

# **32º Encontro Anual da Anpocs**

## **GT 21: Estudos Legislativos**

### **Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006)**

Rafael Freitas dos Santos (CEBRAP) - rfsantoss@yahoo.com.br

Danilo Buscatto Medeiros (CEBRAP) - danilo.medeiros@usp.br

Samuel Moura Santos (CEBRAP) - mourasantos@gmail.com

Caxambu

2008

## **Apresentação**

O baixo grau de institucionalização e a fragilidade do sistema de comissões permanentes brasileiro frente a uma lógica dominante de centralização do poder decisório e de predominância do Executivo no âmbito legislativo têm sido ressaltados nas análises recentes sobre o funcionamento do Poder Legislativo. O que sugerimos neste *paper* é que não só esta visão acaba por descartar inteiramente a contribuição das comissões na produção legislativa brasileira como, em última análise, tende a minimizar o papel exercido pelo Legislativo no processo decisório como um todo.

Como se sabe, as restrições e as liberdades impostas pelos mecanismos institucionais são consideradas cruciais pela literatura neoinstitucionalista para a definição das relações entre Executivo e Legislativo. O que pretendemos é problematizar as interpretações sobre a atuação do Legislativo, questionando, particularmente, a caracterização que o avalia como “inoperante”, assim como a avaliação que se faz das comissões permanentes do Congresso Nacional como “fortes” ou “fracas” por princípio, apontando para a necessidade de se empreenderem estudos empíricos sobre o seu funcionamento e atuação reais.

O foco de análise principal é a legislação proposta pelo Executivo no período 1988-2006, através da qual analisaremos os modos de atuação do Legislativo, particularmente o modo de inserção do sistema das comissões no processo legislativo. Neste particular, daremos especial atenção à sua capacidade de atuar enquanto instância de “poder positivo”, definido aqui como a capacidade de propor e efetivamente empreender alterações (na forma de emendas ou substitutivos) nos projetos de lei a elas submetidos, mas também avaliando, ainda que marginalmente, suas possibilidades de ação negativa.

Esse *paper* se divide em 7 seções. Na primeira, apresentamos um breve levantamento histórico sobre a teoria que pauta os debates entre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, dando particular atenção para as teses que asseveram a preponderância do Executivo no processo legislativo nacional. Na segunda, apresentamos dados sobre os padrões de emendamentos realizados pelo Legislativo nos projetos enviados pelo Executivo, tentando desse modo levantar evidências sobre a efetividade de sua ação. Na terceira, apresentamos os termos da discussão sobre o sistema de comissões na literatura nacional e internacional. Na quarta, traçamos uma relação entre plenário e comissões no que se refere à preponderância na prática do emendamento. Na quinta,

tratamos, ainda que marginalmente, sobre as possibilidades de ação negativa das comissões. Na sexta, apontamos para as relações entre veto presidencial e alterações na legislação enviada pelo Executivo. E na sétima, fazemos nossas conclusões parciais sobre os resultados obtidos.

### **1. Estado do debate nacional sobre relações Executivo-Legislativo**

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 defendem a noção de que os dois ramos do poder (Executivo e Legislativo) são inerentemente confrontacionistas, já que detentores de interesses próprios e, muitas vezes, irreconciliáveis. Esse comportamento, segundo essa corrente analítica, seria estimulado por um arranjo institucional – presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional de lista aberta e federalismo – que induziria à conformação de um Congresso Nacional conservador, 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; Sartori, 1993; Lamounier, 1994).

Assim, de acordo com esses autores, 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 sua agenda governamental. 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.

Segundo 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. Desse modo, na visão desses 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 uma situação de permanente crise de governabilidade.

A segunda corrente de pensamento, por sua vez, enfatiza os fortes incentivos à cooperação presentes no sistema político brasileiro e a preponderância do Executivo no processo de produção legal (Figueiredo e Limongi, 1996 e 1999; 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 parcial<sup>1</sup>, exclusividade de proposição de projetos de leis orçamentárias<sup>2</sup> e de administração pública). Os dados apresentados pelos autores descrevem um Congresso extremamente disciplinado e coeso, composto por deputados que respeitam a orientação dos líderes de seus partidos em 93% das votações estudadas, o que torna o resultado das votações bastante previsível. Segundo os autores, a concentração dos recursos legislativos na Mesa Diretora e nos líderes partidários também contribui de forma decisiva para a preponderância do Executivo no processo legislativo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 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".

<sup>2</sup> 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. Com bem notam Pereira e Mueller (2000), esta prerrogativa, na prática, “permite ao presidente preservar o *status quo* [...] pela não introdução de uma proposta.”

<sup>3</sup> Esse domínio do Executivo, deve-se notar, não é garantido, evidentemente, apesar da lógica de distribuição das forças parlamentares no Legislativo, mas, ao contrário, por causa dela, já que mesmo as Medidas Provisórias, instrumento legal considerado pela literatura como essencial na dominância do Executivo, devem ser aprovadas por uma maioria dos congressistas para ser efetivada em lei.

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 para uma atuação dominante do Executivo. Os dados abaixo, apresentados por Figueiredo e Limongi (1999) e aqui apenas atualizados até o final do primeiro mandato de Lula, demonstram a validade dessa proposição:

Tabela 1: Produção legal por poder proponente

Presidente na sanção	Executivo	Legislativo	Judiciário	Total Geral
Sarney*	231 82,2%	25 8,9%	25 8,9%	281 100,0%
Collor	367 83,8%	37 8,4%	34 7,8%	438 100,0%
Itamar	385 79,1%	77 15,8%	25 5,1%	487 100,0%
FHC I	641 80,5%	139 17,5%	16 2,0%	796 100,0%
FHC II	738 81,2%	159 17,5%	12 1,3%	909 100,0%
Lula I	621 77,4%	158 19,7%	23 2,9%	802 100,0%
Total	2983 80,3%	595 16,0%	135 3,6%	3713 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

\*A partir de 05 de outubro de 1988.

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

Tabela 2: Taxa de sucesso e dominância do Executivo<sup>4</sup>

Presidente	Sucesso do Executivo	Dominância do executivo
Sarney*	70,30	76,37
Collor	65,18	76,23
Itamar	65,44	91,49
FHC I	73,22	84,41
FHC II	70,72	80,98
Lula I	80,03	89,70
Média	70,81	83,20

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

\*A partir de 05 de outubro de 1988.

Esses dados são bastante conhecidos e, apesar das restrições levantadas por alguns autores (Pereira e Mueller, 2002), são relativamente bem aceitos e marcam, inegavelmente, um ponto de inflexão no debate acadêmico sobre as relações entre Executivo e Legislativo na Brasil. Fazendo uma leitura de Figueiredo e Limongi (1999), no sentido em que afirmam que um Executivo forte e preponderante não é o mesmo que um Executivo capaz de impor unilateralmente e incondicionalmente sua agenda, podemos fazer referência à necessidade que ele tem de constituir o apoio de uma maioria parlamentar. A conformação de agenda governamental, assim, pode ser posta nos termos de oposição entre maioria e minoria, sendo formada mais horizontalmente do que verticalmente. Nessa linha argumentativa, portanto, quando o Executivo está alinhado com a maioria são raros os casos de atuação do Legislativo e, sobretudo, das comissões como pontos de veto.

Porém, implicará isso em um Legislativo aliado do processo decisório, sendo apenas um órgão sancionador das intenções de um Executivo amparado pela maioria? Ou a mera apresentação dos dados acima esconde um processo de negociação mais profunda que ocorre no interior do Congresso Nacional? Essa é a principal questão que pauta o presente trabalho. Em uma agenda dominada pelo Executivo, há espaço para o Legislativo expressar suas preferências? Se há, de que forma ele tende a fazê-lo? Com o intuito de responder a estas perguntas, restringiremos nosso foco de análise apenas à legislação proposta pelo Executivo durante o período sob análise.

---

<sup>4</sup> 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 pelo total percentual de leis do Executivo aprovadas quando se considera o total de leis apresentadas pelo Executivo e pelo Legislativo.

Tabela 3: Produção legal do Executivo por tipo de lei

Presidente na sanção	Projetos de Lei Ordinária Transformados em Norma Jurídica	Projetos de Lei Orçamentária Transformados em Norma Jurídica	Medidas Provisórias Transformadas em Norma Jurídica	Total Geral
Sarney*	33 14,3%	102 44,2%	96 41,6%	231 100,0%
Collor	108 29,4%	185 50,4%	74 20,2%	367 100,0%
Itamar	86 22,3%	228 59,2%	71 18,4%	385 100,0%
FHC I	127 19,8%	385 60,1%	129 20,1%	641 100,0%
FHC II	109 14,8%	417 56,5%	212 28,7%	738 100,0%
Lula I	100 16,1%	295 47,5%	226 36,4%	621 100,0%
Total	563 18,9%	1612 54,0%	808 27,1%	2983 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

\*A partir de 05 de outubro de 1988.

O conceito de agenda tende a ser empregado nos estudos legislativos com um viés dicotômico, que considera Executivo e Legislativo como duas organizações separadas e portadoras de agendas distintas. Mas esse não é necessariamente o caso. A nosso ver, os dois ramos de poder não podem ser compreendidos através de uma lógica exclusivamente confrontacionista. Ou seja, a relação entre os dois não precisa ser obrigatoriamente verticalizada. Com isso em mente, quando falamos em “agenda do Executivo”, o fazemos com propósitos analíticos, de modo a destacar um ator político possuidor de prerrogativas diferenciadas no campo legislativo. A exclusividade na apresentação de Projetos de Lei Orçamentária, por exemplo, superestima o poder de iniciativa legislativa do Executivo, pois muitos desses projetos são de natureza puramente administrativa, 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 Projetos de Lei Orçamentária ficam de fora, portanto, pelo fato de se tratar de um tipo específico de legislação a qual o Executivo não pode se furtar de propor – a lógica orçamentária é outra e não entra no campo da escolha estratégica referente à legislação ordinária. Serão objeto de estudo apenas as Medidas Provisórias (MPs) e os Projetos de Lei Ordinária (PLs).

No caso dos PLs, como podemos notar através da comparação das tabelas 1 e 3, a dominância do Executivo não se expressa em números absolutos, com uma média de 16% para projetos do Legislativo e de 18,9% para projetos de Executivo. Ainda assim, deve se salientar que, mesmo tratando-se de uma ferramenta minoritária no instrumental legislativo do Executivo, o volume de PLs sancionados advindos dos dois poderes de Estado sejam bastante semelhantes. Ou seja, mesmo no uso de instrumentos legislativos compartilhados (caso dos PLs) o Executivo se mostra bastante forte.

Cabe salientar que considerar apenas os PLs na contabilização da legislação ordinária e, assim, assinalar a paridade entre Executivo e Legislativo acaba por subestimar o primeiro. A este ainda é permitido, em caráter exclusivo, a proposição de MPs que, por mais que a rigor sejam somente para casos de urgência, são, de fato, utilizadas para a aprovação de legislação ordinária. Ou seja, é necessário considerar as MPs nesse cômputo, uma vez que ao Executivo é permitida essa escolha estratégica em termos de legislação não-orçamentária.

Cabe frisar que não consideramos todas as MPs em nossa análise. Nosso recorte quanto a este tipo de matéria 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, limitando a uma 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, forçando a votação. Excluímos, portanto, as MPs que vigoravam com a regra antiga na medida em que a possibilidade de reedição infinita inibia o processo legislativo, pois não havia a necessidade de aprová-las.

Pois bem. Pelos dados fica claro que o Executivo é detentor de considerável força legisladora. Mas o que isso diz a respeito da atividade do Legislativo? Um Executivo dominante conduz o Legislativo à inoperância? Enfim, quais são as possibilidades de atuação do Legislativo diante dessa realidade? É o que examinaremos a seguir.

## **2. Questionamentos sobre as relações Executivo-Legislativo**

Certamente o fato de que o Legislativo consiga “equilibrar” forças com o Executivo quando o objeto de análise são apenas os PLs não significa, de modo algum, que o Legislativo seja senhor de uma parcela significativa na produção legal. Pelo contrário, a evidência de que mesmo uma ferramenta secundária do Executivo mostre a mesma efetividade que a única ferramenta do Legislativo, enquanto órgão propositor, dá



ainda mais força às teses de preponderância do Executivo. Porém, se no campo da iniciativa legislativa o Legislativo não mostra força, isso não significa que ele não detenha outros meios de atuação. Nossa sugestão é que no campo das alterações empreendidas pelo Legislativo nas matérias a ele submetidas pelo Executivo é que talvez se possa vislumbrar a efetividade de sua ação na expressão de suas preferências. Ou seja, o fato de o Executivo deter amplo domínio sobre a iniciativa legislativa e dispor de instrumentos institucionais que favoreçam a aprovação de sua agenda, não significa, evidentemente, que ele possa se abster de negociar com a casa legisladora. Afinal, a relação necessária que se estabelece, em qualquer democracia, é a da conformação da legislação de acordo com a preferência da maioria. Assim, a negociação é necessária, dê-se ela 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.

Nossa sugestão 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, lançando nova luz sobre o tema e talvez trazendo contribuições importantes para o debate em torno dos padrões de relação entre Executivo e Legislativo no Brasil.

As tabela abaixo apresentam o volume de alterações empreendidas pelo Legislativo nas matérias do Executivo transformadas em lei durante o período sob análise.

Tabela 4: Volume de matérias do Executivo alteradas por Presidente na sanção\*

	<b>Sarney**</b>	<b>Collor</b>	<b>Itamar</b>	<b>FHC I</b>	<b>FHC II</b>	<b>Lula I</b>	<b>Total</b>
<b>Sem alteração</b>	14 42,4%	36 33,3%	29 33,7%	52 40,9%	74 44,0%	154 47,2%	359 42,3%
<b>Com alteração</b>	19 57,6%	72 66,7%	57 66,3%	75 59,1%	94 56,0%	172 52,8%	489 57,7%
<b>Total</b>	33 100,0%	108 100,0%	86 100,0%	127 100,0%	168 100,0%	326 100,0%	848 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

\* Contabilizam todos os PLs e apenas as MPs propostas após a promulgação da EC nº 32/01.

\*\* A partir de 05 de outubro de 1988.

Sobre a tabela acima, deve-se destacar que o segundo mandato de FHC e, principalmente, o primeiro mandato de Lula apresentam um número de projetos mais

elevado devido a contabilização das Medidas Provisórias propostas a partir de 12 de setembro de 2001. As MPs estão excluídas dos totais dos demais governos, pelos motivos expostos anteriormente.

Cabe ressaltar que as porcentagens pouco se alteram quando se consideram apenas os Projetos de Lei Ordinária, o que reforça a idéia de que, apesar de possuírem dinâmicas legislativas diferenciadas, os dois tipos de legislação passam por apreciações, em termos positivos, semelhantes. Como se vê, parte significativa dos projetos do Executivo enviados ao Legislativo são alterados pelo último antes de virarem lei. Cerca de 60% das matérias do Executivo sofreram algum tipo de modificação, seja na forma de emendas, de substitutivos ou de ambos. Reparem também na tendência declinante da porcentagem de propostas alteradas pelo Legislativo. A qualificação dessas alterações está fora do escopo do presente trabalho, assim como a dinâmica partidária ou entre blocos situação/oposição que elas possam expressar. Essa análise será realizada em um momento posterior da pesquisa, mas já é possível se notar que, mesmo que não detenha a preponderância sobre a iniciativa legislativa, o Legislativo participa ativamente do processo. Se de maneira mais ou menos decisiva, ainda é cedo para afirmar, mas sua atuação ocorre e, mais que isso, ocorre em termos “positivos” ou propositivos.

A divisão aproximada entre 60% de projeto alterados *versus* 40% de projetos não alterados não expressa uma diferença marcante, mas pode ser pensada no sentido de relativizar a literatura que afirma a supremacia quase incontestável do Executivo no processo legislativo. O Executivo domina a agenda legislativa? Sim. Mas a domina sem ter que negociar com o Congresso? A nosso ver, não. Pelo menos não sempre. A dinâmica dessa negociação, ou seja, o fato de ela se dar no interior da coalizão governista ou com a oposição, ou com ambas, é um assunto ainda a ser explorado.

Agora, posto que os dados indicam que o Legislativo participa, em alguma medida, do processo decisório através da prática de emendamento, deve-se buscar compreender de que maneira isso ocorre. E mais do que isso, onde isso ocorre? Através de quais instâncias decisórias internas ao Legislativo ocorre, primordialmente, essa atividade? Resumindo: quem altera mais os projetos? O plenário ou o sistema de comissões?

### 3. Comissões permanentes: os termos da discussão

Cabe aqui uma breve explanação a respeito dos termos em que se pauta o debate sobre comissões. Debate este que, como se sabe, é amplamente pautado pela literatura sobre o Congresso norte-americano.

Boa parte da literatura associa a descentralização da atividade legislativa a uma maior participação dos parlamentares nos processos deliberativo e decisório da instituição. Assumindo a hipótese de que o grau de participação legislativa é função da estrutura organizacional do Legislativo, essa linha de raciocínio apregoa que o fortalecimento do sistema de comissões teria tanto a capacidade de incentivar a aquisição de especialização em determinados temas quanto a de fomentar uma participação mais efetiva dos parlamentares nas decisões legislativas. Essa linha teórica tem sido utilizada, desde o trabalho clássico de Mayhew (1974), em grande parte dos estudos que trabalham com a noção de que o princípio de estruturação do processo legislativo se daria com base em um *trade-off* entre o peso relativo dos partidos políticos e o do sistema de comissões. Assim, um forte sistema de comissões ampliaria as oportunidades de participação autônoma dos legisladores na produção de políticas públicas, enquanto a existência de um sistema partidário forte significaria que o processo decisório é controlado por um número reduzido de atores, os líderes partidários, que atuariam em plenário, extraíndo de sua base adesão incondicional.

A distinção, portanto, entre processos decisórios descentralizados e centralizados presente nos modelos teóricos, contrapõe, respectivamente, sistemas cujos atores chave na definição da agenda são as comissões parlamentares e sistemas nos quais o representante da maioria é o grande responsável pela formação da agenda.

Sob o olhar do neoinstitucionalismo, o estudo do processo legislativo envolve três dimensões clássicas, assentadas na teoria da escolha racional e elaboradas para a análise do comportamento legislativo do Congresso norte-americano (Limongi, 1994): a distributiva, a informacional e a partidária. É sabido que as comissões possuem papel chave no desenvolvimento dessas perspectivas analíticas, que levam em conta o lugar central que elas ocupam na organização dos trabalhos legislativos dos Estados Unidos<sup>5</sup>. As três correntes teóricas, derivadas da escola da escolha racional, baseiam-se, nos termos de Pereira e Mueller (2000), “em um modelo principal-agente, no qual um

---

<sup>5</sup> Entre outras coisas, as comissões norte-americanas possuem poderes decisórios que são capazes de garantir a aprovação de legislação de cunho local (Deering e Smith, 1987).

principal delega tarefas para um agente num ambiente de informação assimétrica, de modo que o bom funcionamento da relação depende da criação de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes”.

A primeira corrente – distributiva – afirma que o parlamentar, visando a reeleição, tende a favorecer seu distrito eleitoral. Porém, no interior do Congresso os benefícios são escassos em relação à demanda de cada parlamentar, o que resultaria na geração de conflitos que tendem a ser resolvidos através da troca mútua de votos. Pela distância temporal das votações, as instituições asseguram essa cooperação, conferindo estabilidade às decisões no Congresso. Essa cooperação costuma ocorrer através do sistema de comissões, no qual são distribuídos os direitos de propriedade. Assim, de forma resumida, a teoria distributiva postula que as comissões servem aos propósitos de seus próprios integrantes, que se utilizam do sistema para maximizar seus ganhos de troca (*logrolling*) e, portanto, suas chances de reeleição (Shepsle e Weingast, 1987; Weingast e Marshall, 1988).

O modelo informacional (Gilligan e Krehbiel, 1987; Krehbiel, 1991), cujo referencial de análise é o plenário como um todo, defende que as decisões devem ser tomadas pela maioria. Sendo contrária à delegação de poder para uma minoria, a maioria prove incentivos à especialização do parlamentar, porém posiciona-se contra o monopólio dessas informações, já que os parlamentares que as possuem devem ser incentivados a divulgá-las. Diferente da corrente distributiva, os ganhos pela especialização aqui são distribuídos pelo grupo. O que o modelo informacional pretende assinalar, de modo geral, é que o Congresso não deve ser definido como um conjunto de interesses individuais dos parlamentares. As comissões, nesse sentido, teriam a função de promover estabilidade às decisões políticas, atuando como agentes facilitadores da redução das incertezas inerentes ao processo político, uma vez que sua composição leva em conta a especialização.

Já na teoria partidária (Cox e McCubbins, 1993 e 1994), considera-se que as regras legislativas, ao concederem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais, fornecem um incentivo para que se procure controlar as ações das comissões em favor do interesse dos membros do partido. Nesta última teoria, portanto, os partidos políticos, excluídos das duas análises anteriores, são vistos como o elemento estruturador da atividade legislativa – o que nas outras correntes é entendido como

prerrogativa das comissões. Haveria, neste caso, uma cooperação dos membros de um partido, principalmente do partido majoritário, em alcançar objetivos partidários.

A literatura especializada problematiza a relação entre os poderes assinalando que a capacidade do Legislativo em competir com o Executivo na formulação de políticas públicas está associada ao grau de complexidade interna do corpo legislativo e à sua competência informacional, ou seja, sua capacidade de armazenar, distribuir e gerar novas informações (Lemos, 2002). Nesse sentido, as comissões permanentes funcionariam como incentivos por meio dos quais se faz a distribuição de direitos parlamentares, assegurando ao representante sua capacidade de influenciar o processo decisório. Influência que, nos termos de Shepsle e Weingast (1987), assenta-se nas regras institucionais que governam a seqüência do processo legislativo: proposição, emendamento (poderes positivos) e veto (poder negativo).

Como já se mencionou, uma parte considerável da literatura brasileira, ao enfatizar a dinâmica de centralização dos trabalhos legislativos, amplamente dominados pelo Executivo e pelos líderes partidários, não confere grande importância ao papel das comissões permanentes. Fato este que se espelha no baixo volume de trabalhos específicos sobre o tema na ciência política nacional, o que garante à teoria internacional, particularmente a norte-americana, o domínio sobre os termos teóricos do debate.

Pereira e Mueller (2000), por exemplo, em trabalho que analisa dados referentes ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), aceitam que, apesar das semelhanças entre o Congresso brasileiro e o norte-americano (bicameralismo em um regime presidencialista e estruturação legislativa em torno de um sistema de comissões permanentes), nenhum dos modelos explicativos propostos para o caso norte-americano adapta-se, *ipso facto*, ao caso brasileiro. Segundo os autores, o modelo distributivo não é adequado ao sistema brasileiro. Devido ao baixo grau de institucionalização do sistema de comissões permanentes no país estas não seriam capazes de fazer valer suas preferências frente ao plenário. Outro ponto presente no sistema brasileiro que, segundo os autores, violaria flagrantemente o modelo distributivo é a alta rotatividade dos membros das comissões, já que um dos imperativos deste modelo é, além da auto-seleção a estabilidade de seus integrantes. Um membro de uma comissão só sairia da mesma por vontade própria. Isto, segundo os autores, não ocorre no sistema de comissões brasileiro, cuja composição é amplamente influenciada pelo Executivo e pelos líderes partidários, que detém a prerrogativa de indicar ou substituir seus integrantes a qualquer momento.

Pereira e Mueller (2000) afirmam que a importância e a efetividade das comissões permanentes variam em relação direta ao seu grau de alinhamento à agenda do Executivo. Assim, se, por um lado, em uma dinâmica na qual as preferências entre o Executivo e as comissões se distanciam, estas detêm pouco poder de manifestar-se sobre as propostas, por outro, em uma dinâmica em que estas preferências são próximas, ou seja, em uma situação em que as comissões são compostas majoritariamente por parlamentares leais ao Executivo, elas seriam valorizadas, pois, desse modo, as preferências das comissões, quando alteradas em plenário, ainda poderiam ser restauradas pelo veto presidencial. Como se vê, os autores assumem como premissa que “a existência e o funcionamento do sistema de comissões está subordinado às preferências do Executivo” e seguem afirmando que, dados os amplos poderes de que dispõe o Executivo para contornar as comissões ou forçá-las a cooperar, “a conclusão é a de 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).

Com isso, os autores, ao suporem a relação íntima entre a distribuição das preferências do Executivo e das comissões – expressas na maioria formada pelo Executivo (princípio da proporcionalidade) e regidas, assim, pelo conflito governo/oposição -, concluem que o sistema de comissões está subordinado ao Executivo. Ora, tal análise permite também que se considere, ao menos em teoria, a hipótese contrária, ou seja, de que são as comissões que se sobrepõem às preferências do Executivo, com as maiorias trabalhando por meio das comissões e fazendo valer suas próprias preferências, como argumentam Cox e McCubbins (1993) para o caso norte-americano.

Nosso argumento é que, ao menos *a priori*, um Executivo forte não exclui a possibilidade de que se conforme um sistema de comissões atuante. Ponto que só pode 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 que subtrairia do sistema de comissões brasileiro o seu potencial poder negativo (poder de se impor como obstáculo, paralisando matérias ou as rejeitando informalmente pela simples não apreciação delas – engavetamento – que

garante a força das comissões norte-americanas, por exemplo). O que estes autores deixam de considerar, a nosso ver, é que a ausência de poder negativo institucionalmente definido<sup>6</sup> (ainda que também isso possa ser relativizado quando analisados os dados) 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 podem receber sim a marca das comissões, tanto por meio dos pareceres por elas emitidos quanto, principalmente, por meio das alterações (emendas ou substitutivos) por elas propostas.

#### 4. Comissões *versus* Plenário

Retornamos agora à questão posta anteriormente: No momento do emendamento, quem é mais ativo? O sistema de comissões ou o plenário? A tabela abaixo traz essa comparação. Nela é considerado o número de projetos que sofreram alterações, tanto na forma de emendas quanto de substitutivos. Aqui também estão contabilizados PLs e MPs.

Tabela 5: Alterações por instância legislativa

		Alteração de plenário		Total
		Não	Sim	
Alteração de comissão	Não	359 42,3%	52 6,1%	411 48,5%
	Sim	342 40,3%	95 11,2%	437 51,5%
Total		701 82,7%	147 17,3%	848 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Como se vê, existem indicações claras de que as comissões detêm preeminência quando o assunto é o emendamento. Cerca de 40% dos projetos são alterados

<sup>6</sup> 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 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 nosso).

exclusivamente pelas comissões, que ainda compartilham com o plenário outros 11,2% das alterações, sendo este último responsável exclusivo pela alteração em apenas 6,1% dos projetos. No entanto, dadas 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 a prática de emendamento realmente possui algum potencial explicativo na possível elucidação de pontos de conflito e negociação 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 têm, assim, sua atuação restringida. Não analisaremos neste *paper* os casos de urgência constitucional porque, além de ser difícil aferir o quanto essa - por estabelecer um prazo mais ou menos longo para a apreciação das matérias -, restringe, de fato, o poder das comissões, são raras as vezes em que apenas a urgência constitucional determina o ritmo dos trabalhos. Durante todo o período sob análise, apenas 118 projetos tramitaram sob urgência constitucional, 74 dos quais receberam também, durante o processo, urgência urgentíssima.

Além disso, o art. 155 do RICD estabelece 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. 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. 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. 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. Assim, para projetos de lei ordinária, tanto o Executivo quanto o



Legislativo podem alterar o rito ordinário de tramitação solicitando urgência para as matérias.

Enfim, deve se perguntar se as comissões trabalham apenas quando o Executivo permite? Ou seja, seriam as comissões capazes de influenciar o processo decisório apenas quando os instrumentos institucionais a disposição do Executivo e do Colégio de Líderes não são mobilizados?

A tabela abaixo apresenta o rito de tramitação dos PLs durante o período sob análise. Serão analisados só os PLs, porque o rito de tramitação das MPs é sujeito a restrições no tempo de apreciação. Consideramos para os cálculos não o total de projetos do Executivo, mas sim o total de vezes que as casa legislativas os analisaram. Ou seja, os PLs que iniciaram na Câmara dos Deputados<sup>7</sup> e foram aprovados sem alterações no Senado Federal entram como duas observações na tabela. Já os PLs que, após receberem alterações no Senado, voltaram para a Câmara, somam três observações. Por esse motivo, a Câmara totaliza mais observações do que o Senado - cerca de 15% a mais para sermos mais precisos. 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 6: Rito de tramitação dos PLs 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	294 46,2%	250 39,2%	93 14,6%	637 100,0%
Senado Federal	193 34,3%	239 42,5%	131 23,3%	563 100,0%
Total	487 40,6%	489 40,8%	224 18,7%	1200 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 de cerca de 60%. O que, de acordo com a literatura, denotaria a baixa capacidade de atuação do sistema de comissões no que se refere a conformar

<sup>7</sup> Todos os PLs de iniciativa do Executivo iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados.

devidamente os projetos e informar o plenário através de um parecer sobre seu mérito. Ou seja, o uso desmedido do instrumento da urgência impediria as comissões de executarem plenamente sua condição institucional.

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 acima. 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 valida a hipótese de que este instituto as enfraquece.

Sem considerarmos ainda o efeito da urgência nos padrões de atuação positiva de comissões e plenário, cabe saber se a vigência do regime extraordinário está associada a existência de alterações nos projetos do Executivo. Ou seja, será a urgência uma estratégia para, além de acelerar o processo, minar a capacidade do Legislativo de alterar as propostas?

Tabela 7: Alteração de PLs sob regime de urgência

		Alteração		Total
		Não	Sim	
Urgência urgentíssima na Câmara dos Deputados	Não	147 50,0%	147 50,0%	294 100,0%
	Sim	150 43,7%	193 56,3%	343 100,0%
	Subtotal	297 46,6%	340 53,4%	637 100,0%
Urgência urgentíssima no Senado Federal	Não	158 81,9%	35 18,1%	193 100,0%
	Sim	330 89,2%	40 10,8%	370 100,0%
	Subtotal	488 86,7%	75 13,3%	563 100,0%
Total		785 65,4%	415 34,6%	1200 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Câmara dos Deputados - Pearson  $\chi^2(1) = 2,4994$  Pr = 0,114

Senado Federal - Pearson  $\chi^2(1) = 5,8921$  Pr = 0,015

Como podemos notar na tabela 7, Câmara e Senado possuem padrões diferenciados no tocante às alterações. Na primeira há um equilíbrio entre haver ou não modificações nos projetos do Executivo que independe da aprovação da urgência – o que fica explícito pela não significância do teste de associação. No Senado, há maior

possibilidade de alteração quando não entra em vigor a urgência. A associação entre as variáveis é significativa ao nível de 5% como mostra o teste do qui-quadrado. Dois destaques: a câmara alta aprova mais urgências e, por outro lado, altera quantidade significativamente menor de PLs, o que fortalece o argumento que o Senado atua como uma casa revisora. Além de ser esperado que haja mais modificações quando a urgência não entra em vigor - uma vez que há mais tempo para os parlamentares se informarem e deliberarem -, poderíamos sugerir que a diferença para os testes de associação, quando consideramos isoladamente as casas legislativas, teria explicação na atuação positiva das comissões. É o que analisamos na tabela abaixo.

Tabela 8: Instância responsável pela alteração de PLs sob regime de urgência

		Instância da alteração		Total
		Plenário	Comissão	
Urgência urgentíssima na Câmara dos Deputados	Não	24 15,0%	136 85,0%	160 100,0%
	Sim	84 33,3%	168 66,7%	252 100,0%
	Subtotal	108 26,2%	304 73,8%	412 100,0%
Urgência urgentíssima no Senado Federal	Não	10 24,4%	31 75,6%	41 100,0%
	Sim	17 32,7%	35 67,3%	52 100,0%
	Subtotal	27 29,0%	66 71,0%	93 100,0%
Total		135 26,7%	370 73,3%	505 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Câmara dos Deputados - Pearson  $\chi^2(1) = 17,006$  Pr = 0,000

Senado Federal - Pearson  $\chi^2(1) = 0,7668$  Pr = 0,3812

A tabela só contabiliza os projetos do Executivo alterados pelo Legislativo. O número de casos alterados é maior do que o verificado na tabela 7, já que aqui alteração de plenário não exclui a possibilidade de que as comissões também empreendam alterações, e vice-versa. Dessa forma, os PLs que foram modificados pelas duas instâncias contam nas duas colunas. Como é possível notar, no Senado não há diferenças marcantes nos padrões de alteração de comissões e plenário quando se considera a variável urgência urgentíssima – a probabilidade de erro ao afirmarmos que existe associação é muito alta. Isto não é válido para a Câmara dos Deputados, cujo teste de

associação deu significativo ao nível de 1%, uma vez que as comissões, ainda que se mantenham amplamente preponderantes em relação ao plenário, preponderam *em maior medida* quando não há o 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.

Isto ocorre também devido a garantias regimentais semelhantes às 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 plenário<sup>8</sup>. Além disso, como já foi rapidamente 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 e empreender mudanças neste estágio.

Faz-se necessário ainda, dizer que diversas forças políticas - incluindo o Executivo, a base governista e os líderes partidários - podem se mobilizar na indicação do relator que proferirá parecer oral em plenário e também se organizar para que o relatório, menos informado pelo curto tempo de apreciação, se aproxime mais de suas preferências. Esta assertiva reforça a tese de que os atores envolvidos no processo legislativo não podem desconsiderar a capacidade de atuação das comissões. Há a necessidade de controlá-las - o que, note-se, não implica em um Executivo fraco, mas sim em uma situação de negociação entre as forças e instâncias políticas envolvidas.

Tabela 9: Alterações em relação ao momento da aprovação do regime de urgência

Urgência	Propositor da alteração		Total
	Plenário	Comissão	
Antes da aprovação de parecer de qualquer comissão	71 35,9%	127 64,1%	198 100,0%
Depois da aprovação de parecer de pelo menos uma comissão	37 34,9%	69 65,1%	106 100,0%
Total = independente da instância em que tramitava o projeto	108 35,5%	196 64,5%	304 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

Pearson  $\chi^2(1) = 0,02737$  Pr = 0,8686

<sup>8</sup> 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.

Essa negociação a que nos referimos fica evidente na tabela acima, na qual consideramos a alteração dos projetos ocorrida após a aprovação de regime de urgência. Se tomarmos apenas os Projetos de Lei Ordinária com urgência urgentíssima, veremos que as comissões representam o principal *locus* de proposição de alterações que, de fato, são aprovadas. Quando efetiva-se a urgência antes de qualquer comissão ter se manifestado a respeito do PL, o plenário fica muito atrás no número de alterações aprovadas (35% para o plenário e 65% para as comissões). Um motivo para isso nos parece evidente: mesmo que esteja oferecendo parecer oralmente, a comissão se manifestará *antes* do plenário. Isso, porém, não nos parece enfraquecer a argumentação de que a negociação com o Legislativo de fato ocorre e que as comissões são centrais nesse processo. Caso não conformassem um sistema de informação “respeitável”, porque não deixar para resolver os impasses para o emendamento via plenário, onde a centralização do processo e a disciplina partidária garantiriam a prevalência dos interesses do governo? O que se vê, no entanto, é que mesmo com as restrições impostas ao seu trabalho pelos mecanismos institucionais, há indicações de que as comissões são atuantes no processo legislativo brasileiro.

É-nos devido ressaltar que a tabela 9 agrega as informações de Senado e Câmara. Isto é possível porque, quando consideramos cada casa separadamente, não há diferenças nas porcentagens: o padrão é o mesmo. Por fim, se nossa hipótese nula for de que, no caso das matérias que tramitam em regime extraordinário e são modificadas pelo Legislativo, o momento da aprovação da urgência tem associação com a instância que promoveu a alteração, devemos rejeitá-la na medida em que o *P-value* do teste não é significativo. Ou seja, o padrão de alteração de PLs do Executivo por parte de plenário e comissões independe do momento da aprovação da urgência. Porém, o que esperaríamos se nos baseássemos na literatura seria o esvaziamento 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.

## **5. Poder negativo**

Até este ponto, discutimos as possibilidades de atuação do Legislativo frente uma lógica de dominância legislativa do Executivo. Dentro deste tema geral, tratamos daquilo que definimos como um potencial poder positivo do Legislativo, dando especial atenção à atuação do sistema de comissões no processo. Um segundo poder das comissões seria

seu poder negativo, ou seja, sua capacidade de vetar (ou engavetar) legislação indesejada. Com o intuito de avaliar empiricamente a existência desse poder negativo nas matérias propostas pelo Executivo consideramos a relação entre o resultado final dos projetos e o parecer dado pelas comissões. A tabela a seguir trata de PLs e MPs.

Tabela 10: Relação entre parecer contrário das comissões e resultado final do projeto

	Parecer contrário		Total
	Sim*	Não	
Tramitando nas comissões	2 5,1%	37 94,9%	39 100,0%
Em tramitação depois dos pareceres de comissão	0 0,0%	17 100,0%	17 100,0%
Apensados	0 0,0%	26 100,0%	26 100,0%
Arquivados	3 15,0%	17 85,0%	20 100,0%
Prejudicados	8 10,3%	70 89,7%	78 100,0%
Retirados pelo autor	12 6,1%	186 93,9%	198 100,0%
Rejeitados	34 73,9%	12 26,1%	46 100,0%
Vetados totalmente	1 11,1%	8 88,9%	9 100,0%
Transformados em Norma Jurídica	25 2,9%	823 97,1%	848 100,0%
Total	85 6,6%	1196 93,4%	1281 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

\* Ao menos uma das comissões envolvidas na apreciação declarou-se contrariamente a ela.

Como mostra a tabela acima, quase 75% das matérias rejeitadas receberam manifestação contrária de ao menos uma comissão. Distribuindo os dados de outra maneira (tabela em anexo), no entanto, podemos observar que cerca de 30% das matérias em que houve parecer pela rejeição o resultado final foi a aprovação em plenário. Esses números ainda podem ser matizados uma vez que o total de matérias do Executivo rejeitadas é cerca de vinte vezes menor do que o de aprovadas. O que nos permite dizer que o plenário não corroborou a posição (contrária) da comissão em apenas 3% das propostas que viraram lei.

Obviamente a congruência entre parecer da comissão e resultado final da matéria, isto é, parecer contrário em situações de rejeição e parecer favorável em aprovação, não garante que o posicionamento das comissões tenha, mais do que informado, induzido os

parlamentares a corroborar sua colocação. O presente trabalho não pretende medir se o parecer das comissões está apenas refletindo, ou não, a posição da média do plenário.

Em termos de poder terminativo, instrumento emblemático do poder negativo das comissões, 14 dos 46 projetos rejeitados – ou seja, 30%, foram rejeitados por meio de parecer contrário quando da vigência de poder terminativo<sup>9</sup>.

Outro ponto a se chamar à atenção é o chamado “engavetamento”, ou seja, projetos que tramitam nas comissões indefinidamente nunca chegando ao plenário. Em nossa amostra são 39 as matérias nessa condição. Cabe lembrar que os projetos retirados pelo autor, no caso o Executivo, podiam estar em uma situação de engavetamento quando da retirada. Mais significativo do que isso é o fato de que esse bloqueio pode, em tese, ser derrubado com o pedido de urgência. Dessa forma, matérias que estão paradas nas comissões talvez possam indicar perda de interesse do Executivo pela sua aprovação.

## **6. Veto presidencial**

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 ignorados quando pretendemos compreender os termos em que se dá essa relação. O poder de veto<sup>10</sup> não deve deixar de ser considerado quando avaliamos a atuação do Legislativo pela sua capacidade de modificação da proposta do Executivo. Sendo indutor da moderação, o veto implicaria em menos alterações? Como vimos, o Legislativo atua positivamente em relação às matérias iniciadas pelo Executivo. Cabe atentar agora para o uso que este último faz do poder de veto frente à existência ou não de modificações em seus projetos.

---

<sup>9</sup> Dos projetos que viraram lei cerca de 13% (118 dos 848) passaram por poder terminativo.

<sup>10</sup> Como mostra Diniz (2005), a própria ameaça de veto pode ser usada pelo Executivo para moderar as propostas do Legislativo.

Tabela 11. Relação entre veto e alterações

	Não há veto	Veto parcial mantido	Veto parcial rejeitado	Veto parcial sem deliberação final	Veto total rejeitado	Total
<b>Sem alteração</b>	348 96,9%	8 2,2%	0 0,0%	2 0,6%	1 <sup>11</sup> 0,3%	359 100,0%
<b>Com alteração</b>	318 65,0%	116 23,7%	2 0,4%	53 10,8%	0 0,0%	489 100,0%
<b>Total</b>	666 78,5%	124 14,6%	2 0,2%	55 6,5%	1 0,1%	848 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap

A tabela acima nos permite afirmar que, conforme o esperado, o número de vetos é muito baixo nas matérias do Executivo que não foram modificadas pelo Legislativo. Um dado interessante é que 65% das medidas alteradas pelas câmaras legislativas passam incólumes pela caneta da sanção presidencial, o que não chega a ser surpreendente, já que o fato de existirem alterações na matéria não implica necessariamente em conflito aberto entre os poderes, mas sim, como vimos insistindo, que existe um processo de negociação entre eles na conformação da legislação. Ou seja, por mais que apenas um exaustivo trabalho qualitativo nos permita verificar se os vetos incidem justamente sobre as partes alteradas, podemos ressaltar que ao Legislativo ainda cabe o papel de “aperfeiçoador” da legislação.

Apresentar os dois ramos do poder de forma dicotômica não nos permite enxergar a interação que de fato se estabelece entre Executivo e Legislativo. Não há necessariamente um embate de contraposição entre essas duas forças, mas sim diálogo e negociação. Deve ressaltar também que a realização de alterações nos projetos do Executivo não implica também que elas não ocorram, por exemplo, em direção às preferências do Executivo e não contrário a ele. Alterações na agenda do Executivo enquanto a matéria está em tramitação pode levá-lo a propor, via congressistas da base aliada, alterações em seu próprio projeto através de emendas ou substitutivos, minimizando assim os custos de enviar um novo projeto para apreciação.

<sup>11</sup> O único caso de veto total rejeitado refere-se a uma matéria proposta pelo Ministério Público (órgão do Executivo) a favor de uma gratificação extraordinária para si próprio (PL.1360/1998). Trata-se de um projeto que, vetado pelo então presidente Sarney, teve, posteriormente, o veto rejeitado pela comissão incumbida de relatá-lo. O que, curiosamente, denota um conflito no interior do próprio Executivo.



## **7. Considerações parciais**

O objetivo deste *paper* é tentar trazer elementos que denotem a importância de se aprofundarem os estudos sobre o sistema de comissões brasileiro. A análise não pretendeu ser mais do que descritiva, em grande medida abstando-se de se aprofundar conceitualmente no debate. Em grande medida, o que se fez foi problematizar a caracterização das comissões permanentes do Congresso Nacional como “fortes” ou “fracas” por princípio, apontando para a necessidade de se empreenderem estudos empíricos sobre o seu funcionamento e atuação reais.

A análise dos dados nos indica apenas que há um padrão de atuação das comissões no que se refere à prática do emendamento, o que, apesar de apresentar surpreendente estabilidade durante o período, não nos permite, de maneira alguma, afirmar que através dessa prática se revele uma lógica de conflito entre os Poderes. O processo de emendamento não significa, necessariamente, que o Legislativo se fortaleça em detrimento do Executivo. Não se trata de um jogo de soma-zero. O que se insinua é apenas que está aberto e ativo um importante canal de negociação entre os poderes. Um Executivo institucionalmente forte não está isento de negociar sua agenda com o Congresso.

É importante dizer, no entanto, e neste ponto pretendemos ser bastante enfáticos, que esse potencial “poder positivo” das comissões é aqui apenas sugerido. Comprová-lo exigiria uma análise um tanto mais qualitativa do processo de emendamento, procurando avaliar em que grau as alterações empreendidas modificam substancialmente, ou não, os projetos. Um avanço mais seguro neste terreno pode trazer novos e importantes elementos para o estudo da dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo no país.

## 8. Bibliografia

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

BRASIL. (2006), *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.

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. 2007.

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

\_\_\_\_\_. (1994). "Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House". *Legislative Studies Quarterly*, 2: 215-32.

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

DINIZ, Simone. (2005), "Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial". *Dados*, vol. 48, nº 2. Rio de Janeiro.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1996), "Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal". *Cadernos de Pesquisa CEBRAP*, nº 5, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Fundação Getúlio Vargas Editora, Rio de Janeiro.

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

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

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

LAMOUNIER, Bolívar. (1994), "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.

LEMOS, Leany (2002), "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.

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

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

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

\_\_\_\_\_. (1997), "Muiltpartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil". In: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.

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

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

\_\_\_\_\_. (2002), "Comportamento Estratégico em Presidencialismos de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados*, vol. 45, nº 2, Rio de Janeiro.

RICCI, Paolo. (2003), "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, vol. 46, nº 4, p.699-734, Rio de Janeiro.

SANTOS, Fabiano. (1999), "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil". *Dados*, vol. 42, nº 1, Rio de Janeiro.

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

SENADO FEDERAL. (2007), *Regimento Interno: resolução nº93, de 1970*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2007.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. (1987), "Institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, 81: 85-104.

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

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

## ANEXO

Tabela 12: Relação entre parecer contrário das comissões e resultado final do projeto

	Parecer contrário		Total
	Sim	Não	
Tramitando nas comissões	2 2,4%	37 3,1%	39 3,0%
Em tramitação depois dos pareceres de comissão	0 0,0%	17 1,4%	17 1,3%
Apensados	0 0,0%	26 2,2%	26 2,0%
Arquivado	3 3,5%	17 1,4%	20 1,6%
Prejudicado	8 9,4%	70 5,9%	78 6,1%
Retirado pelo autor	12 14,1%	186 15,6%	198 15,5%
Rejeitado	34 40,0%	12 1,0%	46 3,6%
Vetado totalmente	1 1,2%	8 0,7%	9 0,7%
Transformado em Norma Jurídica	25 29,4%	823 68,8%	848 66,2%
Total	85 100,0%	1196 100,0%	1281 100,0%

Fonte: Banco de Dados Legislativos Cebrap