislatura em que foram apresentadas. Já a taxa de dominância é medida pela proporção de leis do Executivo aprovadas em relação ao total de leis do Executivo e do Legislativo aprovadas durante uma legislatura.

eleitorado, portanto) afetados pelo que Lowi (1964) chama de políticas redistributivas. A transferência da autoria da proposta para o Executivo pode garantir ganhos neste sentido, difundindo a responsabilização imediata, mesmo em projetos nos quais se espera ganhos futuros.

Voltemos então ao questionamento: implicará essa vantagem do Executivo em um Legislativo alijado do processo decisório, sendo apenas um órgão sancionador das intenções do Executivo? Ou a mera apresentação dos dados acima pode esconder um processo de negociação mais profunda que ocorre no interior do Congresso Nacional? Em uma agenda dominada pelo Executivo, há espaço para o Legislativo expressar suas preferências? Se há, de que forma ele tende a fazê-lo? Para tratar dessas questões, o foco de análise a partir daqui será deslocado apenas para a legislação proposta pelo Executivo durante o período sob análise, de modo a avaliarmos se e em que medida o Legislativo intervém no conteúdo substantivo dessas propostas. Como se viu, o Executivo é o propositor predominante de projetos de legislação que se tornam lei, assim, é justamente esse o tipo de proposta mais sensível à análise em nossa avaliação, já que poderemos observar o grau de interesse dos legisladores nas matérias que dominam a pauta legislativa e suas capacidades objetivas de participação. Porém, para ir mais fundo nesta investigação e averiguar se essa tendência se mantém, uma série de recortes será feita no interior da produção legislativa do Executivo, que tem a seguinte distribuição durante o período, por tipo de legislação proposta.

Tabela 1.3: Produção legal do Executivo, por tipo de lei e por governo

Presidente	Medidas Provisórias (MP)	Propostas de Emenda Constitucional (PEC)	Projetos de Lei Ordinária (PL)	Projetos de Lei Orçamentária (PLN)	Projetos de Lei Complementar (PLP)	Total
Sarney*	107 (40,2%)	0 (0%)	51 (19,2%)	106 (39,8%)	2 (0,8%)	266 (100%)
Collor	66 (15,6%)	0 (0%)	136 (32,2%)	216 (51,1%)	5 (1,2%)	423 (100%)
Itamar	119 (29,8%)	0 (0%)	83 (20,8%)	193 (48,4%)	4 (1%)	399 (100%)
FHC	143 (21,5%)	13 (2%)	121 (18,2%)	385 (57,8%)	4 (0,6%)	666 (100%)
FHC II	172 (24,4%)	4 (0,6%)	100 (14,2%)	419 (59,3%)	11 (1,6%)	706 (100%)
Lula	216 (34,5%)	3 (0,5%)	107 (17,1%)	297 (47,4%)	3 (0,5%)	626 (100%)
Lula II**	111 (30,9%)	2 (0,6%)	38 (10,6%)	207 (57,7%)	1 (0,3%)	359 (100%)
Total	934 (27,1%)	22 (0,6%)	636 (18,5%)	1823 (52,9%)	30 (0,9%)	3445 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

Alguns recortes a serem realizados têm teor metodológico e excluem os projetos da análise por completo. Outro, de teor analítico, não exclui os projetos da análise, mas os considera separadamente, de modo a estabelecer comparações com o grupo de projetos que configurará o centro da análise – as áreas de legislação que são de iniciativa compartilhada entre os Poderes.

O primeiro recorte metodológico trata das Medidas Provisórias. A análise só considera as medidas que foram propostas a partir de 12 de setembro de 2001, data em que a Emenda Constitucional nº 32 alterou as regras de tramitação das MPs, limitando o número de reedições possíveis e levando a matéria, quando não apreciada no período de 60 dias (prorrogáveis por mais 60), a trancar a pauta

legislativa, forçando sua deliberação e votação. Excluímos as MPs que vigoravam sob a regra antiga, pois no decorrer da análise a discussão sobre participação do Legislativo se concentrará no processo de alteração (emendamento) das propostas do Executivo. E sob a regra antiga (que permitia reedições infinitas), as alterações faziam parte do processo de reedição, sendo computadas como “reedição com alterações”, o que obscurece o processo, não as tornando tão captáveis quanto as emendas atuais¹³. Dito em outros termos, a partir de 2001 podemos quantificar efetivamente a intervenção do Legislativo nas propostas do Executivo.

As Propostas de Emenda Constitucional (PEC) também serão descartadas, pois possuem especificidades¹⁴ que geram maiores incentivos à participação dos parlamentares, o que poderia causar um viés de seleção na análise.

Também serão excluídos os projetos que tratam de temáticas definidas aqui como de “homenagem”. São projetos de menor monta, que nomeiam estradas e aeroportos, criam datas comemorativas, entre outros. Essa escolha metodológica é baseada na idéia de que há normas mais importantes do que outras¹⁵. Ademais, não faria sentido estudar propostas deste tipo, já que se trata de matéria sem grau de dissenso, são matérias consensuais. Na legislação iniciada pelo Legislativo, 244 são projetos de homenagem, ou 25,9% de um total de 941 projetos transformados em lei. Este recorte, portanto, diminui a força iniciadora do Legislativo, autor preponderante destes tipos de legislação. O Executivo apresentou apenas 15 projetos de

¹³ Para mais sobre as MPs antes de 2001, ver Amorim Neto e Tafner (2002).

¹⁴ Em PECs, o rito de tramitação estabelece votação em dois turnos na Câmara e no Senado, após a qual, não havendo concordância entre as casas sobre o texto aprovado, o processo prossegue indefinidamente, até que o acordo seja atingido. O quórum para aprovação também é diferenciado, 3/5 dos parlamentares nas duas casas legislativas.

¹⁵ Há ampla literatura que reconhece a existência de normas mais importantes que outras. Tsebelis, por exemplo, estudou os efeitos das regras internas dos parlamentos sobre a produção legislativa de cunho relevante (Tsebelis, 2001). Para uma revisão da literatura relativa à discussão metodológica sobre como mensurar a importância das normas, ver Ricci (2002, 2010).

“homenagem” que foram aprovados, o que reflete apenas 0,04% de sua produção no período.

O próximo recorte tem viés analítico. A proposta aqui é separar, dentro da legislação iniciada pelo Executivo, aquela que se refere à temática na qual o Executivo tem competência exclusiva para iniciar legislação daquela em que a competência é compartilhada com o Legislativo. Os projetos de iniciativa exclusiva do Executivo estão estabelecidos no § 1º artigo 61 da Constituição Federal, entre eles estão os projetos (PLs, MPs e PLPs) que tratam do manejo da burocracia estatal, do Ministério Público e das Forças Armadas, entre outros¹⁶. Também são de iniciativa exclusiva do Executivo os Projetos de Lei Orçamentária (PLNs), tipo de legislação que, como se viu na tabela 1.3, infla bastante o poder de iniciativa legislativa do Executivo. Esses projetos, de natureza puramente administrativa, são necessários ao funcionamento da máquina burocrática do governo, ou seja, é de se esperar que haja um grande número de projetos deste tipo transformados em lei todos os anos. Os PLNs ficam de fora da análise, portanto, pelo fato de se tratarem de um tipo específico de legislação à qual o Executivo não pode se furtar de propor. Além disso, a lógica orçamentária é outra e não entra no campo da escolha estratégica referente à legislação ordinária¹⁷. Incluí-los, portanto, geraria um problema metodológico do tipo viés de seleção. Assim, separados por questões analíticas, esses projetos serão excluídos da análise por razões metodológicas.

¹⁶ Pelo artigo 61 da Constituição Federal, são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo projetos que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; sobre a organização administrativa e judiciária, sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e de pessoal da administração dos Territórios; sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; sobre a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios; sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública funcionamento da administração federal; sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; e sobre os militares das Forças Armadas.

¹⁷ Para mais sobre o processo orçamentário, ver Figueiredo e Limongi (2008).

Assim, estabelecidos os recortes, serão objeto de estudo as Medidas Provisórias (MPs) pós-Emenda Constitucional nº 32, os Projetos de Lei Ordinária (PLs)¹⁸ e os Projetos de Lei Complementar (PLPs). Nestes projetos, aqueles que se enquadram na categoria “projetos de iniciativa exclusiva do Executivo”, definidos constitucionalmente, serão separados neste capítulo do restante da legislação, de iniciativa compartilhada entre os Poderes. A intenção é apurar tanto o tamanho desses “grupos” de políticas quanto, posteriormente, se há diferenças na participação do Legislativo em cada um deles. Realizados esses recortes, restam 1018 projetos do Executivo transformados em lei no período analisado. A tabela 1.4 traz a distribuição desses projetos entre temáticas de “iniciativa exclusiva” do Executivo ou “iniciativa compartilhada” entre os Poderes, por governo.

Tabela 1.4: Iniciativa compartilhada e iniciativa exclusiva, por governo

	Sarney*	Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	Lula II**	Total
Iniciativa exclusiva	18 (40,9%)	30 (24,8%)	30 (37,5%)	40 (35,4%)	65 (34,2%)	147 (45,5%)	65 (44,2%)	395 (38,8%)
Iniciativa compartilhada	26 (59,1%)	91 (75,2%)	50 (62,5%)	73 (64,6%)	125 (65,8%)	176 (54,5%)	82 (55,8%)	623 (61,2%)
Total	44 (100%)	121 (100%)	80 (100%)	113 (100%)	190 (100%)	323 (100%)	147 (100%)	1018 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

¹⁸ Dois Projetos de Lei Ordinária estão excluídos da análise: o PL.0634, que institui o Código Civil, e o PL.3710/93, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. O motivo é o número muito grande de alterações propostas a estes projetos (494 no primeiro e 239 no segundo) e o longo período que eles passaram em tramitação (a lei do Código Civil, por exemplo, iniciou sua tramitação em 1975 e só foi aprovada em 2002). Só as alterações empreendidas nestes dois projetos equivalem a quase 40% do total de alterações do Legislativo empreendidas nos projetos do Executivo incluídos em nosso recorte. Sua utilização, portanto, poderia enviesar consideravelmente a análise.

Cerca de 40% da legislação aprovada que teve como origem o Executivo trata de áreas sob sua iniciativa exclusiva. É uma proporção que pode ser considerada relativamente alta e, como se vê na tabela 1.5, o Executivo lança mão de todas as ferramentas de seu arsenal para aprová-las.

Tabela 1.5: Iniciativa compartilhada e iniciativa exclusiva, por tipo de lei

	Medidas Provisórias*	Projetos de Lei Ordinária	Projetos de Lei Complementar	Total
Iniciativa exclusiva	194 (47,2%)	181 (31,3%)	20 (69,0%)	395 (38,8%)
Iniciativa compartilhada	217 (52,8%)	397 (68,7%)	9 (31,0%)	623 (61,2%)
Total	411 (100%)	578 (100%)	29 (100%)	1018 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 12 de setembro de 2001.

As leis de iniciativa exclusiva contribuem significativamente na construção empírica do domínio do Executivo. Com isso, deve-se dizer, não pretendemos refutar esse domínio, mas apenas enquadrá-lo em seu devido lugar. Pode, por exemplo, se configurar um quadro de preponderância burocrática do Executivo, enquanto as demais matérias são de preponderância do Legislativo ou são de fato compartilhadas entre os Poderes, no que se refere à sua autoria.

Quando considerada apenas a legislação de iniciativa compartilhada, a produção legislativa dos dois Poderes apresenta a seguinte distribuição, por governo.

Tabela 1.6: Iniciativa compartilhada entre os Poderes

Presidente	Executivo	Legislativo	Total
Sarney*	26 (24,1%)	82 (75,9%)	108 (100%)
Collor	91 (41,6%)	128 (58,4%)	219 (100%)
Itamar	50 (55,6%)	40 (44,4%)	90 (100%)
FHC	73 (36,5%)	127 (63,5%)	200 (100%)
FHC II	125 (51,0%)	120 (49,0%)	245 (100%)
Lula	176 (60,7%)	114 (39,3%)	290 (100%)
Lula II**	82 (75,2%)	27 (24,8%)	109 (100%)
Total	623 (49,4%)	638 (50,6%)	1261 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

Como se vê, quando se tem em conta esse viés de análise, o equilíbrio entre os Poderes se restabelece, sendo o Legislativo até um pouco superior. Ou seja, quando consideradas apenas as temáticas a respeito das quais ele pode propor leis, o Legislativo parece estar cumprindo sua função de legislar. É interessante notar também, nos projetos enviados pelo Executivo e não aprovados pelo Congresso até o final de nosso recorte temporal, como se dá a divisão entre iniciativa exclusiva e compartilhada.

Tabela 1.7: Projetos não-aprovados do Executivo

	Sarney*	Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	Lula II**	Total
Iniciativa exclusiva	15 (30,0%)	12 (13,8%)	12 (16,2%)	19 (20,0%)	44 (27,7%)	22 (22,2%)	35 (35,4%)	159 (24,0%)
Iniciativa compartilhada	35 (70,0%)	75 (86,2%)	62 (83,8%)	76 (80,0%)	115 (72,3%)	77 (77,8%)	64 (64,6%)	504 (76,0%)
Total	50 (100%)	87 (100%)	74 (100%)	95 (100%)	159 (100%)	99 (100%)	99 (100%)	663 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

A maior parte da legislação proposta pelo Executivo que não foi transformada é de iniciativa compartilhada, com grande diferença. Comparando as tabelas 1.4 e 1.7, podemos notar que nas propostas de iniciativa exclusiva a taxa de aprovação do Executivo é de mais de 70%, enquanto em áreas de iniciativa compartilhada é de 55%. Esse recorte analítico, em nossa opinião, já traz novas questões ao debate sobre a relação entre Executivo e Legislativo, já que mostra que o último ganha considerável força comparativa quanto o assunto é a proposição em áreas que têm competência para iniciar legislação. Mas o fato é que nem só de temáticas de iniciativa compartilhada se faz a política nacional. O gerenciamento da máquina burocrática estatal e o manejo do orçamento talvez sejam de fato o principal trabalho de um governo e, tudo considerado, o Executivo se mantém preponderante como órgão iniciador.

Porém, se no campo da iniciativa legislativa o Legislativo não mostra grande força¹⁹, isso não significa que ele não detenha outros meios de atuação. Ou seja, o fato de o Executivo deter o domínio sobre a iniciativa legislativa e dispor de

¹⁹ Ricci (2008) mostra que, comparativamente, os parlamentares brasileiros são relativamente fortes também no que se refere à iniciativa legislativa.

instrumentos institucionais que favoreçam a aprovação de seus projetos, não significa que ele possa se abster de negociar com as casas legisladoras. Formar maiorias é necessário para aprovar legislação, dê-se essa negociação exclusivamente no interior da base governista ou inclua ela a oposição. Mas se é necessária e inerente ao processo legislativo, a negociação deve ser visível em algum ponto, e, portanto, passível de ser estudada empiricamente.

O argumento aqui é que é no campo das alterações empreendidas pelo Legislativo nas matérias a ele submetidas pelo Executivo que talvez se possa vislumbrar a efetividade de sua ação na expressão de suas preferências. A sugestão, portanto, é que uma análise mais cuidadosa do processo de emendamento pelo qual passam os projetos do Executivo pode trazer evidências a respeito dos modos de atuação do Legislativo e dos pontos de negociação entre os Poderes. Aqui, emendamento é definido como intervenção direta e substantiva do Legislativo sobre as propostas. Não está em questão o conteúdo da mudança²⁰.

Assim, ao nos concentrarmos na dinâmica objetiva do processo legislativo como um todo, tendo em conta não só o órgão propositor da legislação (o *antes*), mas também as possíveis transformações pelas quais ela passa no escrutínio parlamentar (o *durante*, de sua introdução até o momento em que a legislação é aprovada), é que procuramos trazer contribuições importantes para o debate em torno dos padrões de relação entre Executivo e Legislativo no Brasil.

²⁰ São consideradas apenas alterações *substantivas* (ou de conteúdo) nos projetos. Sobre a questão da substância, Kreppel (2002) elabora três categorias: emendas que simplesmente dão clareza ao texto (*textual amendments*); emendas que estendem a aplicabilidade do texto (*domain amendments*); e emendas que adicionam uma dimensão política significativa ao texto (*policy amendments*). Aqui, apenas as *textual amendments* (emendas de redação) não são consideradas, já que não vão a voto para serem aprovadas. Os dois demais tipos são considerados, também por esse motivo. É de se notar, no entanto, que, neste ponto, a quantidade de alterações empreendida no projeto não é um fator a diferenciá-los. Ou seja, tenha o projeto recebido uma ou 20 emendas, ou substitutivos, ele entra como projeto alterado.

A tabela 1.8 apresenta o volume de alterações empreendidas pelo Congresso Nacional nas matérias do Executivo transformadas em lei durante o período sob análise, diferenciando por governos.

Tabela 1.8: Volume de matérias do Executivo alteradas, por governo*

	Sarney*	Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	Lula II**	Total
Sem	18	36	25	43	91	144	56	413
alterações	(40,9%)	(29,8%)	(31,2%)	(38,0%)	(47,9%)	(44,6%)	(38,1%)	(40,6%)
Com	26	85	55	70	99	179	91	605
alterações	(59,1%)	(70,2%)	(68,8%)	(62,0%)	(52,1%)	(55,4%)	(61,9%)	(59,4%)
Total	44	121	80	113	190	323	147	1018
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

Sobre a tabela 1.8, deve-se destacar que o segundo mandato de FHC e, principalmente, o primeiro mandato de Lula apresentam um número de leis aprovadas mais elevado que os anteriores devido à contabilização das Medidas Provisórias propostas a partir de 12 de setembro de 2001. As demais MPs estão excluídas dos totais dos governos anteriores, pelos motivos expostos anteriormente.

Como se vê, parte significativa dos projetos do Executivo enviados ao Legislativo são alterados antes de virarem lei. Cerca de 60% das matérias do Executivo sofreram algum tipo de modificação, taxa que pode não expressar uma diferença marcante, mas pode ser pensada no sentido de relativizar a literatura que afirma a supremacia do Executivo no processo legislativo. Já é possível se notar que, mesmo que não detenha a preponderância sobre a iniciativa legislativa, o Legislativo participa ativamente do processo.

Com base nas informações da tabela 1.8, também parece interessante colocar em discussão a argumentação de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) sobre *agenda cartels* no sistema político brasileiro. Segundo os autores, em governos cartelizados (ou *parliamentary-style coalition*) com alto controle da coalizão sobre os recursos de *agenda-setting* (como no caso da segunda coalizão do segundo governo de FHC, de acordo com a análise), seria de se esperar pouco embate no Congresso Nacional uma vez introduzida a legislação. Como afirmam os autores,

any chief executive who fashions a parliamentary agenda cartel must bargain with his partners for every major piece of legislation [...] once a bargain within the cartel has been struck, the implementation of that bargain within the assembly will typically entail enough support from the governing partners to pass the relevant bill (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003, p. 574).

Isso nos leva a supor que essa aprovação se daria sem maiores pontos de atrito ou discordância, já que, ao ser introduzida a legislação relevante, a barganha intra-cartel já haveria chegado a bom termo. Ou seja, na perspectiva que adotamos, a incidência de alterações por parte do Legislativo neste período deveria ser significativamente menor. Mas, como observamos na tabela 1.8, o governo FHC I (cuja segunda coalizão de governo é a única considerada cartelizada pelos autores até 1998, limite de seu estudo) não apresenta taxa de alteração do Legislativo em projetos do Executivo significativamente diferente das gestões anteriores. Não há uma diferença marcante em relação aos governos “não-cartelizados”. Ou seja, tendo as alterações o caráter de “independência” do Legislativo que pretendemos, os dados parecem mostrar que ou a “barganha” de que falam os autores acontece durante a

tramitação e se expressa no próprio processo de emendamento, com o governo cedendo para garantir apoio, ou, se a “barganha” se dá antes da introdução do projeto de lei, os níveis de emendamento indicam que ainda assim Legislativo atua propositivamente nesse período.

Observemos agora as alterações quando separamos as matérias em temáticas de iniciativa exclusiva e compartilhada.

Tabela 1.9: Alterações em projetos de iniciativa exclusiva

	Sarney*	Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	Lula II**	Total
Sem	8	16	9	22	48	87	38	228
alterações	(44,4%)	(53,3%)	(30,0%)	(55,0%)	(73,8%)	(59,2%)	(58,5%)	(57,7%)
Com	10	14	21	18	17	60	27	167
alterações	(55,6%)	(46,7%)	(70,0%)	(45,0%)	(26,2%)	(40,8%)	(41,5%)	(42,3%)
Total	18 (100%)	30 (100%)	30 (100%)	40 (100%)	65 (100%)	147 (100%)	65 (100%)	395 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

Tabela 1.10: Alteração em projetos de iniciativa compartilhada

	Sarney*	Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	Lula II**	Total
Sem	10	20	16	21	43	57	18	185
alterações	(38,5%)	(22,0%)	(32,0%)	(28,8%)	(34,4%)	(32,4%)	(22,0%)	(29,7%)
Com	16	71	34	52	82	119	64	438
alterações	(61,5%)	(78,0%)	(68,0%)	(71,2%)	(65,6%)	(67,6%)	(78,0%)	(70,3%)
Total	26 (100%)	91 (100%)	50 (100%)	73 (100%)	125 (100%)	176 (100%)	82 (100%)	623 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

Pelas tabelas, fica claro que o Legislativo atua mais intensamente nas temáticas que são de iniciativa compartilhada, com alterações em cerca de 70% dos projetos, enquanto 42% das medidas de iniciativa exclusiva são alteradas. Como se disse anteriormente, as medidas de iniciativa exclusiva lidam basicamente com questões da burocracia. A menor incidência de alterações nessas matérias do que nas de iniciativa compartilhada, que tratam de políticas públicas mais abrangentes, indica que a dominância do Executivo ocorre em termos mais fortes na gestão burocrática da máquina estatal, nos projetos administrativos e orçamentários (os Projetos de Lei Orçamentária, que representam mais de 50% da produção do Executivo, não incluídos na análise pelos motivos expostos), enquanto os projetos relacionados a políticas públicas de outra natureza (ou sociais, por falta de um melhor termo) são elaboradas e conformadas de maneira fortemente compartilhada com o Congresso. Na verdade, qualquer participação do Legislativo nas propostas de iniciativa exclusiva é surpreendente, já que a Constituição prevê o controle administrativo do Executivo sobre a gestão da burocracia. Nesta perspectiva, pode-se considerar 42,3% de projetos alterados uma taxa bastante alta, que indica que o Legislativo também “administra”, atividade que não seria uma prerrogativa sua. A gestão da máquina pública também não é feita à parte do Legislativo, o que configura mais um forte indicativo da sua relevância no processo decisório.

Um ponto relevante a se questionar é se essa participação do Legislativo evidenciaria uma confrontação de agendas entre os Poderes. Ou seja, se daria essa participação do Legislativo em prejuízo do Executivo, em uma dinâmica que remeteria novamente à lógica da agenda dual, desqualificando a hipótese da agenda compartilhada?

Se entendermos que a relação entre Executivo e Legislativo é uma interação estratégica, os instrumentos de barganha a disposição de cada um não podem ser desprezados. O poder de veto do presidente, particularmente, não pode deixar de ser considerado. Diniz (2003) argumenta a própria existência do veto pode funcionar como um moderador das propostas do Legislativo. Usaria então o presidente seu poder de veto quando suas propostas são alteradas? A tabela 1.11 traz essa relação.

Tabela 1.11: Alterações e veto presidencial

	Não há veto	Veto parcial mantido	Veto parcial rejeitado	Veto parcial sem deliberação final	Total
Sem alteração	405 (98,1%)	5 (1,2%)	0 (0,0%)	3 (0,7%)	413 (100%)
Com alteração	373 (61,7%)	123 (20,3%)	2 (0,3%)	107 (17,7%)	605 (100%)
Total	778 (76,4%)	128 (12,6%)	2 (0,2%)	110 (10,8%)	1018 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Conforme o esperado, o número de vetos é muito baixo nas matérias do Executivo que não foram modificadas pelo Legislativo. No caso das propostas alteradas, nota-se que 20% da legislação foi vetada parcialmente pelo Executivo²¹ e o veto foi mantido, enquanto outros 17% aguardam que o veto parcial seja julgado pelo Congresso. O dado central, no entanto, é que mais de 60% das medidas alteradas pelo Congresso passam incólumes pela sanção presidencial. Note-se ainda que, pelos dados apresentados, o Executivo não parece ter razões para temer rejeições de seu veto por parte do Legislativo. Ou seja, o Legislativo, ao expressar suas preferências, não parece ir contra o Executivo, e o Executivo, por sua vez,

²¹ Aqui supõe-se que o veto incidiu sobre trechos da lei que foram inseridos pelo Legislativo, mas essa análise substantiva não foi realizada.

também não parece ter essa percepção. Considerando os vetos, não há indicações de que há um conflito aberto entre os Poderes ou que as “agendas” estejam em confronto. O achado é ainda mais importante se considerados os dados apresentados na tabela 1.12, que expressa novamente a dinâmica de maior participação do Legislativo em projetos de iniciativa compartilhada. Nela são considerados apenas os projetos com alteração, separados entre projetos de iniciativa exclusiva e compartilhada. Se, como já vimos, há mais alterações em projetos desse tipo, é de se esperar que haja mais vetos também, o que de fato acontece. Mas, ainda assim, 60% dos projetos alterados não são vetados pelo Executivo²².

Tabela 1.12: Iniciativa exclusiva e compartilhada, por tipo de veto

	Não há veto	Veto parcial mantido	Veto parcial rejeitado	Veto parcial sem deliberação final	Total
Iniciativa exclusiva	108 (64,7%)	25 (15,0%)	1 (0,6%)	33 (19,8%)	167 (100%)
Iniciativa compartilhada	265 (60,5%)	97 (22,1%)	1 (0,2%)	75 (17,1%)	438 (100%)
Total	373 (61,7%)	122 (20,2%)	2 (0,3%)	108 (17,9%)	605 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Vamos passar agora para uma discussão mais substantiva, relativa aos tipos de instrumento de que o Legislativo dispõe para alterar os projetos, dentre os quais existem as emendas de vários tipos (supressiva, modificativa, substitutiva e aditiva), os substitutivos (emenda que altera a proposta em seu conjunto, substancial ou formalmente, substituindo e prejudicando o projeto original) e, no caso das Medidas

²² Pode-se argumentar que a ausência de vetos na maioria das propostas alteradas significa que essas alterações não eram relevantes, não modificando muito o sentido original do projeto. Como se disse, esse é um dos limites da análise, o teor substantivo dessas alterações não foi objeto de estudo neste trabalho. Porém, alguns elementos que indiquem sua relevância podem ser levantados, como se verá adiante.

Provisórias, os Projetos de Lei de Conversão (alteração da MP pelo relator, com vistas a “convertê-la” em lei; assim como no caso dos substitutivos, se aprovados, eles prejudicam a MP original). A tabela 1.13 traz a distribuição dos projetos alterados, por tipo de alteração.

Tabela 1.13: Projetos alterados por tipo de alteração, por governo

	Sarney*	Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	Lula II**	Total
Emendas	9 (34,6%)	36 (42,4%)	34 (61,8%)	29 (41,4%)	32 (32,3%)	26 (14,5%)	13 (14,3%)	179 (29,6%)
Substitutivos	17 (65,5%)	49 (57,6%)	21 (38,2%)	41 (58,6%)	41 (41,4%)	29 (16,2%)	9 (9,9%)	207 (34,2%)
Leis de Conversão***	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	26 (26,3%)	124 (69,3%)	69 (75,8%)	219 (36,2%)
Total	26 (100%)	85 (100%)	55 (100%)	70 (100%)	99 (100%)	179 (100%)	91 (100%)	605 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*A partir de 05 de outubro de 1988.

**Até 31 de dezembro de 2009.

*** Medidas Provisórias só são consideradas após a Emenda Constitucional nº 32 de 2001. As Leis de Conversão, que são alterações em MPs, também só entram a partir deste momento, no governo FHC II.

A distinção entre os tipos de alteração é importante. Substitutivos refletem uma mudança maior, mais profunda no texto proposto, o que, de certa forma, configura um indicador da relevância substantiva da mudança²³. Não empreendemos uma análise qualitativa, de conteúdo, da relevância dessas alterações, mas temos uma *proxy* para isso: os substitutivos.

Na tabela, nota-se que projetos só com emendas são minoria, quando considerado o período com um todo. Durante o período, a maior incidência média é

²³ Projetos que receberam substitutivos e emendas são contabilizados como “substitutivos”, já que nesses casos as mudança via substitutivos podem ser consideradas as mais significativas. O mesmo ocorre nos casos de leis de conversão com emendas.

de substitutivos, com os Projetos de Lei de Conversão sendo dominantes nos governos Lula I e Lula II. A predominância desses tipos de alteração é um indicativo de que as alterações empreendidas pelo Legislativo parecem relevantes, ainda que só um estudo qualitativo possa confirmar isso. O fato é que, formalmente, as Leis de Conversão e os substitutivos, não só alteram o projeto como alteram a autoria formal da lei, pois prejudicam o projeto original²⁴. Radicalizando o argumento se poderia até questionar as taxas clássicas de sucesso e, particularmente, de dominância do poder Executivo brasileiro, já que, formalmente, as leis que advém desses projetos são de origem do Legislativo. Porém, para fazer tal afirmação acreditamos ser necessária uma abordagem qualitativa que foge do escopo deste trabalho. Seria necessário apurar o teor dessas alterações, se grandes ou pequenas, se de impacto maior ou menor no conteúdo original da legislação proposta. Além disso, é inegável, nesses casos, que o *input* inicial é que motivou a lei, sem o qual é possível que a temática nem viesse a debate.

Os dados apresentados neste capítulo indicam que o Legislativo participa do processo decisório através da prática de emendamento. Agora devemos buscar compreender de que maneira isso ocorre. E mais do que isso, *onde* isso ocorre?

²⁴ No caso das leis de conversão isso é mais complicado, já que as Medidas Provisórias tem efeito legal no momento em que são introduzidas, ainda que só se tornem norma jurídica perene quando são aprovadas pelo Congresso Nacional.

Capítulo 2

Instâncias legislativas e participação²⁵

No capítulo anterior, pudemos observar que o Legislativo tem uma participação ativa na legislação introduzida pelo Executivo para deliberação no Congresso Nacional. Mas por que isso acontece? Esse espaço à participação dos congressistas ainda foi pouco explorado no estudo de sistemas presidencialistas, mas avanços foram obtidos pela literatura que trata dos sistemas parlamentaristas.

Martin e Vanberg (2005), analisando os problemas de agência que emergem em partidos de uma coalizão, argumentam que governos multipartidários fazem uso dos procedimentos de revisão legislativa (emendamento) para resolver as tensões que advém da necessidade de parceiros com preferências divergentes construir uma política conjunta (majoritária)²⁶. Autores como Muller e Strom (2000) e Thies (2001), também analisam o problema, mas com o foco nos *cabinet-level institutions*²⁷ para resolver as tensões. Já Martin e Vanberg, mesmo não negando a importância dessas instituições de fora do Parlamento na resolução dos conflitos, centram sua análise no uso que as coalizões fazem das próprias instituições legislativas para esse propósito. Ao final, não só afirmam que as instâncias internas ao Parlamento são capazes de lidar com essas tensões como extraem que, de modo geral, “*legislatures*

²⁵ Os dados aqui apresentados foram todos concebidos e organizados ao lado dos colegas Danilo Medeiros e Samuel Moura, amigos aos quais dedico esse capítulo. Para mais, ver Freitas, Medeiros e Moura (2008).

²⁶ Os autores investigam os casos de Alemanha (1983-94) e Holanda (1982-94).

²⁷ Os *junior ministers* (Thies, 2001; Muller e Strom, 2000), as comissões de gabinete e os *inner cabinets* (Muller e Strom, 2000) são destacados como instituições capazes de solucionar tensões no interior da coalizão antes das matérias ingressarem no Parlamento.

in parliamentary systems play a much more influential role than is typically acknowledged in the comparative literature” (2005, p. 93).

Tal como no caso dos autores, nosso argumento se desenvolve em torno da atuação substantiva do Legislativo, mesmo em um ambiente notoriamente conhecido pelo domínio do Executivo da iniciativa de produção legal. E, assim como eles, procuramos nas instituições legislativas internas ao Congresso Nacional, ou seja, nos ambientes formais de deliberação do Legislativo, as oportunidades institucionais para se superarem as tensões que potencialmente separam os envolvidos em relação a suas preferências sobre as políticas públicas a serem aprovadas, garantindo, assim, a estabilidade da coalizão e, por extensão, a governabilidade.

Os ambientes formais de deliberação e decisão no Congresso Nacional são o plenário e o sistema de comissões permanentes, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Sob o viés da participação dos parlamentares nas decisões, as comissões permanentes do Congresso Nacional são particularmente relevantes, já que toda matéria em tramitação é referida a comissões temáticas específicas para análise preliminar (antes do plenário), sendo elas encarregadas de oferecer parecer para sua aprovação (total ou parcial) ou rejeição. Assim, o sistema de comissões é o primeiro a se manifestar sobre todas as matérias que vão a voto em uma legislatura²⁸. As comissões também têm o poder de emendar ou propor substitutivos às matérias sob sua jurisdição. Ou seja, *a priori*, excluídas as demais variáveis (como as possíveis restrições constitucionais e regimentais que podem afetar sua atividade,

²⁸ O estágio de deliberação das comissões, como destacou (Olson, 1994) é uma das razões para se afirmar que o sistema de comissões nos Estados Unidos é mais forte do que no Reino Unido. Nos Estados Unidos, assim como no Brasil, as comissões vêm antes do plenário, no Reino Unido, depois. Além do Reino Unido, segundo Döring (1995), que analisou os parlamentos europeus, apenas na Dinamarca, Irlanda e Espanha o escrutínio das comissões ocorre depois da passagem da matéria pelo plenário.

como os pedidos de urgência, por exemplo), elas tem possibilidades de influir nas decisões. Além disso, por tratar-se de um ambiente decisório de tamanho reduzido em relação ao plenário, a participação dos membros individuais tem peso considerável nas comissões (Fenno, 1973), com maiorias de poucos membros podendo manifestar-se de modo a incluir emendas nos projetos, por exemplo. Ou seja, basicamente, no que se refere à participação individual efetiva, há uma vantagem em se atuar nas comissões porque elas são menores e se manifestam antes do plenário. O sistema de comissões aparece, portanto, como objeto privilegiado de estudo quando se procura aferir as possibilidades de atuação do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) no processo de conformação da legislação.

Esse eixo de pesquisa foi escolhido por considerar que parte significativa da literatura brasileira, ao enfatizar a dinâmica de centralização dos trabalhos legislativos, não confere grande importância às comissões permanentes na elaboração da legislação a ser aprovada e, desse modo, não só acaba por descartar inteiramente sua contribuição no processo legislativo como, em última análise, diminuí a participação do próprio Legislativo na produção de leis.

Através da análise sistemática dos dados referentes ao funcionamento interno dessas instituições, pretende-se traçar um quadro analítico que demonstre se as comissões permanentes exercem ou não um papel relevante no processo legislativo brasileiro. Sendo as comissões permanentes, portanto, o objeto de estudo específico através do qual se pretende trazer novos elementos ao debate sobre as relações entre Executivo e Legislativo, cabe aqui uma breve explanação a respeito dos termos teóricos relevantes que pautam o debate sobre as comissões permanentes.

2.1 Comissões permanentes: os termos do debate

As comissões permanentes, forma organizacional amplamente adotada nas democracias modernas (Strom, 1998), pelo simples fato de abrigarem grupos menores do que o plenário (mas, ao menos idealmente, representativo deste), constituem um objeto de estudo privilegiado para diversas vertentes analíticas, pois

favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos - sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse ou sua própria reeleição (Ricci e Lemos, 2004).

As comissões ainda oferecem oportunidades diferentes para que os parlamentares alcancem suas metas e explorem seus interesses, havendo, portanto, uma potencial convergência entre aspirações individuais e as oportunidades advindas da organização do processo deliberativo em comissões (Fenno, 1973).

No entanto, ao enfatizar a dinâmica de centralização dos trabalhos legislativos, amplamente dominados pelo Executivo, a literatura não confere grande importância ao papel das comissões permanentes, particularmente no que se refere à suas possibilidades de atuação efetiva (Döring, 1995, 2001; Henning, 1995; Döring e Halleberg, 2004). No Brasil, também organizado em um sistema tido como centralizado na tomada de decisão (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999; Santos, 2002), a lógica se repete. As comissões são consideradas como secundárias no

processo deliberativo, ou como pouco institucionalizadas (Pereira e Muller, 2000), o que se espelha no baixo volume de trabalhos sobre elas.

A literatura especializada tende a problematizar a relação entre os Poderes em termos da capacidade do Legislativo em competir com o Executivo na formulação de políticas públicas. Assumindo a hipótese de que o grau de participação dos legisladores é função da estrutura organizacional do Legislativo, a linha de raciocínio aberta por Mayhew (1974) afirma que um sistema de comissões forte ampliaria as oportunidades de participação autônoma dos legisladores na produção de políticas públicas, enquanto, por oposição, a existência de um sistema partidário forte significaria que os legisladores teriam poucas possibilidades para tomar parte na tomada de decisões, já que o processo decisório seria controlado por um número reduzido de atores, os líderes partidários, que extrairiam de sua base adesão incondicional. Haveria um *trade-off* entre o peso relativo dos partidos políticos e o do sistema de comissões, que se exprimiria, basicamente, em termos de uma centralização (favorável aos partidos) ou descentralização (favorável às comissões) dos trabalhos na organização do processo legislativo²⁹.

Mas essa teoria se sustenta na prática? Hall (1996), ao analisar o sistema de comissões do Congresso dos EUA, considerado o modelo mais descentralizado (e, por isso, o mais forte) do mundo democrático, observou que a taxa de participação de seus membros é relativamente baixa³⁰, o que, segundo o autor, demonstra que

²⁹ Ver também Shaw (1979) e Weingast e Marshall (1988).

³⁰ Hall mede o grau de participação dos membros de três comissões permanentes da Casa dos Representantes: a Comissão de Agricultura, a Comissão de Educação e Trabalho e a Comissão de Energia e Comércio, durante a legislatura de 1981/82 para os dois primeiros casos e 1983/84 para o terceiro. A taxa de presença durante as votações na Comissão de Agricultura foi de 45,2%; de 36,6% na de Educação e Trabalho; e de 45,1% na de Energia e Comércio. Apenas 18,5% dos membros da primeira ofereceram emendas aos projetos lá apreciados, sendo que esse percentual foi de 15,4% e 20,3%, respectivamente, para a segunda e a terceira comissões. Os debates foram freqüentados por 41,2%, 34,7% e 31,9% dos membros das três comissões, respectivamente.

especialização e participação são conceitos relacionados a fenômenos legislativos distintos. Especialização, segundo ele, é uma atividade cujo objetivo é a aquisição de *expertise*. Assim, descrever um membro como especializado em determinado tema não explica a alta taxa de variação no envolvimento de parlamentares nos diversos projetos que tramitam pela Casa. Participação, por sua vez, significa, segundo o autor, investir recursos escassos (como assessoria, tempo e dinheiro) na tramitação de determinada proposição e, por isso, trata-se de uma espécie de empreendimento legislativo que somente pode ser explicado pela revelação de preferências intensas, o que leva Hall a concluir que o simples pertencimento a determinadas comissões expressa um padrão de comportamento por demais agregado, que pouco acrescenta ao que se sabe sobre a real atividade dos diversos representantes. Os parlamentares norte-americanos adquiririam *expertise*, mas isso não significa necessariamente que isso aumente suas capacidades de influir no processo deliberativo. Ou seja, a descentralização nem sempre é efetiva.

No Brasil, a não-relevância das comissões e de seus membros na produção legal é extraída automaticamente das prerrogativas institucionais que resultam na centralização do processo decisório nas mãos do Executivo e dos líderes partidários (partidos). O modelo institucional adotado não induziria à participação dos parlamentares por meio das comissões. E quanto à *expertise*? Segundo Pereira e Muller (2000), a prerrogativa dos líderes partidários de indicar ou substituir, a qualquer momento, os componentes das comissões, e a baixa estabilidade que disso resulta, compromete também a capacidade de os membros se especializarem. O sistema de comissões brasileiro, portanto, não geraria nem *expertise*³¹ nem

³¹ Para mais sobre *expertise* nas comissões, ver Santos (2002).

participação. Assim, por não ser dotado da capacidade autônoma de produzir e dar vazão a novas informações, o sistema de comissões não seria mais do que acessório no processo deliberativo.

Pereira e Mueller (2000) afirmam, por exemplo, que a importância e a efetividade das comissões permanentes no Brasil variam em relação direta ao seu grau de alinhamento ao Executivo. Se as preferências entre Executivo e comissões são próximas, elas têm espaço no processo deliberativo, se são distantes, não. Dados os amplos poderes de que dispõe o Executivo para contornar as comissões ou forçá-las a cooperar, os autores extraem que “ou as comissões estão cumprindo uma tarefa que é do interesse do Executivo, ou esta tarefa lhe é indiferente” (Pereira e Mueller, 2000: p. 46). Em uma perspectiva que leva em conta o arranjo institucional brasileiro e deriva dele as condições de operação dos atores, o sistema de comissões está subordinado ao Executivo. E, assim, não deveria alterar os projetos originados no Executivo que são o centro de nossa análise.

Para nossos propósitos neste trabalho outro arranjo teórico é ainda mais diretamente relevante. Como mostra Krehbiel (1988), o poder das comissões pode se exprimir na forma negativa e positiva. E, segundo Shepsle e Weingast (1987), a potencial influência do sistema de comissões assenta-se nas regras institucionais que governam a seqüência do processo legislativo: proposição, emendamento e veto. O poder negativo das comissões seria sua habilidade de se impor como obstáculo, paralisando matérias ou as rejeitando, informalmente, pela simples não apreciação delas (engavetamento) – seria o poder de veto. Já o poder positivo seria sua possibilidade de influenciar mudanças na política (Smith e Deering, 1990, p. 9). Mattson e Strom (1995) afirmam que estão entre as prerrogativas positivas formais

das comissões: o direito de iniciar legislação; sua autoridade para reescrever projetos de lei; o controle sobre a pauta das comissões; e suas possibilidades de obter informações, como convocar testemunhas e documentos.

Regimentalmente, as comissões brasileiras dispõem de todas essas prerrogativas, mas seu controle sobre a sua própria pauta não é garantido, já que o pedido de urgência, como se sabe, também previsto nos Regimentos das duas casas legislativas, formalmente se sobrepõe a esse direito. Se com maior ou menor efeito sobre as possibilidades de atuação positiva das comissões, será testado mais adiante neste capítulo. Neste ponto, no entanto, interessa-nos especialmente a prerrogativa que confere às comissões a possibilidade de reescrever os projetos de lei advindo do Executivo, característica que é essencial para determinar suas possibilidades efetivas de atuação (Mattson e Strom, 1995; Döring, 1995). De acordo com Mattson e Strom,

committees empowered to redraft bills have agenda power advantages. By rewriting bills, the committees take over the agenda setting powers of the original initiator. When committees submit their reports to their parent chambers, their reports get precedence over the original bill. Redrafting laws is principally a committee function since plenary assemblies are ill-adapted to elaborate on detail due to their size. (1995, p. 286)

No caso das comissões brasileiras, esse é exatamente o caso das alterações na forma de substitutivo, como definido no § 4º do artigo 138 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). E, como elaborado pelos autores, aqui também os substitutivos das comissões têm precedência sobre a proposta original no momento da votação do projeto, como definido pelo inciso II do artigo 191 do RICD. Isto incluiria o Brasil entre os países, listados por Döring (1995), cujo sistema de

comissões está menos sujeito ao controle governamental, como Bélgica, Finlândia, Alemanha, Islândia, Itália, Noruega, Espanha, Suécia e Suíça.

Isto posto, o argumento proposto neste trabalho é que, no caso brasileiro, ao menos *a priori*, um Executivo forte não exclui a possibilidade de que se conforme um sistema de comissões dotado de poder positivo. Esse ponto só poderá ser validado quando analisado o trabalho que de fato se realiza no interior das comissões. A análise desses dados podem também ser postas em debate com as análises empreendidas por Figueiredo e Limongi (1999), para os quais a fragilidade do sistema de comissões se dá em razão das amplas prerrogativas institucionais de que dispõe o Executivo para fazer valer suas preferências, principalmente quando amparado pela maioria. Prerrogativas estas (particularmente o pedido de urgência) que subtrairiam do sistema de comissões brasileiro o seu potencial poder negativo. O que os autores deixam de considerar é que a ausência de poder negativo institucionalmente definido³² não significa também que as comissões não dispõem de poder positivo, ou seja, mesmo que não disponham de poder de bloquear legislação indesejada, nada no arcabouço institucional brasileiro impede que as matérias que são transformadas em lei possam receber sim a marca das comissões, tanto por meio dos pareceres por elas emitidos quanto, e principalmente, por meio das alterações (emendas, substitutivos e leis de conversão) por elas propostas. Se “fracas” institucionalmente, as comissões podem se mostrar “fortes” substantivamente, configurando importante instrumento do próprio Legislativo enquanto instituição

³² Segundo Ricci, as comissões detêm sim um poder de veto sobre as propostas apresentadas, o que reflete no fato de que em 67,4% das vezes em que o parecer das comissões é contrário ao projeto (incluídos aqui apenas propostas de origem no Legislativo) este acaba por ser rejeitado, “ao passo que para as demais categorias dominam os pareceres favoráveis pode-se suspeitar de que o sucesso de um projeto depende também do formato do parecer da comissão” (2003, p. 712). O autor, no entanto, matiza a importância das comissões ao apontar que o “a intervenção da comissão, por meio da alteração do projeto via emendas, constitui sempre uma modalidade de *intervenção minoritária* para os projetos deliberados e aprovados no Congresso” (2003, p. 712, grifo meu).

democrática, pois, novamente nas palavras de Mattison e Strom, “*if committees cannot rewrite government bills, the legislature as a whole is therefore in a comparatively weaker position vis-à-vis the Executive*” (1995, p. 292).

2.2. A atuação legislativa das comissões permanentes: o poder positivo

Como se disse, levando-se em consideração as possibilidades institucionais (constitucionais e regimentais) garantidas ao Executivo e aos líderes partidários de restringir as possibilidades de ação das comissões, deve-se questionar até que ponto sua atuação tem algum potencial explicativo no que se refere às relações entre os Poderes.

A questão do rito de tramitação é um dos elementos mais destacados pela literatura ao afirmar a preponderância do Executivo e do plenário sobre as matérias submetidas ao Legislativo. O Presidente da República tem assegurado pelo artigo 64 da Constituição Federal o direito de solicitar regime de urgência constitucional para os projetos de sua autoria. A urgência constitucional estabelece prazo de 45 dias para a votação na Câmara e mais 45 dias para a votação no Senado, passando a trancar a pauta legislativa quando expirado este prazo. Desse modo, a medida reduz significativamente o tempo de tramitação das matérias nas comissões, que teria, assim, sua atuação restringida. Além disso, o artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o artigo 336 do Regimento Interno do Senado Federal estabelecem o direito do Legislativo de solicitar urgência urgentíssima aos projetos. Esta medida, quando aprovada, retira imediatamente a matéria das comissões e a submete ao plenário da Casa.

Na Câmara, o requerimento de urgência urgentíssima pode ser feito por dois terços da Mesa Diretora, dois terços dos membros da comissão relevante e por um terço dos membros do plenário ou por líderes que representem este número. Iniciada a sessão, poderá ser incluída imediatamente na pauta de votação matéria solicitada pela maioria absoluta dos membros da Casa, ou líderes que representem esse número. Uma vez aprovada a urgência, a proposta só pode receber emendas da comissão, de um quinto dos membros da Câmara ou de líderes que representem esse número.

No Senado, a urgência pode ser pedida por uma comissão, pela maioria da Casa (ou líderes que representem esse número) em caso de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública; por dois terços da Casa (ou líderes que representem esse número), caso se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento, ou por um quarto da composição da Casa (ou líderes que representem esse número) quando se pretenda incluir na Ordem do Dia matéria pendente de parecer.

Assim, para Projetos de Lei Ordinária (PL) e Complementar (PLP), tanto o Executivo quanto o Legislativo podem alterar o rito ordinário de tramitação solicitando urgência para as matérias. Deve se ressaltar, no entanto - e este ponto é fundamental -, que o pedido de urgência não retira a prerrogativa das comissões a que o projeto foi despachado de apresentar seu parecer, sendo este elaborado, em uma sessão, e proferido oralmente em plenário.

Não serão analisados aqui os casos de urgência constitucional porque, além de ser difícil aferir o quanto essa restringe, de fato, o poder das comissões - por

estabelecer um prazo mais ou menos longo para a apreciação das matérias -, são raras às vezes em que apenas a urgência constitucional determina o ritmo dos trabalhos. Durante todo o período sob análise, dos 130 projetos que tramitaram sob urgência constitucional, 70 receberam também, durante o processo, pedido de urgência urgentíssima³³.

A análise da participação positiva das comissões em relação aos pedidos de urgência é importante para se avaliar se as comissões têm a capacidade de influir apenas quando são “autorizadas”. Ou seja, seriam as comissões capazes de influenciar substantivamente o processo decisório apenas quando os instrumentos institucionais a disposição do Executivo e do Colégio de Líderes não são mobilizados?

A tabela 2.1 apresenta o rito de tramitação dos PLs e dos PLPs durante o período sob análise. Serão analisados apenas esses tipos de projeto porque o rito de tramitação das MPs já é sujeito a restrições no tempo de apreciação. Isso vale para todas as tabelas que tem a urgência como variável. Para os cálculos, foi considerado não o total de projetos do Executivo, mas sim o total de vezes que as casa legislativas os analisaram. Ou seja, os projetos que iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados³⁴ e foram aprovados sem alterações no Senado Federal entram com duas observações na tabela. Já os projetos que, após receberem alterações no Senado, voltaram para a Câmara, somam três observações. Por esse motivo, a Câmara totaliza

³³ O fato de que um instrumento considerado unilateral do Executivo para contração do tempo de tramitação é pouco utilizado quando comparado com os pedidos de urgência urgentíssima (prerrogativa do Legislativo) também pode favorecer o argumento de que o Executivo não age à revelia do Congresso. Considerando que os líderes partidários são integrantes ou mesmo porta-vozes dos partidos, isso pode sugerir que também o rito de tramitação é controlado pelos partidos. Este ponto, no entanto, não será explorado neste trabalho.

³⁴ Todos os projetos de iniciativa do Executivo iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados (artigo 64 da Constituição Federal).

mais observações do que o Senado. A aprovação ou não de urgência urgentíssima, então, é contabilizada em cada passagem pelas casas legislativas. No caso de vigência da urgência, categorizamos as variáveis como: ter sido aprovada “antes” ou “depois” da aprovação de parecer por ao menos uma comissão.

Tabela 2.1: Rito de tramitação dos projetos, por casa legislativa

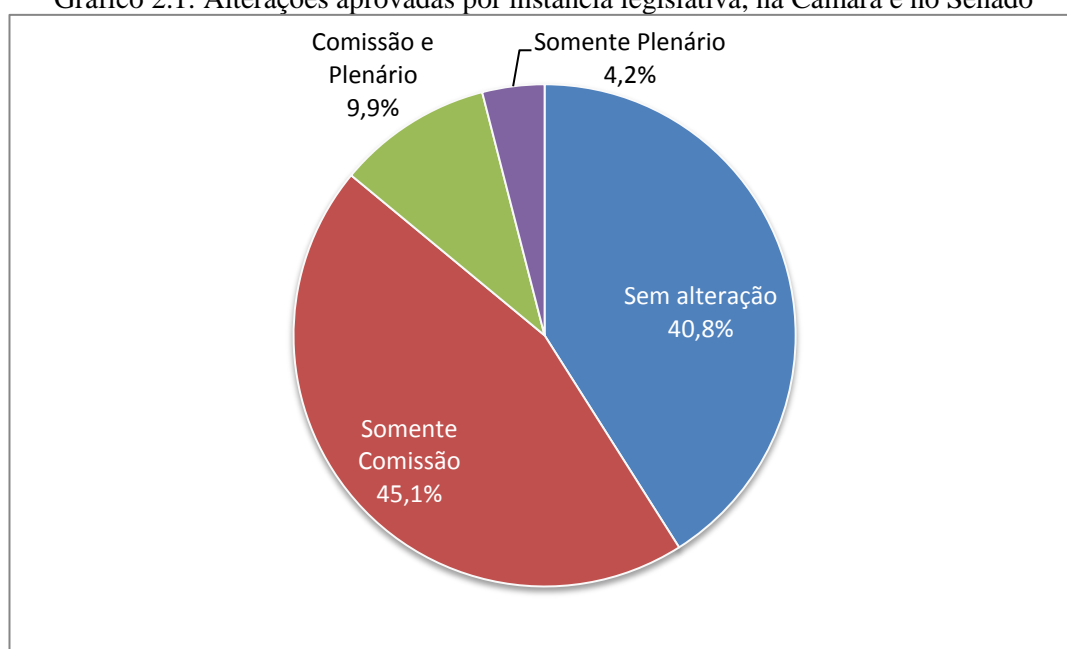
	Sem urgência urgentíssima	Com urgência urgentíssima		Total
		Antes da aprovação de parecer de qualquer comissão	Depois da aprovação de parecer de pelo menos uma comissão	
Câmara dos Deputados	309 46,4%	251 37,7%	106 15,9%	666 100%
Senado Federal	233 38,3%	226 37,1%	150 24,6%	609 100%
Total	542 (42,5%)	477 (37,4%)	256 (20,1%)	1275 (100,0%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Fica evidente o amplo uso do instrumento de urgência tanto na Câmara como no Senado (média total próxima dos 60%). Porém, para sabermos em que grau o regime de urgência afeta, de fato, o trabalho das comissões torna-se importante avaliar o momento em que esse regime é aprovado, por isso a distinção feita na tabela. Como se vê, a aprovação da urgência urgentíssima de fato se dá, com ampla vantagem, antes que o projeto possa ser analisado pelo sistema de comissões, o que, de acordo com a literatura, denotaria a baixa capacidade de atuação do sistema de comissões no que se refere a conformar devidamente os projetos e informar o plenário através de um parecer sobre seu mérito. O instituto da urgência aparentemente afeta o processo legislativo, e seu uso desmedido impediria as comissões de executarem plenamente sua função institucional.

Pois bem, cabe demonstrar agora, dados os padrões de alteração observados no capítulo anterior e a alta incidência de urgência nos projetos, qual a instância legislativa mais ativa quando o assunto é a intervenção positiva (emendamento) nos projetos de legislação proposto pelo Executivo. O plenário ou o sistema de comissões? A tabela 2.2 traz essa comparação. Nela é considerado o número de projetos que sofreram alterações na forma de emendas, substitutivos e leis de conversão, sem distinção. Estão contabilizados os Projetos de Lei Ordinário (PL), os Projetos de Lei Complementar (PLP) e as Medidas Provisórias (MP) posteriores à Emenda nº 32 de 2001³⁵.

Gráfico 2.1: Alterações aprovadas por instância legislativa, na Câmara e no Senado



Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Como se vê, existem indicações claras de que as comissões detêm predominância quando o assunto é o emendamento. Cerca de 45% dos projetos são

³⁵ Nas tabelas que se seguem, estão entre as “alterações de comissões” tanto as alterações propostas e aprovadas nas próprias comissões, quanto as alterações propostas em plenário, mas por membros (relator) oficialmente designados pelas comissões para emitir parecer em seu nome. As “alterações de plenário”, inversamente, são aquelas propostas em plenário e por membros *não* oficialmente designados pelas comissões (relatores) para emitir parecer em seu nome.

alterados exclusivamente pelas comissões, que ainda compartilham com o plenário outros 10% das alterações, sendo este último responsável exclusivo pela alteração em apenas 4% dos projetos. Olhando apenas para os projetos modificados (604), 76,2% (460) foram alterados pelas comissões.

Mas como explicar a ocorrência de urgência e, ao mesmo tempo, a presença de mudanças por parte das comissões? A resposta parece estar também nas garantias regimentais, as mesmas que, supostamente, retirariam poder das comissões. Como já foi mencionado, mesmo nos casos em que há regime de urgência as comissões continuam participando do processo, se pronunciando e revelando suas preferências por meio de um parecer proferido oralmente em plenário³⁶. Além disso, como também já foi mencionado, o instituto da urgência urgentíssima na Câmara traz consigo a exigência de que emendas de plenário sejam oferecidas por um quinto dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número, o que torna mais fácil para as comissões do que para o plenário sugerir mudanças neste estágio. Isto reforça a proposição de que os atores envolvidos no processo legislativo não podem desconsiderar a capacidade de atuação das comissões.

³⁶ Nesses casos o relator designado pela comissão e encarregado de formular um parecer tem apenas 24 horas para fazê-lo (prorrogáveis por mais 24 horas por meio de recurso), o que, evidentemente, reduz as possibilidades de se empreender um juízo mais informado sobre a matéria em questão.

Tabela 2.2: Alterações em relação ao momento da aprovação do regime de urgência

Propositor da alteração	Urgência		Total
	Antes da aprovação de parecer de qualquer comissão	Depois da aprovação de parecer de pelo menos uma comissão	
Plenário	27 16,6%	12 12,7%	39 (15,2%)
Comissão	88 54,0%	56 59,6%	144 (56,0%)
Plenário e Comissão	48 29,4%	26 27,7%	74 (28,8%)
Total	163 100%	94 100%	257 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap
 Pearson $\chi^2(2) = 0,9652$ Pr = 0,617

Como vemos na tabela 2.2, na qual são consideradas as alterações ocorridas após a aprovação de regime de urgência, se tomarmos apenas os projetos com urgência urgentíssima, veremos que as comissões ainda representam o principal *locus* de proposição de alterações que, de fato, são aprovadas. Mesmo quando se efetiva a urgência antes de qualquer comissão ter se manifestado a respeito da matéria, o plenário fica muito atrás no número de alterações aprovadas (cerca de 15% para o plenário como agente exclusivo e 56% para as comissões). Aqui, evidentemente, trata-se de emendas apresentadas pelas comissões (na figura de seu relator) em pareceres orais em plenário³⁷.

Assim, nota-se que o padrão de alteração de projetos do Executivo por parte do plenário e das comissões independe do momento da aprovação da urgência (teste de associação não significativo). Ou seja, o sistema de comissões é o principal *locus* de alterações mesmo quando as matérias são retiradas destas, via urgência, e enviadas ao plenário. A vantagem da comissão permanece marcante mesmo em

³⁷ A tabela 2.2 agrega as informações de Senado e Câmara. Isto é possível porque, quando se considera cada casa separadamente, não há diferenças significativas nas porcentagens: o padrão é o mesmo.

situação teoricamente adversa. Com base na literatura, o que se esperaria seria a diminuição das alterações de comissões quando a urgência se dá antes delas se pronunciarem. Não é o que acontece. As comissões permanecem preponderantes também neste caso.

Vimos que, quando se trata de empreender alterações nos projetos, a utilização da urgência não altera as condições de participação dos parlamentares via sistema de comissões permanentes, no sentido de alterarem, se assim o desejarem, as propostas advindas do Poder Executivo. Cabe avaliar agora se a vigência do regime extraordinário está de alguma maneira associada a existência ou não de alterações nos projetos do Executivo. Ou seja, deve-se avaliar se a não utilização da urgência implica em um número maior de intervenções diretas nos projetos por parte dos congressistas, ou vice-versa. Será a urgência uma estratégia utilizada para minar a capacidade do Legislativo de alterar as propostas? A análise desagrega entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Estão consideradas alterações apenas em PLs e PLPs. Projetos alterados pelas duas casas entram nas duas tabelas.

Tabela 2.3: Relação entre alterações e urgência, na Câmara

		Urgência		Total
		Não	Sim	
Alteração	Não	126 40,8%	138 38,7%	264 (39,6%)
	Sim	183 59,2%	219 61,3%	402 (60,4%)
	Total	309 100%	357 100%	666 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap
Câmara dos Deputados - Pearson $\chi^2(1) = 0,3115$ Pr = 0,557

Tabela 2.4: Relação entre alterações e urgência, no Senado

		Urgência		Total
		Não	Sim	
Alteração	Não	201 86,3%	338 89,9%	539 (88,5%)
	Sim	32 13,7%	38 10,1%	70 (11,5%)
	Total	233 100%	376 100%	609 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Senado Federal - Pearson $\chi^2(1) = 1,8608$ Pr = 0,173

Como podemos notar nas tabelas 2.3 e 2.4, Câmara e Senado possuem padrões diferenciados no tocante às alterações. A Câmara Alta aprova mais urgências e altera quantidade significativamente menor de projetos. Cerca de 90% dos projetos passam pelo Senado sem receber alterações, o que traz indícios de que, na legislação proposta pelo Executivo, que iniciam sua tramitação na Câmara (artigo 64 da Constituição Federal), os ajustes tendem a ser realizados já na primeira Casa³⁸, que altera a maioria dos projetos a ela submetidos. Porém, quando se considera a associação entre pedido de urgência e alterações, em ambas as casas legislativas se aprovaram, em números absolutos, mais alterações em projetos sob regime de urgência do que sob tramitação ordinária. Além disso, pode se notar pela não-significância dos testes de associação que o equilíbrio entre haver ou não modificações nos projetos do Executivo independe da aprovação do regime extraordinário. Mas e no tocante à atuação das instâncias legislativas frente ao regime de urgência? Haveria menos alterações das comissões em relação ao plenário

³⁸ Note-se que, assim como no capítulo 1, aqui não é considerado o volume de alterações empreendidas em cada projetos, mas apenas se o projeto foi alterado ou não.

quando está vigente o regime extraordinário? É o que está sob análise nas tabelas a seguir.

Tabela 2.5: Relação entre instância da alteração e urgência, na Câmara

		Urgência		Total
		Não	Sim	
Instância da alteração	Plenário	22 12,0%	35 16,0%	57 (14,2%)
	Comissão	133 72,7%	121 55,2%	254 (63,2%)
	Plenário e Comissão	28 15,3%	63 28,8%	91 (22,6%)
	Total	183 100%	219 100%	402 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Câmara dos Deputados - Pearson $\chi^2(2) = 13,8808$ Pr = 0,001

Tabela 2.6: Relação entre instância da alteração e urgência, no Senado

		Urgência		Total
		Não	Sim	
Instância da alteração	Plenário	3 9,4%	4 10,5%	7 (10,0%)
	Comissão	26 81,2%	23 60,5%	49 (70,0%)
	Plenário e Comissão	3 9,4%	11 29,0%	14 (20,0%)
	Total	32 100%	38 100%	70 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Senado Federal - Pearson $\chi^2(2) = 4,4161$ Pr = 0,110

Como é possível notar, nas duas casas, as comissões alteraram, enquanto propositores exclusivos, um número absoluto maior de projetos quando não estava em efeito o regime de urgência, ainda que a diferença seja muito pequena. E isso é de se esperar, uma vez que a urgência restringe o tempo de deliberação das matérias. Já

na comparação com o plenário quando está em vigência do regime extraordinário, há alguma diferença na atuação das comissões entre as casas. No Senado, não há variações significativas nos padrões de alteração de comissões e plenário quando se considera essa variável – a probabilidade de erro ao afirmarmos que existe associação é muito alta. Mas isto não é válido para a Câmara dos Deputados, cujo teste de associação para a relação é significativo ao nível de 1%, ou seja, as comissões, ainda que se mantenham amplamente dominantes em relação ao plenário no que se refere à prática do emendamento, preponderam *em maior medida* quando não há vigência do regime extraordinário.

O importante, no entanto, é destacar que, tanto na Câmara quanto no Senado, as comissões alteram significativamente mais projetos que o plenário, estando ou não em vigência o regime de urgência.

Os dados vistos neste capítulo indicam que a participação do Legislativo observada no capítulo anterior encontra seu centro principal de manifestação no sistema de comissões permanentes do Congresso Nacional. Acreditamos com isso não só resgatar o papel das comissões no processo deliberativo brasileiro, mas trazer indicações de que está aberto e ativo um importante canal institucional de ajustes de preferências entre os Poderes em termos da agenda a ser aprovada. Até agora, no entanto, tratamos da questão da agenda compartilhada a partir de uma visão geral, definida em termos de uma relação entre Executivo e Legislativo. Mas que atores políticos estão inseridos nesse processo de negociação? É o Legislativo como um todo? O próximo passo é qualificar melhor as características distintivas daquilo que chamamos de agenda compartilhada. O objetivo é mostrar que não é possível tratá-la

em um formato geral, contrapondo Executivo e Legislativo, mas sim que a essência da relação entre os dois poderes se dá em termos de uma lógica majoritária, em salto qualitativo que vai da argumentação sobre a agenda compartilhada para a agenda compartilhada da maioria, ou a agenda da maioria.

Capítulo 3

A agenda da maioria

A centralização do poder decisório não pode dar conta, sozinha, do problema de coordenação das preferências no interior da maioria parlamentar. Afinal, se fosse suficiente centralizar para governar, por que haveria alterações nos projetos enviados pelo Executivo, e nos volumes até aqui observado? As regras formais podem até permitir a bem-sucedida coordenação no interior da maioria, de modo a aprovar a legislação proposta, mas isso não significa eliminar as dissidências em termos de conteúdo da *policy*.

A tese da governabilidade via concentração dá evidências de que os instrumentos legislativos à disposição do presidente devem ser entendidos como incentivos para alterar a disposição dos congressistas, fazendo-os cooperar (já que é melhor para seus próprios interesses) e ajustando seus passos ao poder de agenda do Executivo (Figueiredo e Limongi 1998, 1999). Com isso, a análise dá um primeiro passo importante em direção à lógica da cooperação, mas o faz no sentido da indução e não no da participação. Em nosso entender, a participação substantiva dos parlamentares no processo decisório é um componente-chave para entender a lógica da governabilidade, mas esse elemento ainda não foi suficientemente ressaltado pela literatura nacional.

Sabe-se que a lógica da concentração pode ser extremamente efetiva, ao menos no curto prazo, e de fato há sinais de que isso acontece. Porém, como afirma Palermo (2000), esse arranjo corre o risco de ameaçar seus próprios propósitos de governabilidade, além de incorrer no risco de deteriorar as instituições

democráticas. Neste caso, é racional por parte dos atores um avanço no sentido de encontrar uma fórmula de cooperação entre presidente e Congresso (Mustapic, 1999), ou entre o Executivo e sua base de sustentação parlamentar.

Nessa interpretação, os partidos desempenham um papel fundamental, em linhagem analítica que os aproxima da função de "ponte" (Palermo, 2000) ou fundamento comum entre os poderes. Meneguello (1998) também trata da importância dos partidos para a formação dos governos pós-1985 no Brasil, destacando seu papel central na organização e funcionamento do Poder Executivo. Também nestes termos, Palermo (2000) estabelece uma importante distinção entre presidente e Presidência, afirmando os significativos efeitos sobre a estrutura do Executivo em que implica a formação de gabinetes de coalizão. Na composição do governo, que deve dar expressão aos atores partidários, o Executivo deve ser entendido como um ator coletivo, ainda que o presidente continue sendo, obviamente, um ator individual. O gabinete presidencial, a coalizão partidária que sustenta e participa do governo, entra, assim, em destaque.

Parece razoável supor que os projetos do Executivo não são escritos pelo presidente, como ator individual, mas sim pela Presidência, pelo gabinete presidencial, ator coletivo composto pelos partidos que dão sustentação parlamentar ao governo. Neste contexto, os projetos enviados pelo Executivo são projetos propostos pelos partidos que compõem o governo, elaborados pelos ministérios (ou partidos) da área a que se referem³⁹ e, uma vez propostos, sujeitos à aceitação da maioria parlamentar. Como bem notam Figueiredo e Limongi (2009),

³⁹ Para mais sobre presidencialismo de coalizão e ministérios, ver Amorim Neto (2000).

a distribuição de pastas ministeriais por partidos para a formação de um governo de coalizão envolve concessões políticas por parte do partido do presidente. As concessões envolvem uma combinação de benefícios diretos (expressos em geral nos ganhos imediatos que os cargos ocupados implicam) e em posições políticas (expressos no deslocamento das políticas na direção preferida pelo partido atraído para ser parte do governo) (p.87).

Neste contexto, o conjunto de políticas submetidas pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da sua base de apoio, a agenda dos partidos representados no Executivo, sendo elaborada, portanto, no interior da coalizão da qual, por definição, participam membros do Executivo e do Legislativo. A agenda é a agenda dos partidos que compõem o governo. Mesmo as Medidas Provisórias (MPs), instrumentos de ação tomados como unilaterais, podem ser considerados como instrumentos da base aliada, e não do Executivo (ou do presidente) simplesmente. O poder de agenda do presidente e os instrumentos que constroem o tempo de tramitação dos projetos (como MPs e pedidos de urgência) não são anti-majoritários (Huber, 1992). Figueiredo e Limongi (2009) novamente contribuem nesse sentido, afirmando que

o poder de agenda significa que a maioria conta com os meios institucionais para aprovar as medidas que prefere ao *status quo*, superando os obstáculos que a minoria anteporá às suas pretensões e seus problemas de coordenação ou ação coletiva (2009, p.101).

A clivagem que se estabelece aqui, portanto, é entre maioria e minoria legislativa, e não entre Executivo e Legislativo. Há de se concordar, no entanto, que

as propostas de legislação não são escritas coletivamente por todos os partidos que compõem formalmente o governo. Dado o tamanho relativamente pequeno do gabinete quando comparado com o volume de matérias que com ele tem que lidar, é necessariamente gerado, nos termos de Martin e Vanberg (2004), um clássico problema principal-agente, onde partidos da coalizão, com preferências diferentes, são “*forced to delegate important policymaking powers to individual cabinet ministers*” (p. 13). Ou seja, em uma lógica de delegação necessária, insuflada pela própria complexidade das questões políticas, que exige uma crescente *expertise* sobre as temáticas, o conteúdo técnico e específico das propostas de legislação do Executivo, assim como sua redação, acaba sendo delegado ao ministro (e servidores do ministério) sob jurisdição a qual a proposta se encaixa. Como afirmam Gallagher, Laver e Mair (2001),

the cabinet does not and cannot simply sit around in a meeting and make policy in a vacuum. [...] Only the government department with responsibility for the policy area in question has the resources and expertise to generate such a proposal. Thus, only the minister in charge of the relevant department is in a position to present the policy proposal at the cabinet, giving him or her a privilege position in the policy area in question. (p. 56)

Isto, de imediato, põe em destaque o problema da coesão das coalizões, já que os membros do gabinete, designados pelo presidente, continuam sendo representantes de seus partidos⁴⁰, o que significa que suas preferências e orientações

⁴⁰ Amorim Neto, Cox e McCubbins (1993), ao testarem sua hipótese de “agenda cartel”, põem em relevo a estratégia presidencial na montagem das coalizões, levando em conta se as nomeações são ou não indicações dos partidos (diferenciando entre membros do partido x técnicos e representantes do partido x representantes individuais).

podem ser relativamente diferentes das posições do partido do presidente e dos demais partidos da coalizão. Essa potencial dissociação entre a posição de um partido e a posição média da coalizão é uma realidade. Esse ponto é importante, pois, ainda que não diretamente testado aqui, parece estar na raiz da criação de incentivos a alterações pela base de sustentação ao governo dos projetos enviados ao Congresso com a chancela do Poder Executivo. Essa linha argumentativa ainda não foi desenvolvida no que se refere a presidencialismos de coalizão (de maiorias multipartidárias, portanto), mas avanços neste sentido podem ser encontrados na literatura sobre governos parlamentaristas multipartidários.

Se os potenciais conflitos no interior da coalizão não podem ser desprezados, tampouco o podem os meios institucionais para sua resolução. Mas por que essas tensões acabam tendo que ser dirimidas no interior do Legislativo, *durante* a tramitação das matérias, como indicam os dados, e não *antes* de se iniciar sua apreciação, ou seja, no nível do gabinete?

A delegação do conteúdo original das políticas propostas pelo Executivo aos ministérios incorre, evidentemente, em riscos para os membros da coalizão cujas preferências estão mais ou menos distantes da preferência do ministro (ou do partido do ministro). O mais claro desses riscos é o do *agente* (no caso os ministros e seus funcionários) não agirem no melhor interesse do *principal* (no caso, a maioria legislativa).

Assim, a maioria legislativa encontraria incentivos para, nos termos de Martin e Vanberg (2005), “*scrutinize the initial proposals made by individual ministers and to counteract, where necessary, the detrimental effects (from their perspective) of ministerial discretion*” (p. 94).

Dados os problemas de agência inerentes à delegação, não houvessem mecanismos institucionais internos para ajustar, durante a tramitação, os pontos de dissenso no interior da coalizão em relação à proposta de legislação original, o sistema correria o risco de se desvirtuar em um governo de ministros. A análise tem como base literatura que se refere a sistemas parlamentaristas, mas sua aplicabilidade ao modelo brasileiro nos parece válida, já que os sistemas compartilham os elementos significativos nesta discussão, ou seja, são sistemas que operam através de coalizões multipartidárias que dão sustentação a um Executivo considerado forte.

A argumentação aqui vai no sentido de mostrar que não é seriamente considerada na literatura nacional a possibilidade de que se efetive uma dinâmica decisória baseada na lógica do acordo, do consenso e da coordenação em torno de uma agenda política comum da maioria legislativa. E este trabalho não tem a pretensão de estabelecê-la por completo. A intenção é apenas apresentar alguns indícios neste sentido, abrindo caminho para novas pesquisas. O primeiro passo era demonstrar que o Legislativo tem participação ativa na conformação da legislação aprovada (capítulo 1), depois, averiguar por meio de quais canais institucionais se efetiva, primordialmente, essa participação (capítulo 2). Mas isso não é suficiente para avançar a tese. Se as políticas são da maioria parlamentar (seja ela de situação ou de oposição), é necessário demonstrar que ela controla o processo legislativo também no que se refere à participação, ou seja, em nossa perspectiva, que ela controla o processo de emendamento das proposições do Executivo. E se, como demonstramos, essa participação positiva ocorre principalmente por meio das comissões permanentes, o controle institucional da maioria também deve se manifestar nelas.

Porém, quando se trata de maiorias e de minorias parlamentares, não é suficiente ter como base de análise os governos, já que, como se sabe, um governo pode, e de fato têm, como mostra nossa recente experiência democrática (ver Anexo A), mais de uma maioria (ou minoria) formal durante uma legislatura. Se a intenção é apurar “quem” participa efetivamente na conformação das políticas que são aprovadas, o centro de análise tem que ser outro. Neste capítulo, as coalizões entram em foco⁴¹.

3.1. Maiorias, minorias e as comissões permanentes

Neste ponto, as alterações serão desagregadas, passando a ser consideradas enquanto unidades individuais, de modo a trazer alguns elementos a respeito da autoria de cada intervenção. Como se viu, durante o período sob análise, 605 projetos do Executivo alterados pelo Legislativo viraram lei. Nestes, 1859 intervenções diretas foram empreendidas, na forma de emendas, substitutivos e leis de conversão. E como se vê na tabela 3.1, 81,5% dessas alterações individuais foram propostas pelas comissões, o que indica que o escrutínio parlamentar sobre essas propostas de fato tem vazão positiva nesta instância legislativa.

⁴¹ Aqui consideramos apenas os membros formais das coalizões de governo, ou seja, aqueles partidos da base aliada que ocupam pastas ministeriais. Para mais, ver Anexo A.

Tabela 3.1: Volume de alterações por instância legislativa, por coalizão

Coalizões	Comissões	Plenário	Total
Sarney 2	20 (66,7%)	10 (33,3%)	30 (100%)
Collor 1	24 (96%)	1 (4%)	25 (100%)
Collor 2	9 (100%)	0 (0%)	9 (100%)
Collor 3	80 (59,3%)	55 (40,7%)	135 (100%)
Collor 4	17 (58,6%)	12 (41,4%)	29 (100%)
Itamar 1	98 (72,6%)	37 (27,4%)	135 (100%)
Itamar 2	44 (88%)	6 (12%)	50 (100%)
Itamar 3	41 (75,9%)	13 (24,1%)	54 (100%)
FHC I 1	59 (83,1%)	12 (16,9%)	71 (100%)
FHC I 2	165 (76,4%)	51 (23,6%)	216 (100%)
FHC II 1	119 (64,7%)	65 (35,3%)	184 (100%)
FHC II 2	41 (97,6%)	1 (2,4%)	42 (100%)
Lula I 1	81 (73%)	30 (27%)	111 (100%)
Lula I 2	203 (95,3%)	10 (4,7%)	213 (100%)
Lula I 3	24 (92,3%)	2 (7,7%)	26 (100%)
Lula I 4	8 (100%)	0 (0%)	8 (100%)
Lula I 5	76 (89,4%)	9 (10,6%)	85 (100%)
Lula II 1	48 (80%)	12 (20%)	60 (100%)
Lula II 2	358 (95,2%)	18 (4,8%)	376 (100%)
Total geral	1515 (81,5%)	344 (18,5%)	1859 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Se, como procuramos demonstrar, as comissões são importantes para determinar o conteúdo final das leis aprovadas, exercer algum controle sobre elas é importante. E esse controle pode se manifestar tanto na ocupação das cadeiras em seu interior, quanto no controle sobre as posições de poder dentro delas.

Entre as principais posições de poder no interior das comissões estão a presidência, que convoca as reuniões (inciso II do artigo 41), organiza a Ordem do Dia (artigo 47) e designa os relatores (inciso VI do artigo 41 do RICD); e os próprios relatores, que devem apresentar parecer sobre a matéria sob sua responsabilidade para discussão e votação no plenário da comissão (§ 1º do artigo 56 do RICD), sugerindo sua adoção, rejeição parcial ou total, além de ter a possibilidade de

apresentar emendas ou substitutivos e de adotar ou não as emendas propostas pelos demais membros da comissão⁴². O artigo 128 do RICD prevê também que nenhuma proposição será submetida à discussão e votação em plenário sem parecer escrito da comissão competente⁴³.

No que se refere à ocupação das cadeiras, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) determina que a fórmula de composição das comissões permanentes deve levar em conta a proporcionalidade de representação dos partidos (artigo 25 § 1). Também é estabelecido pelo RICD que cada deputado só poderá participar de uma única comissão como membro titular (três no Senado Federal, como definido no artigo 77 § 2 do RISF). Assim, as regras garantem um controle institucional das comissões pela maioria⁴⁴. Já sobre as posições-chave, não há tal garantia regimental. Porém, apesar da ausência da regra da proporcionalidade para as relatorias, é de se esperar, de acordo com a lógica de funcionamento de um governo de coalizão, que elas sejam distribuídas de acordo com um padrão proporcional. E considerando que o padrão coalizacional brasileiro é de formação de governos majoritários sobre-dimensionados (Figueiredo, 2007), é de se esperar que isso se reflita também nas comissões, particularmente no que tange às relatorias.

A tabela 3.2 traz todos os relatores designados que tiveram pareceres válidos (aprovados, rejeitados ou proferidos oralmente em plenário) durante o período analisado, sejam eles propondo alterações ou não nos projetos sob análise. Ao todo,

⁴² O Regimento Interno do Senado Federal têm disposições semelhantes.

⁴³ Se o voto do relator original for rejeitado por sua comissão, um novo parecer (vencedor) será elaborado (inciso XII do artigo 57 do RICD), garantindo que uma opinião da comissão seja encaminhada à deliberação de plenário, quando se tratar de matéria sujeita à sua apreciação, ou à Mesa Diretora, para despacho à próxima casa ou à sanção, no caso de matéria tramitando com decisão terminativa das comissões.

⁴⁴ Os partidos podem trocar cadeiras entre si no interior das comissões, podendo, assim, haver alguma desproporcionalidade quando avaliadas as comissões individuais. Porém, o sistema em si permanece balanceado, representativo da conjunção de forças expressas em plenário.

são 3827 casos, contando Câmara (2606) e Senado (1221). Os relatores foram contabilizados na data de votação de seus pareceres, já que o que importa aqui é saber se, no momento de sua manifestação, momento no qual, portanto, alterações propostas por ele nos projetos seriam avaliadas, eles eram ou não membros da coalizão de governo. Avaliar o problema de outra maneira, sem levar essa data específica em consideração - tomando como base o nome do relator e o partido na data de diplomação, por exemplo -, poderia trazer incorreções, já que teríamos que ignorar a questão da potencial migração entre partidos dos parlamentares.

Tabela 3.2 – Relatores com pareceres válidos, por coalizão

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	73 (68,2%)	34 (31,8%)	107 (100%)
Collor 1	9 (24,3%)	28 (75,7%)	37 (100%)
Collor 2	16 (34%)	31 (66%)	47 (100%)
Collor 3	96 (33%)	195 (67%)	291 (100%)
Collor 4	23 (29,9%)	54 (70,1%)	77 (100%)
Itamar 1	157 (73,7%)	56 (26,3%)	213 (100%)
Itamar 2	73 (72,3%)	28 (27,7%)	101 (100%)
Itamar 3	66 (60,6%)	43 (39,4%)	109 (100%)
FHC I 1	99 (57,2%)	74 (42,8%)	173 (100%)
FHC I 2	359 (79,2%)	94 (20,8%)	453 (100%)
FHC II 1	395 (79%)	105 (21%)	500 (100%)
FHC II 2	104 (62,3%)	63 (37,7%)	167 (100%)
Lula I 1	87 (40,1%)	130 (59,9%)	217 (100%)
Lula I 2	215 (71,4%)	86 (28,6%)	301 (100%)
Lula I 3	23 (71,9%)	9 (28,1%)	32 (100%)
Lula I 4	14 (58,3%)	10 (41,7%)	24 (100%)
Lula I 5	232 (68,4%)	107 (31,6%)	339 (100%)
Lula II 1	36 (65,5%)	19 (34,5%)	55 (100%)
Lula II 2	418 (71,6%)	166 (28,4%)	584 (100%)
Total	2495 (65,2%)	1332 (34,8%)	3827 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

No agregado, nota-se que a maioria dos relatores que tiveram pareceres válidos (aprovados, rejeitados ou proferidos oralmente em plenário) faziam parte da coalizão. Os destaques em cinza referem-se às coalizões minoritárias no período⁴⁵. Nelas, observa-se que os relatores da coalizão também são minoria, ou seja, não é ser ou não parte da coalizão do governo que é o importante para assumir certas posições institucionais (como as relatorias, no caso) no interior do processo legislativo, mas sim fazer parte da maioria. A exceção é a segunda coalizão do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, que, apesar de minoritária, teve maioria entre os relatores com pareceres válidos. Note-se que a coalizão em questão se aproxima mais do que as demais coalizões minoritárias dos 50% + 1, quando considerada a bancada na Câmara e no Senado (ver Anexo A), o que pode ajudar a explicar o fenômeno.

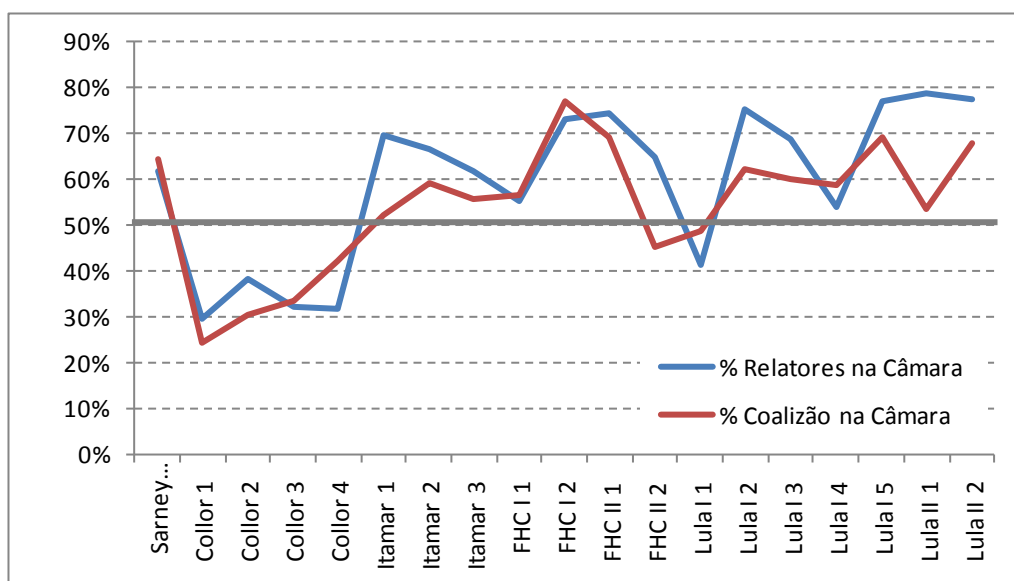
Como se vê, ainda que os dados a seguir estejam construídos em torno das coalizões governamentais, o interessante é observá-los não em termos de situação/oposição, mas sim em termos de maioria/minoria. Ou seja, a intenção é investigar o controle que a *maioria* exerce sobre as comissões, esteja ela ou não na base do governo. Se a coalizão de governo é minoritária, a maioria, evidentemente, não está na base do governo⁴⁶. Por este mesmo motivo, a análise será desagregada entre Câmara e Senado, já que a coalizão de governo, ainda que composta pelos

⁴⁵ A coalizão FHC II 2 teve 45% das cadeiras na Câmara e 46,9% no Senado. É, portanto, minoritária, mas seu percentual se aproxima bastante dos 50%, assim como Lula I 1, na Câmara, que conta com 48,5% das cadeiras, mas diferente das demais coalizões minoritárias, a saber: na Câmara, Collor 1 (24%), Collor 2 (30,5%), Collor 3 (33,2%), Collor 4 (42,1%), FHCII 2 (45%), Lula I 1(48,5%); no Senado, Collor 1 (21%), Collor 2 (22,2%), Collor 3 (32,1%), Collor 4 (40,7%), FHCII 2 (46,9%), Lula I 1(25,9%).

⁴⁶ Aqui, preferimos não falar em oposição, já que nem todos os partidos que não estão na coalizão formal de governo (com direito a pastas ministeriais) fazem oposição a ele. Os chamados “partidos-satélite”, por exemplo, não estão na coalizão de governo (não tem pastas ministeriais), mas apóiam o governo sistematicamente nas votações (Freitas, 2009).

mesmos partidos nas duas casas, têm tamanhos diferentes em cada uma delas⁴⁷. Os gráficos abaixo trazem a relação entre a proporção de cadeiras da coalizão e a proporção de relatorias a cargo de membros da base aliada, por casa legislativa e em cada coalizão de governo.

Gráfico 3.1: Cadeiras da coalizão e relatores, por coalizão, na Câmara

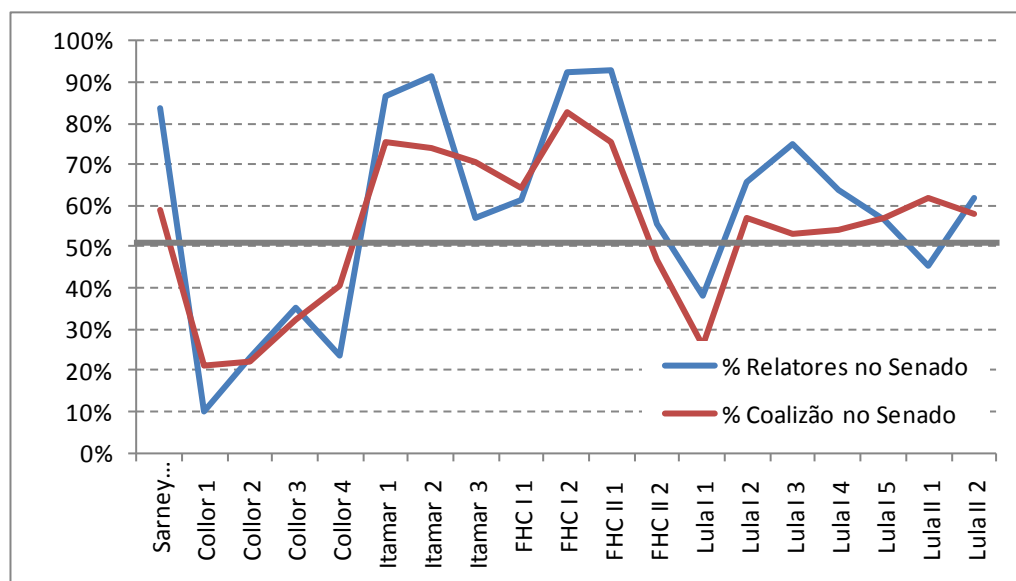


Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Câmara dos Deputados - Pearson corr = 0,8326 Pr = 0,0107

⁴⁷ Não há nenhum caso de uma coalizão ser majoritária na Câmara e minoritária no Senado, ou vice-versa. Para mais sobre as coalizões, ver Anexo A.

Gráfico 3.2: Cadeiras da coalizão e relatores, por coalizão, no Senado



Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Senado Federal - Pearson corr = 0,8761 Pr = 0,0602

As linhas seguem padrão bastante semelhante, indicando que há uma clara lógica coalizacional por trás da seleção dos relatores, tanto na Câmara quanto no Senado. É de se notar também uma tendência a sobre-representação da maioria nesses cargos de decisão, com a linha azul andando acima da vermelha em geral, em especial quando se trata de coalizões majoritárias. Em casos de coalizões minoritárias, há exemplos de sobre-representação da minoria nas relatorias, como em Collor 1, Collor 2, na Câmara, e Collor 3 e Lula I 1, no Senado, ainda que não seja suficiente para superar percentualmente a maioria. Como se vê, também quando desagregado por casa legislativa, a coalizão minoritária FHC II 2 se mantém com maioria nos relatores, na Câmara e no Senado. No Senado, Lula II 1 é majoritário, mas tem leve minoria nas relatorias. Há casos também em que a maioria que não está na coalizão se sobre-representa, notadamente em Collor 1 (no Senado), Collor 4 (na Câmara e no Senado), e Lula 1 (na Câmara).

Dadas as prerrogativas dos relatores, não é de se estranhar que eles sejam figuras importantes no que se refere ao processo deliberativo substantivo que é nosso tema de discussão. Mas essas prerrogativas se manifestariam objetivamente, em uma maior influência substantiva dos relatores sobre as matérias?

Tabelas 3.3: Responsáveis pela alteração, por coalizão

Coalizões	Relatores	Não relatores	Total
Sarney 2	20 (66,7%)	10 (33,3%)	30 (100%)
Collor 1	10 (40%)	15 (60%)	25 (100%)
Collor 2	9 (100%)	(0%)	9 (100%)
Collor 3	74 (54,8%)	61 (45,2%)	135 (100%)
Collor 4	18 (62,1%)	11 (37,9%)	29 (100%)
Itamar 1	93 (68,9%)	42 (31,1%)	135 (100%)
Itamar 2	43 (86%)	7 (14%)	50 (100%)
Itamar 3	25 (46,3%)	29 (53,7%)	54 (100%)
FHC I 1	33 (46,5%)	38 (53,5%)	71 (100%)
FHC I 2	155 (71,8%)	61 (28,2%)	216 (100%)
FHC II 1	101 (54,9%)	83 (45,1%)	184 (100%)
FHC II 2	31 (73,8%)	11 (26,2%)	42 (100%)
Lula I 1	75 (67,6%)	36 (32,4%)	111 (100%)
Lula I 2	189 (88,7%)	24 (11,3%)	213 (100%)
Lula I 3	24 (92,3%)	2 (7,7%)	26 (100%)
Lula I 4	8 (100%)	(0%)	8 (100%)
Lula I 5	73 (85,9%)	12 (14,1%)	85 (100%)
Lula II 1	24 (40%)	36 (60%)	60 (100%)
Lula II 2	334 (88,8%)	42 (11,2%)	376 (100%)
Total	1339 (72%)	520 (28%)	1859 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

A tabela 3.3 apresenta a distribuição de todas as 1859 modificações empreendidas pelo Legislativo nos projetos do Executivo. Como se vê, a grande maioria das alterações empreendidas nas leis são propostas pelos relatores. Isso indica que o fato de as comissões deterem ampla dominância no que se refere ao emendamento, não significa necessariamente que há uma ampla descentralização no

processo decisório, com amplas condições de participação garantidas a todos. Também dentro desses espaços há algum grau de centralização institucional da participação e da decisão. A parte disso, deve-se lembrar também que os relatores manifestam sua opinião sobre as emendas que não são de sua autoria, venham elas de outros membros das comissões ou do plenário. Fica claro que a relatoria é uma posição substantivamente muito importante dentro das comissões e dentro do processo deliberativo com um todo. Ocupar essas posições, portanto, otimiza as possibilidades de influência positiva dos parlamentares individuais no conteúdo da legislação a ser aprovada.

Daqui em diante, o ponto a ser estabelecido é centrado nas relações entre maioria e minoria parlamentar. Pelos dados apresentados até o momento, acreditamos ter um forte suporte empírico para amparar a noção de que há um compartilhamento da agenda de governo. Agora a intenção é saber em que medida se dá esse compartilhamento, ou mais diretamente, quem ele envolve. Já vimos que compartilhamento não significa necessariamente descentralização, no sentido de ampla inclusão em termos de participação objetiva, já que essa atividade está em concentrada nas mãos de figuras institucionais específicas, muito relevantes quando se trata do conteúdo substantivo dos projetos que se tornam lei: os relatores. A seguir, é necessário saber se esse espaço para a negociação e participação está voltado para dentro da coalizão, em sentido estrito, ou para a maioria parlamentar, seja ela formalmente governista ou não. Ou seja, no que se refere às possibilidades de intervenção direta dos parlamentares no conteúdo das leis (emendamento), o que é mais importante, ser integrante da base de sustentação do governo ou fazer parte da maioria parlamentar? A existência de coalizões de governo minoritárias no período

analisado (Collor 1, Collor 2, Collor 3, Collor 4, FHC II 2 e Lula 1 I) permite a realização de testes neste sentido. Para tal, agruparemos as coalizões majoritárias (mais de 50% das cadeiras) e as minoritárias (menos de 50% das cadeiras) de governo em blocos separados. Essa opção foi tomada tanto porque facilita a visualização dos dados quanto porque o objetivo não é comparar as coalizões umas com as outras, nem tampouco os governos, mas sim os padrões gerais de relação que se estabelecem, no interior do Legislativo, entre maioria e minoria na construção das políticas do Executivo que são aprovadas⁴⁸.

Mostramos no capítulo anterior que o instrumento da urgência não limita a atuação do sistema de comissões no que se refere à prática do emendamento, não se configurando, portanto, como um instrumento efetivo do Executivo para limitar as possibilidades de atuação positiva do Legislativo. Mas aqui não tratamos a oposição central no sistema político brasileiro como sendo entre Executivo e Legislativo, mas sim entre maioria e minoria. Seria então a urgência um instrumento da maioria para limitar a ação da minoria? Como afirmam Figueiredo e Limongi,

a minoria tentará parar a tramitação dos projetos de interesse da maioria. Controlar comissões legislativas, estender o debate indefinidamente, forçar um número proibitivo de votações nominais e assim por diante, são as armas clássicas a que a minoria recorre. O poder de agenda dota a maioria dos meios para transpor estes obstáculos. No caso concreto do Brasil. Dois mecanismos são fundamentais: o pedido de urgência e a medida provisória. Recorrendo a esses instrumentos, a maioria tem como forçar a deliberação da matéria⁴⁹,” (2009, p.101).

⁴⁸ Para as tabelas sobre autoria de alteração desagregadas por coalizão, ver Anexo B.

⁴⁹ Note-se que a limitação ao tempo de tramitação das matérias configurada nesse “forçar a deliberação” não significa que a capacidade objetiva do Legislativo de atuar sobre a matéria,

As tabelas a seguir tentam trazer elementos para amparar esta visão. Para fazê-lo, vamos diferenciar entre pareceres dados na comissão (762 na Câmara e 469 no Senado) e parecer da comissão dados oralmente em plenário (1814 na Câmara e 752 no Senado), caso das matérias que recebem urgência antes do parecer de todas as comissões.

Tabela 3.4: Instância dos pareceres emitidos, por base parlamentar

		<i>Membros da Coalizão</i>	<i>Não Membros da Coalizão</i>
Coalizão Majoritária	<u>Câmara dos Deputados</u>		
	<i>Parecer dado na comissão</i>	429 (69%)	193 (31%)
	<i>Parecer oral de plenário</i>	1019 (73,7%)	364 (26,3%)
	<i>Total</i>	1448 (72,2%)	557 (27,8%)
	<u>Senado Federal</u>		
	<i>Parecer dado na comissão</i>	277 (68,7%)	126 (31,3%)
	<i>Parecer oral de plenário</i>	435 (74,6%)	148 (25,4%)
	<i>Total</i>	712 (72,2%)	274 (27,8%)
	Coalizão Minoritária	<u>Câmara dos Deputados</u>	
<i>Parecer dado na comissão</i>		71 (41,8%)	99 (58,2%)
<i>Parecer oral de plenário</i>		176 (40,8%)	255 (59,2%)
<i>Total</i>		247 (41,1%)	354 (58,9%)
<u>Senado Federal</u>			
<i>Parecer dado na comissão</i>		20 (30,3%)	46 (69,7%)
<i>Parecer oral de plenário</i>		68 (40,2%)	101 (59,8%)
<i>Total</i>		88 (37,4%)	147 (62,6%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tanto nos pareceres dados no interior das comissões quanto nos pareceres dados em plenário, a maioria, e não simplesmente a coalizão, é dominante, como se

alterando-a quando acha necessário, seja suprimida. Como se viu no capítulo 2, a utilização desses instrumentos pouco afeta a capacidade objetiva do Legislativo em alterar os projetos do Executivo.

nota pela inversão da maior porcentagem da coluna “membros da coalizão” no caso de coalizões majoritárias, para “não membros da coalizão”, nas minoritárias. Note-se também que a prevalência da maioria aumenta, ainda que levemente, nos pareceres orais de plenário.

No Senado o padrão básico é o mesmo. Ocorre a inversão de padrões entre “membros da coalizão” e “não membros da coalizão” no domínio de acordo com o tamanho da base do governo, mas na Casa a prevalência da maioria em relação aos pareceres orais é menor do que nos pareceres dados nas comissões. Note-se que, em ambos os casos, o número de pareceres orais é significativamente maior do que o de pareceres nas comissões, o que denota mais uma vez o grande número projetos que são aprovados sob regime extraordinário.

Seguindo a lógica proposta, de que a análise da decisão (produção legal) deve ser posta como uma disputa não entre Executivo e Legislativo, mas entre maioria e minoria, os dados parecem indicar que os instrumentos regimentais utilizados para limitar o tempo de apreciação dos projetos (urgência) não servem para limitar a atuação do Legislativo *per se*, mas especialmente para limitar a atuação da minoria, que, supõe-se, teria maiores condições de incorporar suas demandas em um ambiente de tamanho mais reduzido, como as comissões, do que em plenário. O que há não é uma demonstração de força do Executivo em relação ao Legislativo, mas sim uma demonstração de força da maioria em relação à minoria.

Alguém poderia questionar os dados levando em conta o fato de que estamos considerando as comissões como um todo, sem diferenciação, quando sabemos que algumas delas que são mais importantes do que outras no processo de decisão sobre o que vira lei ou não. Entre as comissões permanentes, a Comissão de Constituição,

Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) são comissões tanto de mérito quanto técnicas e têm competência de dar parecer *terminativo* às matérias quanto a sua constitucionalidade ou juridicidade, no primeiro caso, e adequação financeira e orçamentária, no segundo (artigo 54 do RICD)⁵⁰. Um parecer negativo de uma dessas comissões aprovado no plenário de cada uma delas leva às matérias ao arquivo, o que significa que essas duas comissões são as únicas que têm poder de veto sobre as propostas de legislação submetidas a elas⁵¹, com as demais comissões podendo apenas recomendar sua rejeição⁵². Assim, parece apropriado mostrar como se estabelece a relação entre maioria e minoria no interior dessas comissões de controle. As tabelas 3.5 e 3.6 trazem essa relação.

Tabela 3.5: Relatores da CCJC na Câmara, por base parlamentar do governo

Coalizão	Membros da Coalizão	Não Membros da Coalizão	Total
Majoritária	392 (70,1%)	167 (29,9%)	559 (100%)
Minoritária	65 (36,3%)	114 (63,7%)	179 (100%)
Total	457 (61,9%)	281 (38,1%)	738 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Como se vê, quando a coalizão de governo é majoritária, cerca de 70% dos relatores da CCJC são da base do governo. Já quando é minoritária, a relação permanece a favorável à maioria, de onde se originam 63,7% dos relatores. A inversão dos padrões ocorre novamente, demonstrando que a prevalência é

⁵⁰ O Senado também possui uma comissão que julga a constitucionalidade das matérias (CCJ), mas ela só tem poder de veto sobre as propostas iniciadas no Senado Federal. Todas as propostas do Executivo iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados.

⁵¹ A CCJC pronuncia-se sobre todas as matérias em tramitação na casa, antes delas atingirem o plenário. Já a CFT pronuncia-se apenas sobre as matérias que têm algum impacto financeiro ou orçamentário potencial.

⁵² Santos (2002) também seleciona a CCJC e a CFT como objeto de seu estudo sobre as diferenças nos padrões de critério partidário para seleção de membros para as comissões mais importantes.

claramente em favor da maioria, e não do governo. Mas essa relação se manterá na CFT, comissão que lida com temáticas econômicas comumente centrais para os governos?

Tabela 3.6: Relatores da CFT na Câmara, por base parlamentar do governo

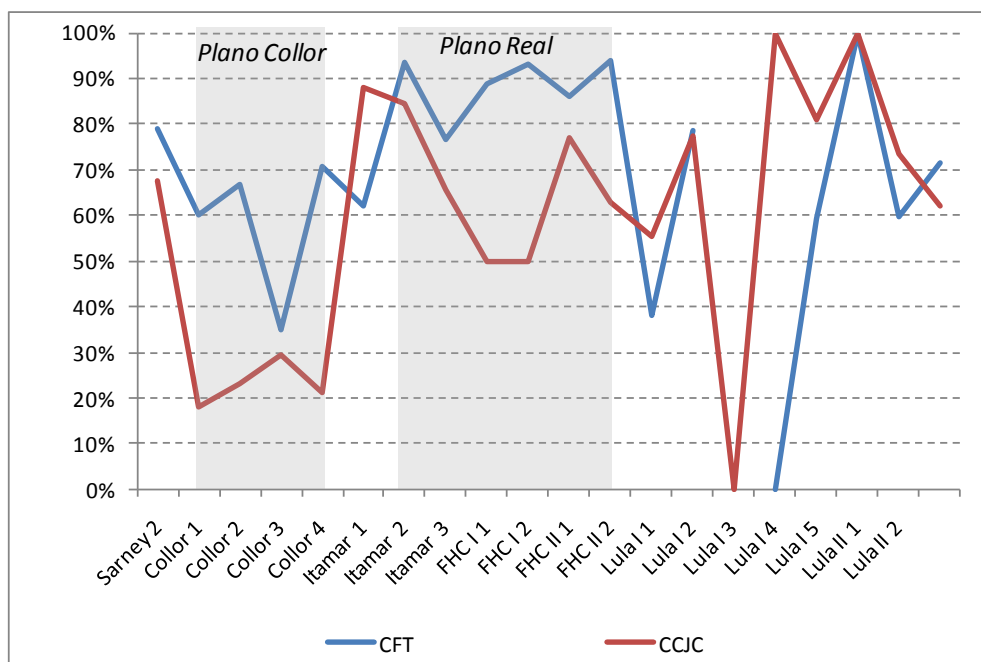
Coalizão	Membros da Coalizão	Não Membros da Coalizão	Total
Majoritária	265 (77,7%)	76 (22,3%)	341 (100%)
Minoritária	60 (52,6%)	54 (47,4%)	114 (100%)
Total	325 (71,4%)	130 (28,6%)	455 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Na CFT, a relação entre os blocos é diferente. Não no caso das coalizões majoritárias, que até se inflam consideravelmente em relação ao padrão observado na CCJC, mas sim nas coalizões minoritárias. Como se vê, nelas também a coalizão de governo consegue designar mais relatores do que a maioria, o que indica que, em matérias econômicas, o governo tende a lutar para manter sua primazia, seja ele majoritário ou não, ainda que com dificuldades, como mostram as taxas muito próximas de distribuição das relatorias.

Dado o caráter da CFT, não é de se espantar que o governo a considere como estratégica. A temática econômica tende a pautar o programa do Executivo, particularmente nos períodos de instabilidade monetária. O gráfico abaixo traz a distribuição de relatores da maioria e da minoria na CCJC e na CFT, novamente por coalizões desagregadas, porque é no movimento no tempo que podemos achar algumas dicas para a explicação do fenômeno.

Gráfico 3.3: Comparação de relatores da CCJC e CFT na Câmara, por coalizão



Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

O gráfico mostra duas “barrigas” claras de descolamento entre a CCJC e a CFT, no governo Collor e nos governos de FHC, não por acaso governos que implementaram planos econômicos de grande impacto. Collor, radicalmente minoritário em todo seu governo, conseguiu manter maioria nesta comissão em três de suas quatro coalizões. E FHC chega a alcançar taxas de 90% dos relatores no período.

Pode se argumentar que os dados apresentados neste capítulo podem ser interpretados no sentido oposto ao aqui proposto. Como dizer que isso não indica, na verdade, a execução de uma agenda do Executivo, que se expressaria também no controle das comissões? De fato, a linha é um tanto tênue quando vistos apenas os dados relativos à ocupação das posições de decisão (relatorias) no interior das comissões. Porém, voltando o olhar novamente para as alterações empreendidas nos projetos, investigando que relatores (se da coalizão ou não) deram pareceres que

propuseram alterações que foram incorporadas ao texto legal aprovado, as divisões se tornam novamente mais claras. Aqui, resgatando a divisão estabelecida no capítulo 1, separamos a legislação aprovada entre propostas de iniciativa exclusiva do Executivo e propostas de iniciativa compartilhada entre os Poderes, na Câmara e no Senado.

Tabela 3.7: Alterações por base parlamentar e tipo de iniciativa

		<i>Membros da Coalizão</i>	<i>Não Membros da Coalizão</i>
Coalizão Majoritária	<u>Câmara dos Deputados</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	180 (62,9%)	106 (37,1%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	448 (66,3%)	228 (33,7%)
	<i>Total</i>	628 (65,3%)	334 (34,7%)
	<u>Senado Federal</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	103 (62,4%)	62 (37,6%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	317 (83,2%)	64 (16,8%)
<i>Total</i>	420 (76,9%)	126 (23,1%)	
Coalizão Minoritária	<u>Câmara dos Deputados</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	15 (27,3%)	40 (72,7%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	74 (34,7%)	139 (65,3%)
	<i>Total</i>	89 (33,2%)	179 (66,8%)
	<u>Senado Federal</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	0 (0%)	3 (100%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	26 (32,5%)	54 (67,5%)
<i>Total</i>	26 (31,3%)	57 (68,7%)	

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Os dados estão claramente em favor da maioria tanto na Câmara quanto no Senado, seja ela governo ou não, nos dois tipos de legislação. Mesmo nas matérias que lidam com questões de gestão da máquina estatal, de iniciativa exclusiva do Executivo, a maioria, ainda que fora do governo, é quem tem primazia na atividade legislativa positiva. Porém, considerados os pesos diferentes, já mencionados, que

emendas, substitutivos e leis de conversão têm no que se refere a alterar substantivamente os projetos, diferenciá-los é importante. Como dissemos, utilizamos neste trabalho as alterações via substitutivo como *proxy* da relevância das alterações, já que eles, por prejudicarem o projeto original, indicam alterações mais profundas no texto originalmente proposto. Das alterações observadas, 1433 (77,1%) são emendas, 209 (11,2%) são substitutivos e 217 (11,7%) são leis de conversão. Estariam os substitutivos mais concentrados na coalizão do que na maioria, na comparação com as coalizões minoritárias?

Tabela 3.8: Substitutivos por base parlamentar e tipo de iniciativa

		<i>Membros da Coalizão</i>	<i>Não Membros da Coalizão</i>
Coalizão Majoritária	<u>Câmara dos Deputados</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	26 (76,5%)	8 (23,5%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	88 (81,5%)	20 (18,5%)
	<i>Total</i>	114 (80,3%)	28 (19,7%)
	<u>Senado Federal</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	4 (66,7%)	2 (33,3%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	9 (75%)	3 (25%)
	<i>Total</i>	13 (72,2%)	5 (27,8%)
Coalizão Minoritária	<u>Câmara dos Deputados</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	4 (44,4%)	5 (55,6%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	10 (29,4%)	24 (70,6%)
	<i>Total</i>	14 (32,6%)	29 (67,4%)
	<u>Senado Federal</u>		
	<i>Iniciativa Exclusiva</i>	0 (0%)	0 (0%)
	<i>Iniciativa Compartilhada</i>	0 (0%)	6 (100%)
	<i>Total</i>	0 (0%)	6 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

A primazia da maioria se reproduz também quando se têm em vista a *proxy* utilizada para as alterações mais profundas nos textos originais, tanto na Câmara quanto no Senado, em mais um indicativo de que, mais do que fazer parte do governo, fazer parte da maioria legislativa é a variável central quando se trata das possibilidades de intervenção direta nos projetos e expressão das preferências dos legisladores.

Por fim, adotamos mais um critério, específico para o caso de alterações empreendidas pelos membros da base do governo em coalizões majoritária. A intenção aqui é aferir o grau de compartilhamento no interior da coalizão, assim, diferenciamos entre as alterações propostas por membros do partido do presidente e alterações propostas por membros dos demais partidos da coalizão.

Tabela 3.9: Alterações no interior da coalizão de governo*

	<i>Partido do Presidente</i>	<i>Demais Partidos</i>
<u>Câmara dos Deputados</u>		
<i>Iniciativa Exclusiva</i>	48 (26,7%)	132 (73,3%)
<i>Iniciativa Compartilhada</i>	146 (32,6%)	302 (67,4%)
<i>Total</i>	194 (30,9%)	434 (69,1%)
<u>Senado Federal</u>		
<i>Iniciativa Exclusiva</i>	8 (7,8%)	95 (92,2%)
<i>Iniciativa Compartilhada</i>	121 (38,2%)	196 (61,8%)
<i>Total</i>	129 (30,7%)	291 (69,3%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*Itamar Franco não estava filiado a nenhum partido quando exerceu a presidência da República. As alterações empreendidas em seu governo, portanto, estão todas computadas em “Demais Partidos”.

Os dados mostram que a prática do emendamento é compartilhada também no interior da coalizão, com a maioria dos projetos sendo alterada por membros de

partidos que não o do presidente, em prática que se reproduz também quando são consideradas apenas as alterações via substitutivo.

Tabela 3.10: Substitutivos no interior da coalizão de governo*

	<i>Partido do Presidente</i>	<i>Demais Partidos</i>
<i>Câmara dos Deputados</i>		
<i>Iniciativa Exclusiva</i>	6 (23,1%)	20 (76,9%)
<i>Iniciativa Compartilhada</i>	28 (31,8%)	60 (68,2%)
<i>Total</i>	34 (29,8%)	80 (70,2%)
<i>Senado Federal</i>		
<i>Iniciativa Exclusiva</i>	2 (50%)	2 (50%)
<i>Iniciativa Compartilhada</i>	3 (33,3%)	6 (66,7%)
<i>Total</i>	5 (38,5%)	8 (61,5%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

*Itamar Franco não estava filiado a nenhum partido quando exerceu a presidência da República. As alterações empreendidas em seu governo, portanto, estão todas computadas em “Demais Partidos”.

Como se viu, existem fortes evidências empíricas de que a maioria legislativa exerce marcante influência substantiva sobre os projetos do Executivo que se tornam lei. Esse padrão se mostra bastante estável, tanto quando considerada a atuação da maioria enquanto componente formal do governo quanto quando ela está fora do gabinete presidencial. Com isso, buscamos demonstrar que o Executivo não governa sozinho, apartado do Legislativo, por mais institucionalmente forte que ele seja. Longe de uma agenda do Executivo, o que se apresenta é uma dinâmica altamente compartilhada da produção de legislação, que aponta no sentido da conformação substantiva de uma agenda da maioria legislativa.

Conclusão

Com o foco da análise voltado para a participação substantiva do parlamentares na conformação da legislação proposta pelo Executivo, este trabalho buscou trazer elementos ainda não explorados pela literatura nacional acerca da interação entre os Poderes. Com isso, nosso esforço se associa a desenvolvimentos importantes da literatura que procuram relativizar as teses sobre o declínio das legislaturas como centros de decisão política, particularmente na Europa (Huber, 1996; Thies, 2001; Heller, 2001; Huber e McCarty, 2001; Martin, 2004, Martin e Vanberg, 2004, 2005; Kerrouche, 2006).

Dada a participação do Legislativo observada nos dados apresentados, fica claro que existe um processo de deliberação efetiva em torno da legislação a ser aprovada, em sentido tal que torna difícil sustentar a tese de que uma agenda do Executivo é que está em efeito. Os dados apresentados indicam que a agenda é substantivamente compartilhada entre os Poderes e que a maioria legislativa exerce forte participação nas propostas, seja ela parte da base formal do governo ou não.

Claro que apresentamos aqui uma apenas visão parcial da realidade, já que a pesquisa considera apenas os projetos do Executivo aprovados no período considerado, o que, mesmo que configurando a maior parte da legislação aprovada, ainda nos provê com uma visão limitada do universo mais amplo da produção legislativa. Ainda assim, até onde alcança nosso recorte, as evidências empíricas sobre o processo de emendamento dos projetos enviados ao Congresso com a chancela do Executivo apontam de maneira bastante consistente na direção da conformação substantiva e implementação legal de uma agenda da maioria

legislativa. E seria isso de surpreender? Se a aprovação da maioria legislativa faz parte da própria lógica de funcionamento do governo, não é de se espantar que os partidos que a compõem participam da formulação da agenda. Se é necessária uma maioria para aprovar projetos, não há porque esperar que essa maioria não expresse suas preferências sobre o tema em discussão, e efetue ajustes quando achar necessário. Isso de fato acontece, mostrando que o sistema é capaz de lidar com a divergência em torno das políticas de maneira satisfatória.

Nesta dinâmica, como mostramos, as comissões (via relatores) são o veículo principal de manifestação efetiva de opinião parlamentar em um arranjo de produção legal que, regimental e constitucionalmente, privilegia não o Executivo, mas a maioria legislativa. Por isso, consideramos crucial a análise sobre as relatorias, particularmente nas comissões mais importantes, como a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CJCC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados.

Isto posto, deve-se dizer que não pretendemos negar a força institucional do Executivo no sistema político brasileiro, nem tampouco expressar uma crença na sua incapacidade de controlar a agenda e implementar políticas. Fazer isso, professando, portanto, uma suposta dominância do Legislativo, seria apenas inverter o problema, o que não nos traria ganhos analíticos no que se refere a compreender melhor os fundamentos da governabilidade nacional. O que sugerimos é que, se o Executivo controla a disciplina em plenário e é capaz de implementar políticas, ele o faz por formular ao lado da maioria o conteúdo dos projetos que se tornam lei. O governo (via lideranças partidárias), pode até decidir o que vai ser aprovado (poder de agenda), mas não o faz isoladamente e, principalmente, não detém necessariamente a

palavra final sobre o conteúdo definitivo das matérias. Os dois ramos de poder de decisão não estão em disputa, em oposição necessária entre si. Não há sustentação empírica para a tese de que agendas separadas são construídas por cada um dos lados. Pelo contrário, a análise revela que a agenda de governo deve ser apreendida como o resultado de um processo de negociação entre os Poderes, entre Executivo e a maioria parlamentar particularmente. Como afirmam Figueiredo e Limongi “o parlamentar filiado a um partido que pertence à coalizão governamental não apenas vota com o governo, ele participa da formulação e da implementação das políticas do governo” (2009, p.100). A agenda, neste sentido, não é anterior e exterior ao Legislativo, condição necessária para efetivação de uma lógica de agenda dual. A agenda é coletiva, construída endogenamente pela maioria parlamentar, pelos partidos representados no Congresso Nacional.

Como dissemos, se as instituições formais que regem a vida política nacional favorecem um ator, este ator parece ser a maioria legislativa, e não o Executivo simplesmente. E a validação empírica desse conceito foi aqui inicialmente avaliada através da análise dos *inputs* do Legislativo nos projetos do Executivo. Deve-se dizer, no entanto, que o predomínio da maioria no que se refere aos ajustes empreendidos nas propostas com a chancela do Executivo não significa que a minoria esteja excluída do processo. Ao contrário, em todos os dados apresentados é de se notar o considerável espaço de intervenção positiva de que é dotada a minoria, particularmente nos casos de coalizões majoritárias de governo. A oposição minoritária também não está excluída da negociação substantiva em torno da agenda política a ser aprovada, em um processo de construção de legislação que parece ser bastante inclusivo. Este viés específico não foi objeto de nossa análise, mas novos

estudos neste sentido certamente podem trazer ganhos analíticos fundamentais para estabelecermos uma compreensão mais abrangente sobre a dinâmica interna do Congresso Nacional no que se refere à produção de legislação.

Anexo A

Tabela de coalizões (1988-2009)

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partido do Presidente	Partidos da Coalizão	Duração		% Cadeiras no Início da Coalizão		% Cadeiras no Início da Coalizão	
	Início	Fim			Dias	Meses	Partido do Presidente na CD	Coalizão na CD	Partido do Presidente no SF	Coalizão no SF
Sarney 2	06-out-88	14-mar-90	PMDB	PMDB - PFL	524	17	41,48	64,27	47,22	59,00
Collor 1	15-mar-90	12-out-90	PRN	PRN - PFL	211	7	5,05	29,70	4,00	21,00
Collor 2	13-out-90	31-jan-91	PRN	PRN - PFL - PDS	110	3	6,06	30,51	5,33	22,20
Collor 3	01-fev-91	14-abr-92	PRN	PRN - PFL - PDS	438	14	7,95	33,20	6,17	32,10
Collor 4	15-abr-92	30-set-92	PRN	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	168	5	6,16	42,15	6,17	40,70
Itamar 1	01-out-92	30-ago-93	S/PART	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	333	10	-	52,29	-	75,30
Itamar 2	31-ago-93	24-jan-94	S/PART	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	146	5	-	59,05	-	74,10
Itamar 3	25-jan-94	31-dez-94	S/PART	PFL - PMDB - PSDB - PP	340	11	-	55,47	-	70,40
FHC I 1	01-jan-95	25-abr-96	PSDB	PSDB - PFL - PMDB - PTB	480	15	12,48	56,53	11,11	64,20
FHC I 2	26-abr-96	31-dez-98	PSDB	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PP	979	32	16,57	77,00	16,05	82,70
FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB	PSDB - PFL - PMDB - PP	1159	38	18,32	69,01	14,81	75,30
FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB	PSDB - PMDB - PP	300	9	18,13	45,03	17,28	46,90
Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	386	12	17,93	48,54	9,88	25,90
Lula I 2	23-jan-04	31-jan-05	PT	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	374	12	17,74	62,38	17,28	56,80
Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	107	3	17,74	59,84	16,05	53,10
Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	63	2	17,74	58,87	16,05	54,30
Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	526	17	17,54	69,40	16,05	56,80
Lula II 1	01-jan-07	01-abr-07	PT	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	90	3	15,89	53,60	14,81	61,70
Lula II 2	02-abr-07	31-dez-09	PT	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	1004	33	15,89	68,00	13,58	58,00

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap, extraído de Figueiredo (2007) e atualizado até 2009.

Anexo B

Tabelas desagregadas por coalizão. Em destaque, as coalizões minoritárias.

Tabela 3.4.1: Pareceres emitidos nas comissões, por coalizão na Câmara

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	25 (64,1%)	14 (35,9%)	39 (100%)
Collor 1	6 (33,3%)	12 (66,7%)	18 (100%)
Collor 2	4 (36,4%)	7 (63,6%)	11 (100%)
Collor 3	28 (34,1%)	54 (65,9%)	82 (100%)
Collor 4	(0%)	5 (100%)	5 (100%)
Itamar 1	20 (60,6%)	13 (39,4%)	33 (100%)
Itamar 2	23 (63,9%)	13 (36,1%)	36 (100%)
Itamar 3	19 (65,5%)	10 (34,5%)	29 (100%)
FHC I 1	18 (40%)	27 (60%)	45 (100%)
FHC I 2	61 (65,6%)	32 (34,4%)	93 (100%)
FHC II 1	70 (85,4%)	12 (14,6%)	82 (100%)
FHC II 2	23 (76,7%)	7 (23,3%)	30 (100%)
Lula I 1	10 (41,7%)	14 (58,3%)	24 (100%)
Lula I 2	19 (70,4%)	8 (29,6%)	27 (100%)
Lula I 3	2 (66,7%)	1 (33,3%)	3 (100%)
Lula I 4	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
Lula I 5	58 (75,3%)	19 (24,7%)	77 (100%)
Lula II 1	12 (85,7%)	2 (14,3%)	14 (100%)
Lula II 2	101 (70,6%)	42 (29,4%)	143 (100%)
Total	500 (63,1%)	292 (36,9%)	792 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.4.2: Pareceres orais emitidos em plenário, por coalizão na Câmara

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	22 (59,5%)	15 (40,5%)	37 (100%)
Collor 1	2 (22,2%)	7 (77,8%)	9 (100%)
Collor 2	9 (39,1%)	14 (60,9%)	23 (100%)
Collor 3	43 (31,2%)	95 (68,8%)	138 (100%)
Collor 4	19 (34,5%)	36 (65,5%)	55 (100%)
Itamar 1	92 (71,9%)	36 (28,1%)	128 (100%)
Itamar 2	29 (69%)	13 (31%)	42 (100%)
Itamar 3	31 (59,6%)	21 (40,4%)	52 (100%)
FHC I 1	49 (64,5%)	27 (35,5%)	76 (100%)
FHC I 2	167 (76,6%)	51 (23,4%)	218 (100%)
FHC II 1	210 (71,4%)	84 (28,6%)	294 (100%)
FHC II 2	56 (60,9%)	36 (39,1%)	92 (100%)
Lula I 1	47 (41,2%)	67 (58,8%)	114 (100%)
Lula I 2	118 (76,1%)	37 (23,9%)	155 (100%)
Lula I 3	9 (69,2%)	4 (30,8%)	13 (100%)
Lula I 4	6 (50%)	6 (50%)	12 (100%)
Lula I 5	94 (78,3%)	26 (21,7%)	120 (100%)
Lula II 1	14 (73,7%)	5 (26,3%)	19 (100%)
Lula II 2	178 (82%)	39 (18%)	217 (100%)
Total	1195 (65,9%)	619 (34,1%)	1814 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.4.3: Pareceres emitidos nas comissões, por coalizão no Senado

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	5 (100%)	(0%)	5 (100%)
Collor 1	(0%)	3 (100%)	3 (100%)
Collor 2	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Collor 3	6 (42,9%)	8 (57,1%)	14 (100%)
Collor 4	(0%)	2 (100%)	2 (100%)
Itamar 1	4 (80%)	1 (20%)	5 (100%)
Itamar 2	5 (83,3%)	1 (16,7%)	6 (100%)
Itamar 3	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
FHC I 1	16 (53,3%)	14 (46,7%)	30 (100%)
FHC I 2	79 (90,8%)	8 (9,2%)	87 (100%)
FHC II 1	89 (92,7%)	7 (7,3%)	96 (100%)
FHC II 2	5 (29,4%)	12 (70,6%)	17 (100%)
Lula I 1	9 (31%)	20 (69%)	29 (100%)
Lula I 2	17 (65,4%)	9 (34,6%)	26 (100%)
Lula I 3	3 (60%)	2 (40%)	5 (100%)
Lula I 4	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Lula I 5	18 (42,9%)	24 (57,1%)	42 (100%)
Lula II 1	2 (28,6%)	5 (71,4%)	7 (100%)
Lula II 2	38 (41,8%)	53 (58,2%)	91 (100%)
Total	297 (63,3%)	172 (36,7%)	469 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.4.4: Pareceres orais emitidos em plenário, por coalizão no Senado

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	21 (80,8%)	5 (19,2%)	26 (100%)
Collor 1	1 (14,3%)	6 (85,7%)	7 (100%)
Collor 2	3 (25%)	9 (75%)	12 (100%)
Collor 3	19 (33,3%)	38 (66,7%)	57 (100%)
Collor 4	4 (26,7%)	11 (73,3%)	15 (100%)
Itamar 1	41 (87,2%)	6 (12,8%)	47 (100%)
Itamar 2	16 (94,1%)	1 (5,9%)	17 (100%)
Itamar 3	15 (57,7%)	11 (42,3%)	26 (100%)
FHC I 1	16 (72,7%)	6 (27,3%)	22 (100%)
FHC I 2	52 (94,5%)	3 (5,5%)	55 (100%)
FHC II 1	26 (92,9%)	2 (7,1%)	28 (100%)
FHC II 2	20 (71,4%)	8 (28,6%)	28 (100%)
Lula I 1	21 (42%)	29 (58%)	50 (100%)
Lula I 2	61 (65,6%)	32 (34,4%)	93 (100%)
Lula I 3	9 (81,8%)	2 (18,2%)	11 (100%)
Lula I 4	7 (70%)	3 (30%)	10 (100%)
Lula I 5	62 (62%)	38 (38%)	100 (100%)
Lula II 1	8 (53,3%)	7 (46,7%)	15 (100%)
Lula II 2	101 (75,9%)	32 (24,1%)	133 (100%)
Total	503 (66,9%)	249 (33,1%)	752 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.5.1: Relatores da CCJC na Câmara, por coalizão

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	23 (67,6%)	11 (32,4%)	34 (100%)
Collor 1	2 (18,2%)	9 (81,8%)	11 (100%)
Collor 2	3 (23,1%)	10 (76,9%)	13 (100%)
Collor 3	24 (29,3%)	58 (70,7%)	82 (100%)
Collor 4	4 (21,1%)	15 (78,9%)	19 (100%)
Itamar 1	44 (88%)	6 (12%)	50 (100%)
Itamar 2	22 (84,6%)	4 (15,4%)	26 (100%)
Itamar 3	19 (65,5%)	10 (34,5%)	29 (100%)
FHC I 1	22 (50%)	22 (50%)	44 (100%)
FHC I 2	51 (50%)	51 (50%)	102 (100%)
FHC II 1	98 (77,2%)	29 (22,8%)	127 (100%)
FHC II 2	17 (63%)	10 (37%)	27 (100%)
Lula I 1	15 (55,6%)	12 (44,4%)	27 (100%)
Lula I 2	17 (77,3%)	5 (22,7%)	22 (100%)
Lula I 3	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Lula I 4	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
Lula I 5	34 (81%)	8 (19%)	42 (100%)
Lula II 1	6 (100%)	(0%)	6 (100%)
Lula II 2	55 (73,3%)	20 (26,7%)	75 (100%)
Total	457 (61,9%)	281 (38,1%)	738 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.6.1: Relatores da CFT na Câmara, por coalizão

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	19 (79,2%)	5 (20,8%)	24 (100%)
Collor 1	3 (60%)	2 (40%)	5 (100%)
Collor 2	6 (66,7%)	3 (33,3%)	9 (100%)
Collor 3	16 (34,8%)	30 (65,2%)	46 (100%)
Collor 4	12 (70,6%)	5 (29,4%)	17 (100%)
Itamar 1	26 (61,9%)	16 (38,1%)	42 (100%)
Itamar 2	14 (93,3%)	1 (6,7%)	15 (100%)
Itamar 3	13 (76,5%)	4 (23,5%)	17 (100%)
FHC I 1	24 (88,9%)	3 (11,1%)	27 (100%)
FHC I 2	55 (93,2%)	4 (6,8%)	59 (100%)
FHC II 1	56 (86,2%)	9 (13,8%)	65 (100%)
FHC II 2	15 (93,8%)	1 (6,3%)	16 (100%)
Lula I 1	8 (38,1%)	13 (61,9%)	21 (100%)
Lula I 2	11 (78,6%)	3 (21,4%)	14 (100%)
Lula I 3	-	-	-
Lula I 4	0 (0%)	1 (100%)	1 (100%)
Lula I 5	16 (59,3%)	11 (40,7%)	27 (100%)
Lula II 1	3 (100%)	0 (0%)	3 (100%)
Lula II 2	28 (59,6%)	19 (40,4%)	47 (100%)
Total	325 (71,4%)	130 (28,6%)	455 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.7.1: Alterações em iniciativa exclusiva, por coalizão, na Câmara

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	2 (40%)	3 (60%)	5 (100%)
Collor 1	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Collor 2	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Collor 3	5 (13,5%)	32 (86,5%)	37 (100%)
Collor 4	(0%)	2 (100%)	2 (100%)
Itamar 1	19 (43,2%)	25 (56,8%)	44 (100%)
Itamar 2	17 (63%)	10 (37%)	27 (100%)
Itamar 3	6 (21,4%)	22 (78,6%)	28 (100%)
FHC I 1	6 (46,2%)	7 (53,8%)	13 (100%)
FHC I 2	10 (55,6%)	8 (44,4%)	18 (100%)
FHC II 1	37 (74%)	13 (26%)	50 (100%)
FHC II 2	5 (100%)	(0%)	5 (100%)
Lula I 1	4 (50%)	4 (50%)	8 (100%)
Lula I 2	25 (75,8%)	8 (24,2%)	33 (100%)
Lula I 3	-	-	-
Lula I 4	17 (89,5%)	2 (10,5%)	19 (100%)
Lula I 5	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Lula II 1	39 (84,8%)	0 (0%)	46 (100%)
Lula II 2	195 (57,2%)	1 (0%)	341 (100%)
Total	195 (57,2%)	146 (42,8%)	341 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.7.2: Alterações em iniciativa compartilhada, por coalizão, na Câmara

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	12 (57,1%)	9 (42,9%)	21 (100%)
Collor 1	2 (8,7%)	21 (91,3%)	23 (100%)
Collor 2	5 (71,4%)	2 (28,6%)	7 (100%)
Collor 3	16 (20,5%)	62 (79,5%)	78 (100%)
Collor 4	(0%)	20 (100%)	20 (100%)
Itamar 1	33 (52,4%)	30 (47,6%)	63 (100%)
Itamar 2	12 (92,3%)	1 (7,7%)	13 (100%)
Itamar 3	14 (66,7%)	7 (33,3%)	21 (100%)
FHC I 1	29 (52,7%)	26 (47,3%)	55 (100%)
FHC I 2	64 (64%)	36 (36%)	100 (100%)
FHC II 1	79 (69,9%)	34 (30,1%)	113 (100%)
FHC II 2	18 (66,7%)	9 (33,3%)	27 (100%)
Lula I 1	33 (56,9%)	25 (43,1%)	58 (100%)
Lula I 2	53 (68,8%)	24 (31,2%)	77 (100%)
Lula I 3	2 (50%)	2 (50%)	4 (100%)
Lula I 4	4 (57,1%)	3 (42,9%)	7 (100%)
Lula I 5	28 (57,1%)	21 (42,9%)	49 (100%)
Lula II 1	11 (84,6%)	2 (15,4%)	13 (100%)
Lula II 2	107 (76,4%)	33 (23,6%)	140 (100%)
Total	522 (58,7%)	367 (41,3%)	889 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.7.3: Alterações em iniciativa exclusiva, por coalizão, no Senado

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	2 (100%)	(0%)	2 (100%)
Collor 1	-	-	-
Collor 2	-	-	-
Collor 3	-	-	-
Collor 4	-	-	-
Itamar 1	2 (100%)	(0%)	2 (100%)
Itamar 2	7 (100%)	(0%)	7 (100%)
Itamar 3	-	-	-
FHC I 1	(0%)	2 (100%)	2 (100%)
FHC I 2	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
FHC II 1	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
FHC II 2	-	-	-
Lula I 1	(0%)	3 (100%)	3 (100%)
Lula I 2	11 (50%)	11 (50%)	22 (100%)
Lula I 3	-	-	-
Lula I 4	-	-	-
Lula I 5	3 (54,5%)	3 (45,5%)	6 (100%)
Lula II 1	24 (66,7%)	20 (33,3%)	44 (100%)
Lula II 2	52 (61,3%)	26 (38,7%)	78 (100%)
Total	103 (61,3%)	65 (38,7%)	168 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.7.4: Alterações em iniciativa compartilhada, por coalizão, no Senado

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	2 (100%)	(0%)	2 (100%)
Collor 1	-	-	-
Collor 2	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Collor 3	8 (40%)	12 (60%)	20 (100%)
Collor 4	(0%)	7 (100%)	7 (100%)
Itamar 1	23 (88,5%)	3 (11,5%)	26 (100%)
Itamar 2	3 (100%)	(0%)	3 (100%)
Itamar 3	5 (100%)	(0%)	5 (100%)
FHC I 1	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
FHC I 2	91 (93,8%)	6 (6,2%)	97 (100%)
FHC II 1	20 (100%)	(0%)	20 (100%)
FHC II 2	5 (50%)	5 (50%)	10 (100%)
Lula I 1	13 (31%)	29 (69%)	42 (100%)
Lula I 2	61 (75,3%)	20 (24,7%)	81 (100%)
Lula I 3	11 (50%)	11 (50%)	22 (100%)
Lula I 4	-	-	-
Lula I 5	5 (100%)	6 (0%)	11 (100%)
Lula II 1	1 (84,8%)	(15,2%)	1 (100%)
Lula II 2	95 (74,4%)	17 (25,6%)	112 (100%)
Total	343 (74,4%)	118 (25,6%)	461 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.8.1: Substitutivos em iniciativa exclusiva e por coalizão, na Câmara

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	2 (50%)	2 (50%)	4 (100%)
Collor 1	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Collor 2	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Collor 3	(0%)	3 (100%)	3 (100%)
Collor 4	-	-	-
Itamar 1	2 (66,7%)	1 (33,3%)	3 (100%)
Itamar 2	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Itamar 3	-	-	-
FHC I 1	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
FHC I 2	6 (85,7%)	1 (14,3%)	7 (100%)
FHC II 1	8 (100%)	(0%)	8 (100%)
FHC II 2	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
Lula I 1	2 (100%)	(0%)	2 (100%)
Lula I 2	3 (100%)	(0%)	3 (100%)
Lula I 3	-	-	-
Lula I 4	-	-	-
Lula I 5	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
Lula II 1	-	-	-
Lula II 2	3 (60%)	2 (40%)	5 (100%)
Total	30 (69,8%)	13 (30,2%)	43 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.8.2: Substitutivos em iniciativa compartilhada por coalizão, na Câmara

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	5 (55,6%)	4 (44,4%)	9 (100%)
Collor 1	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Collor 2	1 (33,3%)	2 (66,7%)	3 (100%)
Collor 3	4 (26,7%)	11 (73,3%)	15 (100%)
Collor 4	(0%)	4 (100%)	4 (100%)
Itamar 1	7 (87,5%)	1 (12,5%)	8 (100%)
Itamar 2	3 (100%)	(0%)	3 (100%)
Itamar 3	3 (100%)	(0%)	3 (100%)
FHC I 1	5 (83,3%)	1 (16,7%)	6 (100%)
FHC I 2	19 (82,6%)	4 (17,4%)	23 (100%)
FHC II 1	25 (80,6%)	6 (19,4%)	31 (100%)
FHC II 2	3 (75%)	1 (25%)	4 (100%)
Lula I 1	2 (28,6%)	5 (71,4%)	7 (100%)
Lula I 2	3 (100%)	(0%)	3 (100%)
Lula I 3	-	-	-
Lula I 4	1 (62,5%)	(37,5%)	1 (100%)
Lula I 5	5 (100%)	3 (0%)	8 (100%)
Lula II 1	2 (90,9%)	(9,1%)	2 (100%)
Lula II 2	10 (69%)	1 (31%)	11 (100%)
Total	98 (69%)	44 (31%)	142 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.8.3: Substitutivos em iniciativa exclusiva por coalizão, no Senado

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	2 (100%)	(0%)	2 (100%)
Collor 1	-	-	-
Collor 2	-	-	-
Collor 3	-	-	-
Collor 4	-	-	-
Itamar 1	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
Itamar 2	-	-	-
Itamar 3	-	-	-
FHC I 1	-	-	-
FHC I 2	-	-	-
FHC II 1	-	-	-
FHC II 2	-	-	-
Lula I 1	-	-	-
Lula I 2	-	-	-
Lula I 3	-	-	-
Lula I 4	-	-	-
Lula I 5	(0%)	(100%)	(100%)
Lula II 1	(50%)	1 (50%)	1 (100%)
Lula II 2	1 (66,7%)	1 (33,3%)	2 (100%)
Total	4 (66,7%)	2 (33,3%)	6 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Tabela 3.8.4: Substitutivos em iniciativa compartilhada por coalizão, no Senado

Coalizões	Coalizão	Não Coalizão	Total
Sarney 2	-	-	-
Collor 1	-	-	-
Collor 2	-	-	-
Collor 3	(0%)	4 (100%)	4 (100%)
Collor 4	(0%)	2 (100%)	2 (100%)
Itamar 1	2 (100%)	(0%)	2 (100%)
Itamar 2	-	-	-
Itamar 3	-	-	-
FHC I 1	-	-	-
FHC I 2	3 (75%)	1 (25%)	4 (100%)
FHC II 1	-	-	-
FHC II 2	1 (100%)	(0%)	1 (100%)
Lula I 1	-	-	-
Lula I 2	(0%)	1 (100%)	1 (100%)
Lula I 3	2 (100%)	(0%)	2 (100%)
Lula I 4	-	-	-
Lula I 5	-	-	-
Lula II 1	-	-	-
Lula II 2	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Total	9 (50%)	9 (50%)	18 (100%)

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, no 1, 1988, pp. 3-55.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octávio. “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43, n. 3, 2000, p.479-519.

_____. “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies*, vol. 39, n. 4, 2006, p.1-26.

AMORIM NETO, Octávio, COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew. “Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98”. *World Politics* vol. 55, 2003, p.550-78.

AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias”. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002, p.5-38.

BALDWIN, N. D. J. “Concluding Observations: Legislative Weakness, scrutinising Strength?”, *Journal of Legislative Studies*, vol. 10, 2004, 295-302.

BLONDEL, Jean. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 23 set. 2007.

BRYCE, James. *Modern Democracies*. London, Macmillan, 1921.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno: Resolução nº 17 de 1989*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>. Acesso em: 01 out. 2009.

CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge Studies in Comparative Politics, 2007.

CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. e SAIEGH, S. "Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas". *Dados*, vol.45, n.2, 2002, p.187-218.

COX, Gary. "The Organization of Democratic Legislatures." In WEINGAST, Barry and WITTMAN, Donald (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy* New York: Oxford University Press, 2006.

COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.

_____. "Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 2, 1994, p. 215-32.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1997.

DINIZ, Simone. “Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial”. *Dados*, vol. 48, n° 2. 2005, p. 333-369.

DORING, Herbert. *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Frankfurt, Campus Verlag, 1995.

_____. “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”, in DORING, H. (org.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin’s Press, 1995a, pp. 223-246.

_____. “Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe”. *Legislative Studies Quarterly*, vol.26, n. 1, 2001, p. 145-165.

DÖRING, Herbert e HALLEMBERG, Mark. *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Ashgate, 2004.

ELGIE, Robert, QUINN, Donald and STAPLETON, John. “Testing the decline of parliament thesis: The parliamentary activity of the head of government in Ireland, 1923-2002”. *Political Studies*, vol. 54, n. 3, 2006, p. 465-485.

FENNO, Richard. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown & Co, 1973.

FIGUEIREDO, Argelina. “Coalition Government in the Brazilian Democracy”. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, 2007, p. 182-216

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. “Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal”. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, São Paulo, n° 5, 1996.

_____. “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão”. *Lua Nova*, n° 44, 1998, pp. 81-106.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1999.

_____. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1. 2008.

_____. “Poder de Agenda e Políticas Substantivas” in INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p.77-104.

FREITAS, Andréa “Migração partidária na Câmara dos Deputados”. [S.l.]. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2009.

FREITAS, Rafael; MEDEIROS, Danilo; MOURA, Samuel. “Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006)”. In: XXXII Encontro Nacional da ANPOCS, 2008, Caxambu - MG. XXXII Encontro Nacional da ANPOCS, 2008.

FURTADO, Celso. “Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil”. *Revista da Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 1, 1965, p. 75-89.

GALLAGHER, Michael, LAVER, Michael e MAIR, Peter. *Representative Government in Modern Europe*, McGraw Hill, London, 2001.

GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith. "Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures". *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, 1987, p 287-335.

HALL, Richard. *Participation in Congress*. New Haven, Yale University Press, 1996.

HELLER, William B. "Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments". *American Journal of Political Science*, vol. 45, n. 4, 2001, p. 780-798.

HENNING, Christian. "A Formal Model of Law Production by Government as a Natural Monopoly", in Herbert Döring (org.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press, 1995, p. 601-614;

HUBER, John. "Restrictive legislative procedures in France and the U.S.". *The American Political Science Review*, vol. 86, 1992, p.675-688.

_____. *Rationalizing Parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge University Press, 1996.

_____. "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies". *American Political Science Review*, vol. 90, n. 2, 1996a, p.269-282.

HUBER, John e MCCARTHY, Nolan. "Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining". *American Political Science Review*, vol. 95, n. 2, 2001, p. 345-360.

KERROUCHE, Eric. "The French Assemblée Nationale: the case of a weak legislature?" *The Journal of Legislative Studies*, vol 12, n. 3 & 4, 2006, p. 336-365.

KINZO, Maria D'Alva. "Partidos Políticos y Proceso Decisorio Democrático: El Caso Brasileño". In: CAVAROZZI, M. (comp.), *Hacia una Matriz de Gobierno en América Latina. Instituciones del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado*. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín/BID, 1999.

KREPPPEL. A. "Moving beyond procedure: an empirical analysis of European Parliament legislative influence", *Comparative Political Studies*, vol. 35, n. 7, 2002, p. 784-813.

KREHBIEL, K. "Spatial models of political choice". *Legislative Studies Quarterly*. vol. 8, 1988, pp. 259-319.

KRHEBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. Brasiliense, São Paulo, 1986.

LAMOUNIER, Bolívar. "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990". In REIS VELLOSO, João Paulo dos. *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

_____. "A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa". In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1994.

LEMOS, Leany. "El sistema de comisiones en el Senado brasileiro: jerarquía y concentración de poderes em los 90". *Mimeo*. Trabalho apresentado no I Congresso de ALACIP, 7-9 de Julio de 2002, Salamanca, Espanha, 2002.

LEMOS, Leany e RANINCHESKI, Sonia. (2003), "Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadania en la década del 90". *Lateinamerika Analysen*, Hamburgo, 2003, p. 4-30.

LEES, John D. e SHAW, Malcom. *Committees in legislatures: a comparative analysis*. Durham, Duke University Press, 1979.

LESSA, Renato. *A Invenção Republicana: Campos Sales, Bases e Decadência da Primeira República*. Rio de Janeiro, Vértice, 1988.

LIMONGI, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais — BIB*, nº 37, 1994.

LINZ, Juan. *The breakdown of democratic regimes: crisis, breakdown and reequilibration*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

LOWENBERG, Gerhard. "The role of Parliament in Modern Political Systems". In: Lowenberg, Gerhard (org.) *Modern Parliaments: change or decline*. Chicago: Aldine Atherton, 1971, p. 1-20.

LOWI, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". *World Politics*, vol. 16, 1964, p. 677-715.

MAINWARING, Scott. "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 29, 1991.

_____. "Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", In MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

_____. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1999.

MAINWARING e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress". *Legislative Studies Quarterly*, ano 22, n. 2, 1997, pp. 453-483.

_____. , “Multiparidarism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil”. In: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

MARTIN, Lanny. “The Government Agenda in Parliamentary Democracies”. *American Journal of Political Science* Vol. 48, No. 3, 2004, Pp. 445–461.

MARTIN, Lanny e STEVENSON, Randolph T.. “Government Formation in Parliamentary Democracies.” *American Journal of Political Science* Vol. 45, No. 1, 2001, pp. 33-50.

MARTIN, Lanny e VANBERG, Georg. “Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny.” *American Journal of Political Science* vol. 48, 2004, p. 13-27.

_____. “Coalition Policymaking and Legislative Review”. *American Journal of Political Science*, vol. 99, n. 1, 2005, p. 93-106.

MATTSON, Ingvar e STROM Kaare. “Parliamentary committees”, in Herbert Döring (org.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Nova York, St. Martin’s Press, 1995.

MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press, 1974.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Economia e Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1997.

_____. "Condicionamentos Institucionais das Medidas Provisórias". *Revista de Administração Pública*, vol. 34, nº 2, 2000, p. 25-44.

MORGENSTEIN, Scott. "Explaining Legislative Politics in Latin America". In MORGENSTEIN, Scott e NACIF, Benito (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 413-445.

MUELLER, Wolfgang e STROM, Kaare. *Coalition governments in Western Europe*. London: Oxford University Press, 2000.

MUSTAPIC, Ana María. "Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en Brasil y Argentina", in J. M. LLADÓS e GUIMARÃES. P. (comps.), *Perspectivas Brasil y Argentina*. Brasília/Buenos Aires, IPRI/CARI, 1999.

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

PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. "Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, 2000.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 1997.

_____. "A Delegação Legislativa no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1998", in Vários Autores, *A Ousadia Crítica: Ensaio para Gabriel Cohn*. Londrina, Ed. UEL, 1998.

POWER, Timothy J. "The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", in CAREY, J. M. e SHUGART, M. S. (orgs.), *Executive Decree Authority Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press, 1998.

_____. "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, n. 1, 2010, pp. 18-33.

RICCI, Paolo. "A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável", *BIB*, n. 54, vol. 2, 2002, p.101-123.

_____. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, vol. 46, n° 4, 2003, p.699-734.

_____. (2008). A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro. Diferenças e similaridades entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.. In: Leany, Lemos. (Org.). *O Senado Federal brasileiro no pos-constituente*. 1 ed. Brasília: Unilegis/Senado Federal, 2008, p. 237-271.

_____. (2010), "The Content of Law. Concepts and Measures in Legislative Studies", *Committee on Concepts and Methods, Working Paper Series*, n. 43, 2010.

SANTOS, Fabiano. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

_____. "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil". *Dados*, vol. 42, n° 1, 1999.

_____. "Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina, in J. M. Lladós e S. P. Guimarães (comps.), *Perspectivas Brasil y Argentina*. Brasília/Buenos Aires, IPRI/CARI, 1999a.

_____. "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *Dados*, 2002, vol.45, n.2, 2002, p.237-264.

SARTORI, Giovanni. "Partidos e Sistemas Partidários". *Zahar/UNB*. Brasília, 1983.

SENADO FEDERAL. *Regimento Interno: resolução n°93, de 1970*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoII.pdf>>. Acesso em: 30 de julho de 2008.

SHEPARD, Mark e CAIRNEY, Paul. "The Impact of the Scottish Parliament in Amending Executive Legislation," *Political Studies*, Political Studies Association, vol. 53, 2005, p. 303-319.

SHEPSON, Kenneth e WEINGAST, Barry. "Institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, vol. 81, 1987, p. 85-104.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. *Presidents and assemblies — constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SMITH, Steven S. e DEERING, Christopher J. *Committees in Congress* (3ª ed.). Washington, D.C., Congressional Quarterly Inc, 1997.

SOARES, Gláucio. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo, Ed. DifelFGV, 1973.

STROM, Kaare "Parliamentary Government and Legislative Organization." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. Herbert Döring. Frankfurt: Campus Verlag, 1995, pp. 51-82.

_____. "Parliamentary Committees in European Democracies." In LONGLEY, Lawrence D. e DAVIDSON, Roger H. (eds.) *The New Roles of Parliamentary Committees*. London: Frank Cass, 1998, pp. 21-59.

STULZ, Newell M. "Parliament in former British black areas". *The Journal of Developing Areas*, vol.2, 1968, p. 479-94.

THIES, Michael. "On the Primacy of Party in Government: Why Legislative Parties Can Survive Party Decline in the Electorate." In DALTON, R and WATTENBERG, M. (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments." *American Journal of Political Science* vol. 45, n. 3, 2001, p. 580-598

THOMAS, G. P. 'United Kingdom: The Prime Minister and Parliament', *Journal of Legislative Studies*, vol.10, n.2-3, 2004, p.4-37.

TSEBELIS, George. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis." *American Political Science Review* vol. 93, n. 3, 1999, p. 591-608.

WEINGAST, B.R. e MARSHALL, W.J. "The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets". *Journal of Political Economy*, vol. 96, n. 1, 1988, p. 133-63.

WHEARE, K. *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press, 1967.