

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TESE DE DOUTORADO**

Luciana da Conceição Farias Santana

**Emendamento Parlamentar às Proposições de lei ordinárias do
Executivo e Acomodação de interesses no Brasil (1995-2010).**

**Belo Horizonte
Janeiro - 2014**

320

S232e

2014

Santana, Luciana da Conceição Farias

Emendamento parlamentar às proposições de leis ordinárias do Executivo e acomodação de interesses no Brasil (1995-2010) [manuscrito] / Luciana da Conceição Farias Santana. - 2014.

217 f.

Orientador: Carlos Ranulfo Félix de Melo.

Coorientador: Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1. Ciência política – Teses. I. Melo, Carlos Ranulfo Félix de II. Santos, Manoel Leonardo. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA LUCIANA DA CONCEIÇÃO FARIAS SANTANA

Realizou-se, no dia 28 de janeiro de 2014, às 14:00 horas, no Auditório Professor Baesse, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada *Emendamento Parlamentar às Proposições de lei ordinárias do Executivo e acomodação de interesses no Brasil (1995-2010)*, apresentada por LUCIANA DA CONCEIÇÃO FARIAS SANTANA, número de registro 2006222443, graduada no curso de HISTORIA/DIURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Coorientador (DCP/UFMG), Prof. Enivaldo Carvalho da Rocha (UFPE), Prof. Paulo Magalhães Araújo (Universidade Federal do Espírito Santo), Profa. Marta Mendes da Rocha (Universidade Federal de Juiz de Fora), Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 28 de janeiro de 2014.

Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo - Orientador

(DCP/UFMG)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - Coorientador

(DCP/UFMG)

Prof. Enivaldo Carvalho da Rocha

(UFPE)

Prof. Paulo Magalhães Araújo
(Universidade Federal do Espírito Santo)

Prof(a). Marta Mendes da Rocha
(Universidade Federal de Juiz de Fora)

Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis
(DCP/UFMG)

LUCIANA DA CONCEIÇÃO FARIAS SANTANA

Emendamento Parlamentar às Proposições de lei ordinárias do Executivo e Acomodação de interesses no Brasil (1995-2010).

Tese parcial para defesa apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Área de Concentração: Ciência Política

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Democracia

Departamento de Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo (UFMG)

Coorientador: Prof. Dr. Manoel Leonardo Santos (UFMG)

**BELO HORIZONTE
JANEIRO - 2014**

LUCIANA DA CONCEIÇÃO FARIAS SANTANA

Emendamento Parlamentar às Proposições de lei ordinárias do Executivo e Acomodação de interesses no Brasil (1995-2010).

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 28 de Janeiro de 2014.

Banca examinadora:

Orientador: Professor Titular Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo (UFMG)

Coorientador: Professor Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (UFMG)

Avaliadora externa: Professora Dra. Marta Mendes da Rocha (UFJF)

Avaliador externo: Professor Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (UFPE)

Avaliador externo: Professor Dr. Paulo Magalhães Araújo (UFES)

Avaliador interno: Professor Dr. Bruno Wanderley Pinheiro Reis (UFMG)

DEDICATÓRIA

Dedico à minha mãe (in memoriam), meu exemplo maior de vida, por ter sido a minha primeira professora e por me ensinar as primeiras letras.

A **GRADECIMENTOS**

O desenvolvimento da minha tese foi marcado por “altos e baixos”. Em todos os momentos aprendi e amadureci como pessoa e como pesquisadora, de tal forma que a finalização deste ciclo não aconteceria sem a ajuda, a força, a inspiração, o incentivo, o exemplo e apoio de várias pessoas e instituições, aos quais teço meus profundos agradecimentos.

Agradeço ao departamento de Ciência Política da UFMG por todo apoio institucional e acadêmico para desenvolver o mestrado e o doutorado, e por criar um ambiente propício de boa convivência entre professores, estudantes e técnicos. Ao mesmo tempo, agradeço aos professores e colegas do DCP pelo convívio, pela aprendizagem e, principalmente pelas amizades que seguirão para além da ciência política. Agradeço também todo apoio, dedicação e carinho de Adilsa, Alessandro e Marlene, pessoas que estiveram/estão prontas para ajudar com os “trâmites burocráticos e acadêmicos”.

De forma especial, devo agradecer a quatro pessoas muito importantes no DCP: Carlos Ranulfo Melo, Fátima Anastasia, Manoel Leonardo e Magna Inácio. Carlos Ranulfo Melo, meu orientador, um dos cientistas políticos e professores mais inteligentes e refinados que tive a oportunidade de conhecer. Agradeço pela amizade, pelas orientações, “puxões de orelhas”, críticas e pela confiança, mesmo com tantos problemas com os quais eu deparei ao longo desses anos de tese. Ao Manoel Leonardo, meu coorientador, eu agradeço não apenas as orientações, mas também pela amizade iniciada anos atrás como colegas e estudiosos do Poder Legislativo. Foram muitos conselhos importantes, conversas formais e informais em Belo Horizonte, Recife, Salamanca ou em diferentes encontros acadêmicos. Fátima Anastasia e Magna Inácio, primeira orientadora e coorientadora, respectivamente desta tese. Agradeço pelo convívio, amizade e aprendizagens. Não poderia deixar de registrar que Fátima é uma das pessoas mais incríveis, dinâmicas e “humanas” deste universo acadêmico, uma mescla de professora, pesquisadora, mãe, amiga, conselheira. Magna, colega e amiga tornou-se uma referência acadêmica por sua inteligência, disciplina, desenvoltura e autenticidade.

O Centro de Estudos Legislativos (CEL) tornou-se um dos espaços de referência na UFMG. Sou grata por ter sido acolhida como pesquisadora desde sua criação, pela participação nas

diversas pesquisas, pelo contato com uma ampla rede de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, pelo convívio permanente com todos os membros e pelas contribuições à minha formação na área. Sou grata por ter sido indicada para participar a estância de “doutorado-sanduiche” por meio do convênio Capes/DGU na Universidade de Salamanca, Espanha. Além dos estudos, várias parcerias e amizades se consolidaram durante esse período, tanto com colegas e professores da área de Ciência Política quanto do Instituto Iberoamerica. Seria difícil citar todos aqueles com os quais convivi em Salamanca, mas agradeço a todos por meio dos pesquisadores Araceli Mateos, minha “tutora”; Mercedes García, minha orientadora sobre o tema; Manoel Alcântara; Francisco Sanchez; Elena Barahona; Cristina Rivas, Mar Rosón, Patrícia Otero, Cecília Rodriguez e Ana Belém.

Quanto aos dados, eu não poderia ter realizado minha pesquisa e construído meu banco de dados sobre emendas sem a colaboração da Professora Argelina Figueiredo a qual agradeço por ter gentilmente disponibilizou o banco de dados sobre a produção legislativa no Brasil. Na Câmara dos deputados, agradeço pela colaboração dos funcionários do CEDI (Centro de documentação e informação) da Câmara dos Deputados no envio de dados e informações solicitadas e à consultora legislativa, Suely Araújo que, em vários momentos, ajudou a sanar dúvidas técnicas sobre o emendamento.

Também foram muito importantes os comentários que recebi dos professores Simone Diniz, Magna Inácio, Carlos Ranulfo e Fátima Anastasia durante a defesa de projeto e dos professores Manoel Leonardo, Carlos Ranulfo e Paulo Magalhães durante a qualificação da tese, além de todos os comentários de colegas nos diferentes encontros acadêmicos nos quais tive a oportunidade de discutir a tese.

Agradeço por ter sido recebida de braços abertos por alunos, colegas e técnicos na Universidade Federal de Alagoas, instituição da qual faço parte como docente.

Agradeço a todas as pessoas que acompanharam minhas escolhas acadêmicas, profissionais, o desenvolvimento das minhas pesquisas e/ou a finalização desta tese. De forma especial, agradeço a Daniela Mateus, Ana Ogando, Ana Prestes, Renata Peixoto, Luciana Ballestrin, Daniela Paiva, Clarice Barreto, Alessandra Costa, Raquel Novais, Shênia

Kellen, Marcela Borges, Juliana Souza, Jordana Flávia, Francys Araújo, Eder Oliveira, Fernando Rodrigues, Taciana Alécio, Emerson Oliveira, Júlio Cezar Gaudêncio, Lelan Siqueira, Arielle Quirino, Livia Catão, Fernando Moreira, Waleska Morelato, Fabiana Mutiis, Mateus Araújo, Victor Araújo, Marcelo Vieira, Leon Queiroz, Helga Almeida, Larissa Peixoto Ana Clara e Flávio Catão. Algumas dessas pessoas que estiveram por perto desde o início, outras surgiram ao longo do caminho ou nos momentos finais que antecederam a conclusão desta tese. Seja como for, o importante é que todos (as), à sua maneira, compartilharam algo desta fase importante na minha vida, as ansiedades, expectativas, angústias, frustrações e alegrias. Que venham os brindes e a sensação de dever cumprido!

Os agradecimentos que considero “únicos” não se restringem à minha vida acadêmica ou a parte da minha vida, mas a toda uma vida. São dedicados à minha família, especialmente aos meus pais. Agradeço ao meu pai por ser um verdadeiro “gigante”, por sua força, determinação e confiança que sempre depositou em mim. Agradeço a minha mãe por ter sido a minha primeira professora, por ser o meu maior exemplo de vida e por ter acompanhado meu ingresso na vida acadêmica. Coube ao “destino” decidir que ela deveria continuar me acompanhando de um “outro lugar”, sem nunca deixar de ser a minha referência maior.

E eis o momento de agradecer aos professores Bruno Wanderley Reis, Marta Mendes da Rocha, Enivaldo Rocha e Paulo Magalhães por terem aceitado o convite para participarem como avaliadores desta tese. Devo registrar o quanto é gratificante ter na banca ex-colegas, professores e amigos de DCP, pessoas que respeito e admiro.

Por fim, devo registrar o meu agradecimento a Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo fomento durante o doutorado no Brasil e no doutorado Sanduiche em Salamanca, por meio do convênio Capes/DGU.

Toda criança já escutou um dia a famosa frase: “O que você vai ser quando crescer?”. Não seria diferente comigo. Na ocasião, a pergunta foi feita pelo meu pai e minha resposta foi: “Quero ser professora, pai”. Acho que não era a resposta que ele queria ouvir porque logo em seguida veio o seguinte comentário: “Não, minha filha, acho que você deveria é ser doutora”. Em uma visão conservadora e tradicional, ser doutora significava escolher ser advogada, juíza, promotora e não a uma titulação acadêmica com tamanha importância. Eu não tinha o que retrucar, afinal, eu era apenas uma criança com menos de sete anos de idade. Eis que o tempo e minhas escolhas responderam àquele diálogo familiar de outra maneira. Não me tornei advogada, nem juíza e nem promotora. Eu me tornei professora e estou a um passo de me tornar “doutora” em Ciência Política.

“(…) a democracia é o conjunto de interações entre atores portadores de interesses e capacidades, sob determinadas regras” (ANASTASIA & INÁCIO, 2006: p.1).

RESUMO

Esta tese busca analisar o emendamento, realizado na Câmara dos Deputados, aos Projetos de Lei ordinárias provenientes do Executivo nos governos de FHC e Lula, entre 1995 e 2010. O objetivo principal é verificar em que medida a utilização deste recurso significa um protagonismo na busca por acomodação dos interesses dos parlamentares e qual tem sido o resultado deste esforço. Para isso, argumenta-se que uma análise detalhada das propostas de alterações nos projetos enviados pelo governo seria capaz de revelar o grau de proatividade parlamentar dos deputados federais. Ademais, os resultados de tal processo, certamente diferenciados pelo governo, posição política do deputado e do relator, entre outros fatores, pode indicar mais ou menos sucesso na acomodação de interesses parlamentares. Ao concentrar na dinâmica do processo legislativo como um todo, considerando não apenas o proponente de determinado projeto, mas também as alterações efetuadas, especialmente por meio do emendamento, torna-se possível compreender melhor o padrão de interação entre o poder Executivo e o legislativo, além da relação entre o Governo, coalizões partidárias legislativas e parlamentares.

Palavras-chave: Relação entre Executivo e Legislativo, Comportamento legislativo, Coalizões legislativas, Acomodação de interesses, emendas parlamentares.

A ABSTRACT

This thesis analyzes the amendment in the Chamber of Deputies of the Brazil, in the Bills (ordinary) from the Executive, in the governments FHC and Lula, between 1995 and 2010. The goal is to verify how to use this legislative feature means a proactive behavior to seek to accommodate the interests of the deputies and how has been the result of this effort. For this, the analysis will to consider the changes made in the Executive's Bill. It's argued is that a detailed analysis of the proposes changes in projects submitted by the government may to reveal the degrees of proactivity of deputies and that the results of such a process, certainly different on the government, political position of the deputy and the rapporteur, among other factors, may indicate more or less successfully to accommodate of parliamentarians interests. By focusing on the dynamics of the legislative process as a whole and considering not only the author of a project, but also the changes by amendments, is possible to better understand the pattern of interaction between the Executive and the Legislative, the relationship between the governments, deputies, party and coalitions.

Keyword: Relationship between the Executive and Legislative, Legislative behavior, Legislative coalitions, accommodation of the interests, amendments.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	4
AGRADECIMENTOS	5
EPÍGRAFE	8
RESUMO	9
ABSTRACT	10
INDICE DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E DIAGRAMAS	14
I- TABELAS	14
II-QUADROS	15
III-FLUXOGRAMA E FIGURAS	16
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO I: PRODUÇÃO LEGISLATIVA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NO BRASIL: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E ANALÍTICAS.....	37
I- INTRODUÇÃO.....	38
II- PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR	39
III-DELEGACAO DE PODERES, COOPERAÇÃO E CONTROLE PARLAMENTAR.....	43
IV-PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO, TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA E CENTRALIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS.....	52
4.1- PODERES PROATIVOS E REATIVOS DO EXECUTIVO.....	52
4.2- CENTRALIZAÇÃO DE PODERES NAS MÃOS DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS E NA MESA DIRETORA.	58
V-RECURSOS E DIREITOS LEGISLATIVOS À DISPOSIÇÃO DOS PARLAMENTARES.	60
CAPÍTULO II: EMENDAS ÀS PROPOSIÇÕES ORDINÁRIAS DO EXECUTIVO SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	66
I-INTRODUÇÃO	67
II-EMENDAMENTO PARLAMENTAR: JUSTIFICATIVAS ANALÍTICAS E TEÓRICAS.....	69
III-EMENDAS E PROCESSO DE EMENDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	78
3.1- OS TIPOS DE EMENDAS PARLAMENTARES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	79
3.2- PROPOSIÇÃO DE EMENDAS NAS COMISSÕES E NO PLENÁRIO.	82

3.3-O USO DE RECURSOS REGIMENTAIS NO PLENÁRIO E COMISSÕES.....	86
3.4- REGIME DE TRAMITAÇÃO DE EMENDAS: URGÊNCIA OU PRIORIDADE.....	91
IV – EMENDAMENTO E O PAPEL DO RELATOR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	95
CAPÍTULO III: SUCESSO LEGISLATIVO, AGENDA E PERFIL PARTIDÁRIO DOS GOVERNOS FHC E LULA.	100
I-INTRODUÇÃO.....	101
II- EMENDAS PARLAMENTARES E SUCESSO LEGISLATIVO SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.	103
III-COALIZÕES E AGENDA DE GOVERNO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	106
IV- AGENDA, COALIZÕES E PERFIL PARTIDÁRIO DOS GOVERNOS FHC E LULA.....	111
4.1- FHC: AGENDA E PERFIL PARTIDÁRIO DO GOVERNO.....	116
4.2-LULA: AGENDA, PERFIL PARTIDÁRIO E HETEROGENEIDADE DAS COALIZÕES.	124
4.3-FHC E LULA: GOVERNOS E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO.....	130
CAPÍTULO VI: EMENDAMENTO, PROATIVIDADE E PROTAGONISMO PARLAMENTAR Erro! Indicador n	
I- INTRODUÇÃO.....	135
II- PERFIL PARTIDÁRIO DO GOVERNO COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS	135
III- A POSIÇÃO POLÍTICA DO AUTOR COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS	142
3.1- VOLUME DE EMENDAS NOS GOVERNOS DE FHC 1 E 2, POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA.....	144
3.2-VOLUME DE EMENDAS NOS GOVERNOS DE LULA 1 E 2, POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA.....	146
VI- A INSTÂNCIA DE PROPOSIÇÃO COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS	149
V- O REGIME DE TRAMITAÇÃO COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS	151
CAPÍTULO V: DETERMINANTES E CHANCES DE SUCESSO DOS DEPUTADOS: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DO EMENDAMENTO	156
I-INTRODUÇÃO.....	157
II-RESULTADO DO EMENDAMENTO: APROVADAS E NÃO APROVADAS.....	157
III-DETERMINANTES E CHANCES DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE DE UMA EMENDA	160

3.1- EXPLORAÇÃO INICIAL DOS DADOS.....	163
3.2- MENSURANDO AS CHANCES DE APROVAÇÃO DE UMA EMENDA.....	166
IV-EMENDAS APROVADAS NOS DIFERENTES PERFIS DE GOVERNOS	171
4.1- COINCIDENCIA ENTRE O PARTIDO DO RELATOR E DO DEPUTADO.	172
4.2- POSIÇÃO POLÍTICA DO RELATOR.....	173
4.3- TRAMITAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA	174
4.4- GOVERNOS E APROVAÇÃO DE EMENDAS.....	175
CONCLUSÕES.....	179
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	188
ANEXOS.....	199
SIGLAS E ABREVIATURAS	213

I INDICE DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E DIAGRAMAS

I- TABELAS

TABELA 2.1- PROJETOS DO EXECUTIVO APROVADOS COM OU SEM ALTERAÇÃO	68
TABELA 2.2- PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA DO EXECUTIVO QUE RECEBERAM EMENDAS (1995/2010)	70
TABELA 3.1- CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS COALIZÕES DE GOVERNO	113
TABELA 4.1- VOLUME DE PROJETOS DO EXECUTIVO POR ANO E EMENDAS RECEBIDAS. 139	
TABELA 4.2- TIPOS DE EMENDAS PROPOSTAS EM CADA GOVERNO	141
TABELA 4.3- VOLUME DE EMENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO FHC1	144
TABELA 4.4- VOLUME DE EMENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO FHC 2	145
TABELA 4.5- VOLUME DE MENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA I	147
TABELA 4.6- VOLUME DE MENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA II	148
TABELA 4.7- REGIME DE TRAMITAÇÃO DE PROJETOS QUE RECEBERAM EMENDAS EM CADA GOVERNO	153
TABELA 4.8-INFORMAÇÕES SOBRE EMENDAS AOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA (PL)9. 155	
TABELA 5.1- RESULTADO GERAL DO EMENDAMENTO EM CADA GOVERNO	159
TABELA 5.2- MATRIZ DE CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS	164
TABELA 5.3- SENTIDOS DAS CORRELAÇÕES DAS VARIÁVEIS COM A VARIÁVEL DEPENDENTE.....	165

TABELA 5.4- REGRESSÃO LOGÍSTICA BINÁRIA: PARECER DO RELATOR	167
TABELA 5.5- MODELO DE REGRESSÃO LOGÍSTICA BINÁRIA: CHANCES DE APROVAÇÃO DE UMA EMENDA	170
TABELA 5.6- COINCIDENCIA ENTRE O PARTIDO DO AUTOR DA EMENDA E O PARTIDO DO RELATOR.....	172
TABELA 5.7- APROVAÇÃO POR POSIÇÃO POLÍTICA DO RELATOR	173
TABELA 5.8- EMENDA APROVADAS E REGIME DE TRAMITAÇÃO	175
TABELA 5.9- EMENDAS APROVADAS NOS DIFERENTES PERFIS DE GOVERNO	176

II- GRÁFICOS

GRAFICO 2.1- FREQUÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DO DEPUTADO NA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS A UM PROJETO DE LEI INTRODUIDO POR OUTRO AUTOR	73
GRAFICO 2.2- TIPO DE EMENDAS PROPOSTAS AOS PROJETOS DO EXECUTIVO ENTRE 1995-2010.....	80
GRAFICO 2.3- INSTÂNCIA NA QUAL AS EMENDAS FORAM APRESENTADAS	82
GRAFICO 2.4- INSTÂNCIA DE APRESENTAÇÃO E APRECIÇÃO DAS EMENDAS ENTRE 1995-2010.....	83
GRAFICO 3.1- PESO LEGISLATIVO DO PARTIDO DE FHC E LULA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (NO INÍCIO E FIM DE CADA GOVERNO).....	112
GRAFICO 4.1- QUANTIDADE DE PROJETOS E DE EMENDAS RECEBIDAS EM CADA GOVERNO	138
GRAFICO 4.2- VOLUME DE EMENDAS POR ÁREA DO PROJETO	141
GRAFICO 4.3- POSIÇÃO POLÍTICA DO AUTOR E EMENDAS AOS PROJETOS DE GOVERNO .	143
GRAFICO 4.4- INSTANCIA DE PROPOSIÇÃO DAS EMENDAS RECEBIDAS EM CADA GOVERNO .	151
GRAFICO 4.5- MÉDIA DE EMENDAS RECEBIDAS PELOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA ..	154
GRAFICO 5.1- EMENDAMENTO POR POSIÇÃO POLÍTICA DOS DEPUTADOS FEDERAIS	160

GRAFICO 5.2- EMENDAMENTO POR PERFIL DAS BASES PARTIDÁRIAS DO GOVERNO177

III- FLUXOGRAMA E FIGURAS

FIGURA 5.1- DETERMINANTES DO SUCESSO NA APROVAÇÃO DE UMA EMENDA **Erro! Indicador não d**

INTRODUÇÃO

Ao direcionar o foco dos estudos para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e examinar como se estrutura o processo decisório, os seus impactos sobre o comportamento parlamentar e no desempenho governamental, ao invés de privilegiar tão somente a forma de governo, a legislação eleitoral e a partidária no Brasil, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi trouxeram importantes contribuições para os estudos sobre o funcionamento das instituições políticas, o comportamento político e a produção legislativa. São temas e argumentos instigantes que fomentam um debate profícuo para se compreender melhor a consolidação de uma ordem democrática no Brasil (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995a, 1995b, 1996, 1999, 2009) e em vários países da América Latina.

Com a publicação do livro “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” (1999) e de outros trabalhos que seguiram essa mesma perspectiva teórica (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995a, 1995b, 1996, 1999, 2009; SANTOS, 1997, 2003, 2006; DEHEZA, 1998, AMORIM NETO, 2000, ALTMAN, 2000, CHASQUETTI, 2000, RICCI, 2003) iniciou-se um processo de desmistificação e contraposição dos diagnósticos “pessimistas” difundidos, no início dos anos de 1990, sobre o funcionamento do sistema político brasileiro (AMES, 1995a; 1995b, 2000; LAMOUNIER, 1991, 1994; MAINWARING, 1991, 1993, 1994; MAINWARING & SCULLY, 1994). Tais diagnósticos partiam da suposição de que a combinação institucional do sistema político brasileiro vigente (presidencialismo, federalismo, multipartidarismo e lista aberta para as eleições proporcionais) seria uma combinação explosiva, traria riscos à democracia, à governabilidade e à instabilidade das instituições brasileiras. Essa combinação afetaria as relações entre Executivo e Legislativo, pois induziria a composição de um parlamento conservador, indisciplinado, pouco coeso, imprevisível, composto por partidos políticos fracos e com parlamentares que se comportariam de maneira individualista e clientelista (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986;

MAINWARING, 1991, 1995, 1999, 2001; SARTORI, 1993; LAMOUNIER, 1994; AMES, 2000, 2003).

Desse modo, as escolhas institucionais brasileiras poderiam inviabilizar a consolidação democrática no país, não permitindo que o Executivo constituísse as maiorias necessárias para governar e implementar sua agenda¹ de governo. Essa situação de permanente crise de governabilidade só seria passível de solução com reformas estruturais profundas, que fortalecessem os partidos políticos no interior do Legislativo e minimizassem o comportamento individualista dos parlamentares (MAINWARING, 1999; 2001).

As novas perspectivas analíticas seguiram em direção contrária, orientadas principalmente pelos trabalhos de FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999) por sustentarem que o aparato institucional brasileiro, além de possuir mecanismos propulsores de governabilidade, cria condições para que sejam formados governos aliados a uma base parlamentar estável, capaz de atuar de forma eficiente, disciplinada e consistente² (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1998, 1999; SANTOS, 1997, 2003).

Esse alinhamento entre o Presidente e sua base de apoio parlamentar funciona sobre as bases institucionais do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), característica distintiva não só do presidencialismo brasileiro, mas da maioria dos presidencialismos latino-americanos (CHEIBUB, PRZEWORSKI, SAIEGH, 2002). No Brasil, está associado aos poderes constitucionais do Presidente, aos traços institucionais próprios à organização do processo

¹ O que vem a ser a agenda de um governo ou do legislativo? Independente de quem seja o autor da agenda, entende-se que a montagem de uma agenda se dá inicialmente, com base nos interesses e ideias dos agentes políticos (WEBER, 1989, p.101). Os efeitos seriam o de orientar axiologicamente os atores, proporcionando a definição dos fins últimos (*o que buscar*); estabelecer uma identidade a partir da qual constroem sua ação coletiva (*quem busca*) – pressuposto esquecido por análises fundamentadas exclusivamente sobre uma perspectiva de *rational choice*. E, por fim, orientar a escolha por certos rumos ou políticas fundamentados em conceitos que operacionalizam o agir humano – trata-se de campos epistêmicos, com base nos quais se estrutura um conjunto de referências comuns para a decisão política (*como se busca*). (COUTO e ABRUCIO, 2003, p. 270)

² O grau de consistência da base de sustentação do governo seria a convergência que os parlamentares apresentam ante as votações e a classificação espacial de sua posição ideológica no eixo esquerda/direita. Cabe ressaltar, entretanto, que após a vitória de Lula em 2002 tal afirmação não pode ser mantida, uma vez que a base governista passou a agregar partidos de todo espectro ideológico.

decisório, à distribuição de direitos e recursos legislativos na Câmara dos Deputados, privilegiando a Mesa Diretora e os líderes partidários. Ao fim e ao cabo, o Presidente da República revela-se um ator com alta preponderância legislativa, com capacidade para angariar apoio parlamentar, controlar e a aprovar sua agenda.

Nesta linha, argumenta-se, ainda, que os poderes conferidos ao Presidente determinam o poder de agenda deste, e tem como consequência “a capacidade do Executivo influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação de poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.23). Tal diagnóstico remete, portanto, à ocorrência de intensa cooperação entre Executivo e Legislativo, que por sua vez, resulta em alto grau de protagonismo e sucesso legislativo do Presidente.

Essas afirmações e hipóteses de pesquisa encontraram sustentação empírica no estudo amplo e sistemático das votações nominais dos projetos do Executivo aprovados pelos deputados federais, entre 1989 e 1998 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999) e, posteriormente, foram corroboradas em outros estudos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2004, 2007, 2009; FIGUEIREDO, 2000, 2004, 2004b, 2007; LIMONGI, 2006; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Para os pesquisadores:

“os dados analisados mostram ainda que o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias. Em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas, o chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores. *Partidos* que recebem pastas são *membros do governo* e devem comportar-se como tal no Congresso, isto é, *devem votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo*” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 13) (Grifo nosso).

Apesar de bem fundamentadas teórica e empiricamente, as conclusões das pesquisas de FIGUEIREDO & LIMONGI (idem.) não foram aceitas integralmente.

Algumas críticas sugerem que as votações em Plenário seriam instrumentos insuficientes para mensurar o comportamento parlamentar e o sucesso do Presidente, pois expressariam apenas a etapa final do processo, não considerando a possibilidade de veto, da barganha e da negociação política entre governo, partidos e parlamentares, o que, de certa forma,

impossibilitaria a apreciação do processo em seu conjunto, isso inclui a verificação da diferença entre o que é apresentado pelo Executivo e o que é, posteriormente, aprovado pelo Congresso.

Em outros casos, ressalta-se que muitas propostas do governo não chegam sequer a serem apresentadas ao Plenário por envolverem negociações complicadas e sem chances de aprovação pelos parlamentares, (AMES, 2000, 2003). Aqui, o argumento é de que a disciplina e, conseqüentemente, o alto índice de aprovação das propostas do governo podem ser altas porque o Executivo deixa de encaminhar as matérias que não são consensuais e que correm risco de serem derrotadas.

Aponta-se, ainda, que a convergência de votos dos deputados de um mesmo partido deve ser vista como uma decorrência de posicionamento ideológico, de preferências similares, da similitude de interesses de seus eleitores e não de atitude disciplinada em relação aos líderes³ (CINTRA, 2004; AMES, 2000, 2003; COX & MCCUBBINS, 1993). Sobre esses aspectos, a literatura carece de uma investigação sobre as matérias que não são consensuais e/ou que são retiradas da pauta de votações para que não se note as derrotas do governo. A falta de estudos empíricos que verifiquem tais suposições inviabiliza o uso desses argumentos.

Outras críticas alegam que a pauta do governo é diluída pela base aliada em favor de interesses paroquiais, seja porque o governo tenta conciliar seu interesse com os interesses dos partidos aliados em determinadas questões, seja antes mesmo do envio dos projetos para deliberação do Legislativo, antevendo críticas e rejeições potenciais ou porque os próprios parlamentares fazem alterações àquilo que recebem do Executivo durante a fase de deliberação parlamentar (MAINWARING, 2001). Além disso, pouco é dito sobre a não

³ Neste caso, a crítica recai sobre o debate dos temas “disciplina” e “coesão”. A disciplina é definida por Tsebelis (1995, p.311) como “a capacidade que o partido tem para controlar os votos de seus membros no parlamento”. Segundo Giannetti e Laver (2008 apud NEIVA, 2011), é o resultado de um jogo estratégico realizado dentro do partido, em que os liderados respondem a recompensas e punições. A coesão diz respeito à similaridade de preferências entre membros do partido, da capacidade de trabalharem *juntos* para obterem seus objetivos.

aprovação de leis em contextos políticos de dominância do Executivo, o que por sua vez poderia refletir eficácia dos parlamentares (ARAÚJO & SILVA, 2012, p.59) e sua *não* passividade no que se relaciona à produção legislativa.

Seja como for e independentemente da forma como uma proposição legislativa é votada, os dados divulgados sobre o que se produz no âmbito do legislativo nacional nos permite perceber um percentual de projetos de lei de autoria do Executivo apresentados e aprovados muito superior ao encontrado para o período de 1945 a 1964 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

No período pós-1988, a produção do Executivo é responsável, em média, por 80% do total de proposições apresentadas no Congresso, tendo os Presidentes obtido, uma taxa média de sucesso⁴ de 75%, resultado da aprovação de suas proposições pelo Congresso. O Executivo alcança, em média, 86% de dominância⁵ da produção legislativa no Brasil (BANCO DADOS CEBRAP, 2012). Ora, tais informações não trazem nenhuma novidade, pois além dos principais trabalhos produzidos por Figueiredo e Limongi, a produção legislativa foi (e ainda vem sendo) objeto de estudo de diferentes pesquisadores (PEREIRA; MUELLER, 2000; AMORIM NETO; SANTOS, 2002, 2003; SANTOS, 2003; RICCI, 2003, PEREIRA, POWER E RENNÓ, 2005; AMORIM NETO, 2006) que, apesar das diferentes abordagem e perspectivas analíticas, apresentam um denominador comum ao considerarem que, no Brasil, *o Executivo é o principal legislador*.

Entende-se, portanto, que o resultado positivo da aprovação das proposições legislativas do Presidente é decorrente de um jogo estratégico, no qual o resultado legislativo final seria estruturado, em grande parte, pelas escolhas feitas pelo Governo e reações antecipadas controladas pelos líderes partidários. No entanto, considerar apenas a quantidade de leis produzidas, aprovadas e a autoria de suas respectivas propostas é elemento importante, porém insuficiente, para explicar a relação entre os poderes. As estratégias e a forma como

⁴ Taxa de sucesso = número de projetos do Executivo aprovados/número de projetos do Executivo apresentados.

⁵ Taxa de dominância = número de projetos do Executivo aprovados/total de projetos aprovados.

os instrumentos de poder são mobilizados pelo Executivo em face das suas preferências, prioridades, os interesses dos parlamentares e do contexto político no qual uma proposição é analisada podem alterar os resultados.

Neste sentido, é importante pontuar que um dos aspectos que ainda não está bem explorado e explicado pela literatura é o papel desempenhado pelos parlamentares no processo de produção legislativa do Executivo. Torna-se crucial compreender o que de fato ocorre entre o momento de apresentação e a aprovação dos projetos apresentados pelo Executivo. Ao explicitar o papel desempenhado pelos legisladores, individualmente e/ou partidariamente, neste processo. Isso se justifica porque o processo de tramitação e apreciação de uma proposta pode gerar modificações propostas por legisladores, porém os estudos não tem demonstrado o que tais modificações significam efetivamente. É fundamental, portanto, “ir além das análises que consideram apenas o percentual de proposições apresentadas e seus resultados o que, na maioria das vezes, traduz-se apenas no binômio aprovação/reprovação” (ARAÚJO & SILVA, 2012, p. 58) ou avançar nas análises que tem reforçado apenas o resultado como sendo, unicamente, sucesso do Presidente, desconsiderando outros agentes responsáveis pela aprovação ou que propuseram modificações que viabilizaram sua aprovação.

É certo que os sistemas democráticos supõem a concordância de uma maioria legislativa para aprovação de leis e não há, atualmente, estudos que fundamentem teórica e/ou empiricamente as defasadas teses sobre um suposto declínio dos parlamentos como centros de decisão (BRYCE, 1921; WHEARE, 1967; THOMAS, 2004; BALDWIN, 2004) ou que desconsiderem a importância do Legislativo no processo de tomada de decisões sobre a produção legal. Neste sentido e, a despeito das altas de sucesso e de dominância legislativa do Executivo no Brasil – resultante, principalmente, da forma estratégica de como o Presidente explora as prerrogativas de que dispõe para controlar e aprovar sua agenda -, esta tese busca compreender qual é o papel desempenhado pelos deputados em parte da agenda legislativa do Executivo aprovada.

Ao analisar os projetos apresentados pelo Executivo em diferentes governos e transformados em normas jurídicas, entre 1988 e 2008, pôde-se verificar que 59,4% deles sofreram algum tipo de alteração empreendida pelo Congresso Nacional (FREITAS, 2010, p.41), seja por meio do recebimento de *emendas*, substitutivos ou emendas a substitutivos. Percebe-se, então, a existência de intervenção considerável do Legislativo sobre as matérias a ele submetidas pelo Executivo. Esses dados contribuem para que possamos colocar em *xeque* as proposições quanto à baixa capacidade de iniciativa dos legisladores no que se refere à produção legal ou de que estes sejam atores passivos e que “compactuem” de forma presumida com as altas taxas de sucesso do Executivo. De forma mais resumida, questiona-se a percepção de que o legislativo seja um mero “carimbador” do que é produzido pelo Executivo.

Ao concentrar atenção na dinâmica do processo legislativo como um todo, considerando não somente o proponente de determinado projeto, mas também nas alterações efetuadas, especialmente por meio do *emendamento*, torna-se possível compreender melhor o padrão de interação entre o poder Executivo e o Legislativo, e de forma mais instigante, compreender os movimentos e a relação entre o Governo, coalizões e deputados.

Esta tese pretende contribuir para que possamos preencher pelo menos parte da lacuna acima referida. Será analisado o *emendamento* realizado na Câmara dos Deputados, aos Projetos de Lei ordinária provenientes do Executivo com o objetivo de (1) verificar em que medida a utilização deste recurso significa *protagonismo* e *proativismo* na busca por acomodação dos interesses dos parlamentares⁶ e (2) qual tem sido o resultado deste esforço.

Trata-se, inicialmente, de trabalhar com duas variáveis dependentes: (1) *quantidade de emendas propostas* e (2) *aprovadas* aos Projetos de Lei oriundos do Executivo. Considera-se que a análise das *emendas* aos projetos enviadas pelo governo é capaz de revelar o grau de

⁶ A acomodação de interesses legislativos dos parlamentares pode ser aferida de várias formas quando analisamos o resultado de sua atividade parlamentar durante um mandato, seja durante a apresentação e/ou aprovação de projetos de sua autoria, de sua bancada, através de projetos de outros autores, na aprovação de recursos através de emendas orçamentárias, dentre outros.

protagonismo parlamentar dos deputados federais e que os resultados de tal processo, certamente diferenciados a depender do perfil do governo, posição do relator e dos deputados, dentre outros fatores, indicam a (s) chance (s) e o sucesso obtido pelo deputado na tentativa de acomodar interesses.

Como dito anteriormente, o percentual de propostas legislativas apresentadas pelo Executivo e aprovada com alguma alteração é alta. Essas modificações são propostas tanto por parlamentares que fazem parte da coalizão de governo quanto por parlamentares não pertencentes a essa aliança. Ora, se o Presidente possui prerrogativas legislativas que, com o apoio das lideranças partidárias, o permitem coordenar suas ações e o funcionamento de sua bancada, no que diz respeito à tramitação e aprovação de suas propostas de leis, por que os parlamentares, inclusive aqueles filiados aos partidos da base do governo recorrem, em muitos casos, ao emendamento, propondo modificações, alterações pontuais e/ou substantivas a esses projetos (do Executivo)? Em que medida esse resultado poderia significar sucesso legislativo dos próprios deputados e não unicamente do Executivo que contabiliza “na conta” apenas a aprovação final de seu projeto? Ainda, nesta direção, *o que significa emendar estes projetos?*

O *emendamento* ocorre quando quaisquer proposições legislativas são apresentadas como acessórias às propostas de emenda à Constituição, a projetos de leis ordinárias, de leis complementares, de decretos legislativos ou de resoluções. No Congresso Nacional, as *emendas* são classificadas em cinco tipos: Supressiva, Aglutinativa, Substitutiva, Modificativa e Aditiva. Uma *emenda* é considerada supressiva quando propõe a eliminação de qualquer parte de outra proposição. Aglutinativa, se a *emenda* for a resultante da fusão de outras *emendas*, ou destas com o texto. A modificativa é a *emenda* que altera a proposição sem alterá-la completamente. A aditiva é a que se acrescenta à proposição em análise. Finalmente, uma *emenda* substitutiva⁷ altera completamente ou formalmente a proposição, em seu conjunto.

⁷ Uma emenda substitutiva é diferente de um Substitutivo, ver explicação no capítulo 2.

Tendo em vista as duas variáveis dependentes, o propósito central deste trabalho é o de contribuir com os estudos sobre produção legislativa, especialmente, no que diz respeito à participação dos deputados no processo de produção legal do Executivo e, conseqüentemente, fornecer contribuições sobre os microfundamentos do presidencialismo de coalizão na arena legislativa. Busca-se, portanto, qualificar o comportamento dos parlamentares, com vista a captar o impacto do *emendamento*, com foco na quantidade apresentada de emenda – e no seu resultado.

Para isso, propõe-se analisar as *emendas* parlamentares propostas aos Projetos de Lei Ordinária (PL) de iniciativa do Executivo e o seu processo de tramitação no âmbito da Câmara dos Deputados (CD). A análise empírica contempla o estudo de 1156 *emendas* parlamentares em 135 projetos de PL do Executivo: projetos apresentados, apreciados e sancionados entre os anos de 1995 e 2010.

A escolha das *emendas* como objeto de análise pode ser questionada, pois há uma tendência “natural” a se considerar que as mudanças substanciais no conteúdo dos projetos ocorrem apenas via substitutivos. Contudo, por meio de uma leitura mais atenta de todo processo de tramitação legislativa das emendas, consulta a consultores legislativos, verificação dos conteúdos e temas dos projetos analisados, bem como dos pareceres emitidos pelos relatores, é possível constatar que, assim como os substitutivos, as *emendas* também podem satisfazer a essas condições, principalmente ao analisar a versão final dos projetos de lei que são aprovados com alterações. Ressalta-se ainda, o fato de que, quando um relator apresenta um substitutivo, todas as emendas propostas pelos deputados ao projeto original são consideradas prejudicadas, mesmo que elas tenham sido contempladas na redação do *novo texto* que passa a tramitar sob a forma de *outro projeto*. Essa dinâmica inviabiliza uma análise mais detalhada sobre a ação individual ou partidária dos deputados, pois o deputado perde a autoria das modificações que foram agregadas a este novo projeto. Ademais, torna-se importante ressaltar que, durante a fase de levantamentos dos dados, constatou-se a indisponibilidade de informações consistentes e completas sobre os substitutivos tanto no *site* da Câmara dos Deputados quanto nos dados disponibilizados pelo CEDI – Centro de Documentação e informação da Câmara. Feitos esses

esclarecimentos, acredita-se que, diante da escassez de estudos sobre o comportamento dos deputados no processo legislativo, a escolha das *Emendas* como objetos de análise pode trazer contribuições importantes para avançar em novas frentes de pesquisa, na elaboração de novas questões analíticas e na escolha de ferramentas metodológicas adequadas para aprofundar pesquisas sobre as alterações e modificações à produção legislativa.

O corte temporal escolhido contempla os dois mandatos dos Presidentes FHC - Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e de Lula - Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Tal escolha justifica-se porque os dois presidentes são filiados aos partidos políticos que, desde 1994, tem dividido o cenário político nacional - de um lado, o PSDB e os partidos que o apoiam, e de outro lado, o PT e seus aliados.

Para tentar explicar a proatividade ou protagonismo dos deputados federais, no que se refere à *apresentação* das emendas, serão mobilizadas as variáveis independentes: a) Posição política do autor da emenda; b) Instância de proposição da emenda (plenário ou comissão)⁸, c) Regime de tramitação do projeto que recebeu a emenda (urgência ou não)⁹ e, d) Perfil partidário do Governo.

A segunda variável dependente é o *resultado* das emendas apreciadas. Busca-se identificar os determinantes, estimar as chances de sucesso dos deputados federais na aprovação das mesmas e analisar o resultado em cada governo. Para a construção do modelo de análise de regressão foram selecionadas as seguintes variáveis independentes: a) Coincidência entre o partido do relator e o partido do deputado; b) Deputado pertencer a uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea; c) Posição política do relator (pertencente ou não à base governista); d) Regime de tramitação do projeto que recebeu a emenda (urgência ou não).

⁸ A emenda pode ser apresentada na Comissão ou no Plenário. Quando a emenda é apresentada na comissão, ela poderá estar sujeita à apreciação em caráter terminativo na própria comissão ou ser enviada para apreciação em Plenário, caso o seu projeto de lei receba pedido de urgência por parte do Executivo.

⁹ Conforme é sabido, apesar dos projetos serem de Lei ordinária, os projetos de autoria do Executivo só podem tramitar sob o regime de urgência ou de prioridade.

Para uma análise análises descritivas das emendas apresentadas e na análise exploratória no modelo de regressão dos resultados por governo (a depender da necessidade), outras variáveis serão mobilizadas, tais como: a) Posição política do deputado; b) Temas dos projetos que receberam emendas; c) Tipo de emenda; d) coincidência do partido do deputado (autor) e do Presidente da República; e) Apreciação da emenda nas comissões (poder terminativo).

Para operacionalizar a variável “perfil partidário do governo” ou “da coalizão de governo” serão consideradas as características gerais de cada governo, distinguindo-os em minoritários e majoritários, bem como o caráter homogêneo e heterogêneo das suas bases partidárias. Justifica-se porque, como já sabido, as escolhas partidárias de cada um dos presidentes resultaram na formação de alianças de governo com perfis diferenciados. FHC formou seus governos com partidos de centro e de direita e com maior proximidade ideológica, configurando em um governo partidariamente mais homogêneo. Os governos de Lula contaram com bases de sustentação partidárias mais heterogêneas, formadas por partidos de esquerda, centro e de direita. Ambos os Presidentes, contaram com apoio partidário amplo e majoritário, na maior parte de seus mandatos, entretanto, também tiveram momentos nos quais o governo era minoritário. É o caso do último ano do segundo mandato de FHC e o primeiro ano do primeiro governo de Lula.

A análise conta com três perfis diferentes de governos: 1) Governo minoritário; 2) Governo majoritário com base partidária mais homogênea e 3) Governo majoritário com base partidária mais heterogênea. Ao considerar que, o perfil do governo impacta a apresentação e o resultado de uma emenda, e que, ao longo dos mandatos de FHC e Lula, os governos majoritários foram predominantes, o que provocaria resultados diferentes entre os governos? A homogeneidade ou heterogeneidade das bases partidárias das coalizões de governo, por certo. Essa é uma das características dos governos que poderá influenciar mais o resultado final do emendamento. Sendo assim, quando a apresentação, o esperado é que: Em governos majoritários com base partidária mais heterogênea, o volume de emendas apresentadas será maior do que em governos majoritários com base partidária homogênea. Quanto ao resultado, a probabilidade de aprovação de uma emenda será maior

em governos majoritários com base partidária heterogênea do que em outras situações. Em resumo, quanto mais heterogênea for uma base de governo, mais dificuldades o Executivo terá para coordenar ou controlar o comportamento de seus aliados, bem como o resultado das emendas propostas, discussão que será feita no capítulo III e V.

Considerar a posição política dos deputados como variável independente faz-se necessário porque pressupõe que, a depender de sua posição política, os deputados têm ou terão motivações (individuais ou partidárias) para propor (ou não) emendas aos projetos do Executivo. E terão mais ou menos chances de conseguir aprovar suas respectivas emendas. Sendo assim, a posição política do deputado será operacionalizada da seguinte maneira: *governo* ou *não governo*. Não serão utilizados os tradicionais termos governo e oposição por considerar que nem todos os deputados que não pertencem ao governo são, concretamente, oposição ao governo, uma vez que, a depender da situação, podem votar com o governo ou contra ele.

Duas outras variáveis independentes relacionam-se à variável posição política dos deputados e serão analisadas quanto ao resultado, a saber: a) Coincidência do partido do autor da emenda e do relator e b) coincidência do partido do autor da emenda e do Presidente da República. Por certo, ser governo ou não governo já traz informações importantes para as análises da apresentação e dos resultados, mas torna-se necessário também compreender a influência da filiação partidária do deputado no processo de emendamento, principalmente quando coincidente com a filiação partidária de outros atores que também influenciam nas decisões legislativas. Assim, entende-se que, as chances de um deputado aprovar suas emendas tornam-se maiores quando ele é do mesmo partido do relator ou do Presidente da República. Situações que podem favorecer o processo de acomodação de interesses dos deputados, na arena legislativa.

O Regime de tramitação do projeto que recebeu emenda (se urgência ou prioridade) será variável explicativa para a primeira e segunda variável dependente: quantidade de emendas propostas pelos deputados e resultado da emenda.

Os projetos de Lei ordinária em regime de tramitação de prioridade seguem o fluxo normal de tramitação nas comissões e, se não tratarem de matéria para apreciação em caráter terminativo da comissão, seguem posteriormente para o Plenário. As chances de um projeto em regime de prioridade receber um número maior de emendas são maiores do que um regime de urgência porque os deputados terão um tempo maior para discutir, propor, se for o caso, modificações, via emendas, e deliberar sobre o relatório final apresentado.

Na tramitação em regime de urgência¹⁰, as alternativas de ação dos parlamentares tornam-se limitadas uma vez que, regimentalmente, um projeto que tramita ou passa a tramitar em regime de urgência segue para a apreciação em Plenário. Sabe-se que o presidente possui o direito de requerer urgência para seus projetos, e que tal recurso é

“(…) de enorme valor em se tratando da atividade parlamentar: tempo. Tramitação em regime de urgência significa que o pronunciamento da Câmara sobre determinada matéria deve ser feito em prazo estipulado legalmente. Isto é, independentemente da complexidade do assunto e dos interesses envolvidos, o projeto chegará ao plenário, tenha ou não a comissão pertinente emitido parecer. Além disso, é evidente que quanto maior o tempo destinado em plenário a matérias enviadas por iniciativa presidencial, fato imposto pela prerrogativa da urgência, menor o tempo livre para considerar matérias originadas na própria Câmara” (SANTOS, 1997)

Tais considerações reforçam a importância da variável, bem como os impactos que pode causar sobre as ações dos parlamentares. Desta forma, espera-se que, sob o regime de prioridade, a quantidade de emendas seja maior do que sob o regime de urgência. Quanto ao seu resultado, é possível esperar que a quantidade de emendas aprovadas seja menor sob o regime de urgência do que sob o regime de prioridade.

¹⁰ “A apreciação do projeto de lei de iniciativa do Presidente da Republica, para o qual tenha solicitado urgência, consoante os §§ 1o, 2o e 3o do art. 64 da Constituição Federal, obedeceu ao seguinte: I – findo o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento pela Câmara, sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime sua votação; II – a apreciação das emendas do Senado pela Câmara, em função revisora, far-se-á no prazo de dez dias, ao termino do qual se procedera na forma do inciso anterior. § 1o A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Presidente da Republica depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se a partir daí o disposto neste artigo. § 2o Os prazos previstos neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de código.” (Art. 204 do RI da CD).

A variável Instância decisória (se Comissões ou Plenário) será considerada como variável explicativa para a primeira variável dependente e será utilizada apenas no modelo exploratório de regressão logística no capítulo V.

Em relação à instância de apreciação das emendas, acredita-se que, no Brasil, o controle dos líderes sobre a proposição de emendas é maior no âmbito do Plenário do que nas Comissões¹¹. Em Plenário, munidas por prerrogativas regimentais e cumprindo acordos prévios entre os partidos, as lideranças partidárias ampliam sua capacidade de neutralizar a participação individual dos deputados com posições contrárias. Para propor emendas em Plenário, é necessário o apoio dos líderes ou de 1/5 dos deputados, o que reforçaria o papel centralizador dos líderes e seu impacto sobre o resultado da produção legislativa. Assim, torna-se sensato supor que o volume de emendas será maior nas comissões porque em Plenário.

Apesar disso, não se pode descartar que, nesta instância, as possibilidades de negociação, barganha e a realização de acordos partidários e individuais são maiores do que em Plenário. No âmbito das comissões, torna-se mais provável "*a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas*" tornando críveis os compromissos assumidos pelos legisladores com suas bases eleitorais (LIMONGI, 1994, p.9). Entretanto, não se pode desconsiderar a influência dos líderes no funcionamento das comissões, uma vez que são eles os responsáveis pela escolha dos membros que farão parte das diferentes comissões, podendo, inclusive substituí-los, caso seja necessário resguardar interesses partidários. Desta maneira, entende-se que as chances de aprovação de emendas nas comissões são menores do que em Plenário.

O Relator será considerado para as análises do resultado, uma vez que não influencia o volume de emendas apresentadas. Supõe-se que a coincidência do seu partido e o partido do autor da emenda, sua posição política face ao governo e o parecer dado sobre a emenda

¹¹ As comissões devem obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições : "I – cinco sessões, quando se tratar de matéria em regime de urgência; II – dez sessões, quando se tratar de matéria em regime de prioridade; III – quarenta sessões, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária" (Art. 52 do RI da CD.)

podem melhorar ou diminuir as chances de aprovação das emendas dos deputados propositores da emenda. Quanto a ser do mesmo partido do autor, como já dito, as chances de aprovação da emenda tornam-se maiores. Caso o relator pertença ao governo, as chances de aprovação das emendas tornam-se menores porque ele é aliado direto do governo e tem a função de resguardar os interesses da base aliada.

O peso dado à figura do relator está relacionado às suas atribuições previstas pelo regimento interno da Câmara dos Deputados ao estabelecer que toda proposição apreciada no âmbito das comissões permanentes ou em caráter de urgência, em Plenário, deve ser inicialmente examinada por um relator (REGIMENTO CD, 2013, art. 56). Em termos gerais, ao relator cabe proferir parecer sobre a matéria, sugerindo sua rejeição ou aprovação. Desta maneira, quando o parecer dado pelo relator for favorável, as chances de aprovação das emendas tornam-se muito maiores. Na apreciação final de uma proposição, o parecer do relator é o material mais bem informado que os demais deputados terão acesso para tomar a decisão de aprova ou não as emendas. Significa que o parecer do relator influencia muito o “destino” final da emenda.

Feitas as apresentações das variáveis a serem utilizadas, resta mencionar as hipóteses que serão testadas para cada uma das variáveis dependentes, ou seja, no que se refere à apresentação e o seu resultado.

No se refere à *apresentação* de emendas, o tratamento dos dados será exploratório e descritivo. Dessa forma, espera-se que:

- 1-Projetos de lei formulados por governos minoritários tenderão a receber mais emendas do que aqueles enviados ao legislativo por governos majoritários.
- 2- No caso de governos majoritários, quanto mais homogênea for a composição partidária da coalizão, menos emendas serão apresentadas aos projetos do Executivo.
- 3-Os deputados pertencentes a partidos fora do Governo, em qualquer governo serão mais proativos e, portanto apresentarão mais emendas do que os deputados que pertencem a partidos situados na base do Governo;

4-Os deputados apresentarão menos emendas aos projetos em regime de urgência do que àqueles em regime de prioridade.

5- Os deputados apresentarão mais emendas aos projetos analisados em caráter terminativo nas comissões do que naqueles que deverão ser apreciados em plenário.

Estas hipóteses serão analisadas no capítulo quatro com base em distribuição de frequência e análises descritivas bivariadas.

No que se refere ao *resultado* das emendas, buscou-se, primeiramente, verificar quais são os determinantes para o resultado de uma emenda por meio de testes de correlação. De posse de tais informações, tornou-se possível construir modelos de regressão logística binária. O objetivo deste tipo de análise é o encontrar uma função logística formada por meio de ponderações das variáveis, cuja resposta permita estabelecer a probabilidade de ocorrência de determinado evento e a importância das variáveis para esta ocorrência. Para a análise de regressão foram construídos dois modelos, sendo um exploratório e outro o modelo explicativo principal.

No modelo exploratório foram consideradas todas as variáveis apontadas como significativas no teste de correlação, quer sejam: a) Coincidência do partido do relator e o partido do deputado; b) Deputado pertencer à uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea; c) Posição política do relator; d) Apreciação da emenda em regime de urgência; e) Coincidência do partido do deputado (autor) e do Presidente da República; f) Posição política do autor da emenda e g) Apreciação nas comissões (poder terminativo).

No modelo principal, entretanto, apenas quatro variáveis tiveram impacto significativo sobre o resultado do emendamento: a) Coincidência do partido do relator e o partido do deputado; b) Deputado pertencer a uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea; c) Posição política do relator e d) Apreciação da emenda em regime de urgência.

As hipóteses testadas nestes modelos foram:

1-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será maior quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e o partido do relator da emenda.

2-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados que pertencem a governos majoritários com bases partidárias heterogêneas será maior do que em outras situações.

3-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será menor quando o relator pertencer ao governo.

4-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será menor quando a tramitação ocorrer em regime de urgência.

5-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados será maior quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e do Presidente da República.

6-A probabilidade de aprovação das emendas será maior quando o deputado pertencer ao governo.

7-A probabilidade de aprovação das emendas será menor quando a apreciação ocorrer nas comissões com poder terminativo.

Como já defendido anteriormente, há uma compreensão clara de que o parecer do relator, seja ele favorável ou não, tem poder explicativo forte sobre o resultado do emendamento e sobre as chances de aprovação de uma emenda, contudo, seu efeito sobre o resultado é muito alto e constante, ou seja, na maioria dos casos nos quais o relator emitiu um parecer positivo, houve a aprovação da emenda no âmbito das comissões e/ou em Plenário. Situação não favorável para medir o efeito das demais variáveis. Sem desconsiderá-la na análise como um todo, optou-se por não utilizar essa variável na estimação do modelo.

A análise do resultado da emenda não se esgota apenas na estimação de chances de sucesso da emenda. Para atender os objetivos propostos para esta tese, torna-se necessário, para além dos resultados obtidos na regressão, analisar descritivamente os resultados das

emendas aprovadas nos quatro governos que estão sendo analisados buscando verificar, principalmente se:

1-Em governos minoritários, os deputados tenderão a ter mais emendas aprovadas do que em governos majoritários.

2-Em governos sustentados por coalizões homogêneas, os deputados terão menos emendas aprovadas do que nos governos sustentados por coalizões heterogêneas;

Ao longo desta tese, argumenta-se que os parlamentares agem de maneira racional e utilizam o emendamento como um recurso legislativo importante para obter benefícios políticos, minimizar possíveis atritos com o governo¹² e acomodar interesses partidários não contemplados em outros espaços de negociação ou barganha com o Executivo¹³. Sem perder de vista que, por serem agentes racionais, o comportamento dos deputados é condicionado pelo contexto político, isto é, sua disposição para interferir no processo decisório depende dos incentivos decorrentes de diversos fatores estruturais e contextuais, institucionais e políticos. Uma análise sobre o ato e a quantidade de emendas *propostas*, e seu *resultado* podem fornecer elementos analíticos para qualificar melhor a participação dos parlamentares na produção legislativa do Executivo. Nessa direção, o emendamento pode indicar e qualificar melhor o protagonismo (ou proatividade) e o desempenho (sucesso ou fracasso) dos parlamentares no processo legislativo relativo a projetos de lei de iniciativa do Executivo.

Para dar conta de atingir os objetivos propostos, esta tese está dividida em cinco capítulos.

¹² Nesse caso, propor uma emenda pode significar tentativa de negociação, e apoio efetivo à proposta submetida, caso a alteração seja aprovada. Nos capítulos seguintes, será melhor desenvolvido esse argumento.

¹³ Outros espaços, que não somente os postos ministeriais ou cargos na ampla estrutura administrativa do Governo. Em relação aos partidos que fazem parte da base de governo, pode-se hipotetizar um pouco além, ou seja, trata-se de um recurso utilizado para barganhar a manutenção do partido na aliança com o governo.

O capítulo 1 irá apresentar o contexto institucional em que está inserida a relação entre os Poderes e a produção legal no Brasil. Trata-se de um mapeamento sobre o tema para melhor compreensão sobre o papel desempenhado pelos legisladores no processo de legislativo.

O segundo capítulo irá justificar teórica e analiticamente a importância do estudo das emendas parlamentares, além de apresentar informações institucionais e regimentais sobre o processo de *emendamento* legislativo nas principais instâncias decisórias da Câmara dos Deputados.

O terceiro capítulo será dedicado a discorrer sobre o sucesso presidencial ao aprovar suas proposições legislativas, agenda e perfil partidário dos governos de FHC e Lula.

Nos capítulos 4 e 5 serão apresentados os resultados empíricos sobre o *emendamento* parlamentar às iniciativas ordinárias do Poder Executivo quanto à apresentação e o seu resultado.

Por fim, seguem as conclusões.

CAPÍTULO I

PRODUÇÃO LEGISLATIVA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NO BRASIL: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E ANALÍTICAS

I-INTRODUÇÃO

Na introdução desta tese, foi destacado que o Executivo no Brasil possui papel legislativo preponderante no processo decisório, na produção legislativa e na formação, manutenção e coordenação de sua base de apoio parlamentar. Nas palavras de FIGUEIREDO & LIMONGI,

“Na atual experiência democrática, o Executivo passou a ter um forte controle sobre a agenda legislativa, resultando daí que a atuação do Legislativo se dá sob fortes restrições. O Executivo detém a prerrogativa de iniciar a legislação de interesse e, desta forma, pode explorar estrategicamente este direito. O Legislativo, porque age somente após o Executivo ter feito a proposta, tem seu raio de ação limitado” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Como consequência, o Presidente tornou-se o principal legislador e o ator que obtém maior grau de sucesso na aprovação de suas propostas. Apesar de amplamente conhecido e com constatações comprovadas empiricamente alguns aspectos desta avaliação ainda despertam curiosidade. Entre eles, a busca de uma melhor compreensão sobre o papel desempenhado pelos legisladores e sua capacidade de intervir de forma efetiva nas iniciativas provenientes do Executivo superando a condição de atores coadjuvantes no processo de formação das proposições legislativas. Em geral, os argumentos presentes na literatura direcionam o seu enfoque para as atribuições, ações e comportamento do Executivo e, pouco se evidencia a atuação dos legisladores na elaboração de leis, principalmente quando outrem é o propositor.

Antes de abordar o tema principal desta tese, ou seja, o emendamento parlamentar aos projetos de lei do Executivo, este capítulo tem como objetivo apresentar o contexto institucional em que se insere a relação entre os Poderes e a produção legal no Brasil.

Na primeira parte do capítulo serão apresentadas, ainda que de forma ligeira, as perspectivas teóricas e analíticas utilizadas nos estudos sobre a produção legislativa no Brasil. Sendo o Executivo o principal legislador “de fato” no país, é conveniente compreender de que forma se dá o processo de transferência de parcela das capacidades legislativas dos parlamentares para o poder Executivo. A segunda seção do capítulo irá discorrer sobre o processo de delegação de poderes o que, no caso brasileiro, pode ser

tratado como um processo que resulta em “colaboração” e controle horizontal sobre a produção legislativa do Executivo. A terceira seção buscará contextualizar e averiguar os impactos do uso das prerrogativas legislativas à disposição do Executivo e da centralização de poder, nas mãos das lideranças partidárias e Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sobre o comportamento parlamentar. Por fim, serão considerados os recursos institucionais à disposição dos legisladores, principalmente por meio do emendamento, com vistas a uma melhor compreensão das chances de serem atores mais ativos e protagonistas, no que tange à produção legislativa ordinária do Executivo.

II- PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

“(…) De uma maneira geral, as instituições podem ser concebidas como uma fonte que ordena um conjunto relativamente estável de práticas e regras que definem um comportamento apropriado para um grupo específico de atores numa situação específica”. (MARCH e OLSEN, 1998).

A literatura sobre comportamento parlamentar e produção legislativa no Brasil é tributária de duas perspectivas teóricas: a escolha racional e o novo institucionalismo. A Teoria da Escolha Racional assume que os indivíduos são maximizadores de utilidade e, em sua ação, buscam adequar meios e fins. Como destaca Anthony Downs (1957), é dos meios que se trata, de forma que os indivíduos irão buscar realizar seus objetivos de forma autônoma, utilizando, ao que lhes é dado saber, os meios mais eficazes para tanto. Trata-se de atores capazes de ordenar de forma hierárquica suas preferências e de realizar cálculos racionais, levando em conta os custos das alternativas e a maximização da utilidade.

Na análise do comportamento parlamentar, alguns estudos realizados sob a perspectiva da teoria da escolha racional têm privilegiado os impactos de fatores exógenos ao contexto decisório, com destaque para a conexão eleitoral. Parte-se do pressuposto de que a motivação do parlamentar está voltada para maximização eleitoral, ou seja, de que sua atuação legislativa teria fortes incentivos para buscar atender aos interesses de suas bases eleitorais.

Para Mayhew (1974), a possibilidade de reeleição é o principal benefício almejado pelos parlamentares e tem relação direta com sua atuação parlamentar. O autor trabalha com o chamado “modelo de duas arenas” (BOWLER, 2000) no qual os parlamentares, *modelam seus comportamentos no âmbito legislativo, bem como a própria arena legislativa* de forma a alcançar o objetivo principal que é reeleger-se e garantir sua continuidade no Parlamento. Sendo assim, toda relação que o parlamentar tem com o seu partido ou sua bancada no poder Legislativo é uma necessidade imposta por melhores condições políticas para disputar e vencer eleições, não fazendo parte de uma estratégia política autônoma. Para Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), como as ações dos parlamentares são orientadas para benefícios eleitorais e visam garantir a sua sobrevivência política, o parlamentar tenderá a dar mais atenção a seus redutos eleitorais, independente dos interesses coletivos do partido a que pertença ou das limitações institucionais.

No que se refere ao Brasil, a literatura relativiza o postulado de Mayhew. Autores como Samuels (2003), destacam a busca pelos cargos no poder Executivo, enquanto outros situam a busca da reeleição no contexto mais amplo da sobrevivência política (LIMONGI, 2003; MELO, 2003, 2004 e 2006). Essa sobrevivência estaria movida por uma ambição de tipo dinâmica (SANTANA, 2006), ou seja, o objetivo do parlamentar brasileiro não seria *necessariamente* manter-se no mesmo cargo, mas sim manter-se *em algum* cargo político. Diferentemente do comportamento parlamentar norte americano, em que o parlamentar tem clareza de que quer manter-se no mesmo cargo, fazendo com que sua atuação legislativa seja orientada para atender esse objetivo, no Brasil, a atuação parlamentar sofre interferência de uma combinação institucional mais complexa e dinâmica. Desse modo, nos termos de Fenno (1973), a elaboração de políticas públicas e a influência legislativa inscrevem-se entre as estratégias que maximizam *a sobrevivência política*.

Embora a lógica da conexão eleitoral contribua para o entendimento do comportamento parlamentar, ela não dá conta de outros aspectos importantes para a sua compreensão. Na literatura norte-americana, os estudos de Gary Cox (1987) e Cox e McCubbins (1993), apontaram em outra direção e tentaram explicar o comportamento legislativo não apenas motivado pela conexão eleitoral, mas orientado por regras e procedimentos centralizadores

da arena legislativa, que colocam os partidos em vantagem em relação às ações individuais dos políticos. De acordo com esse modelo, o partido majoritário, ao ocupar os postos-chaves com seus membros seniores, seria capaz de exercer controle sobre a agenda legislativa, de modo a preservar o *label* partidário e impedir que seus membros introduzam temas que possam constranger a legenda. Dessa forma a arena legislativa tornar-se-ia relativamente desvinculada da arena eleitoral.

Na perspectiva neoinstitucionalista¹⁴, o destaque dado ao formato das instituições políticas adquire grande importância, uma vez que seriam esses elementos os definidores das regras do jogo. Nas palavras de Limongi (1994), “(...) o trabalho dos novos institucionalistas é marcado pela busca da demonstração de que as instituições que organizam o processo decisório são (a) elas mesmas responsáveis pela estabilidade dos resultados obtidos e (b) influenciam os resultados políticos substantivos”. Dessa forma, essa perspectiva teórica sugere que as regras internas à organização legislativa e os posicionamentos dos atores no processo decisório implicam em restrições, constrangimentos e possibilidades estratégicas que, por sua vez, condicionam as negociações e os resultados do jogo político.

Sob esse formato, os agentes políticos passam a agir num contexto estruturado por regras e procedimentos que circunscrevem suas possibilidades de ação. Em outras palavras, para o novo institucionalismo as estratégias desenvolvidas pelos parlamentares devem ser compreendidas e podem ser explicadas com base nas regras internas do Legislativo. Nesse sentido, conforme Tsebelis (1998, p.51), a ação política não é apenas mutuamente ótima ou estratégica; ela é também uma adaptação ótima a um ambiente institucional, posto que este estipula as regras do jogo, define quem são os jogadores, estabelece o conjunto de movimentos permitidos, a sequência dessas jogadas e a informação disponível antes de

¹⁴ O neoinstitucionalismo é um movimento teórico iniciado nos anos 1980, que tem como premissa principal o poder das instituições políticas de redesenhar as estratégias de seus atores, fazendo com que estes condicionem seus comportamentos de forma a otimizar os resultados desejados, a partir do conjunto de regras formais e informais que orientam o funcionamento dessas instituições (MARCH e OLSEN, 1989; Limongi, 1994). Nos estudos a respeito dos legislativos, o neoinstitucionalismo produziu três linhas interpretativas: a distributivista, a informacional e a partidária.

cada jogada. O resultado é um forte impacto sobre o comportamento dos atores e consequentemente sobre os resultados políticos.

Ao estipularem as regras do jogo, as instituições induzem, de acordo com Shepsle (1989), o comportamento dos jogadores a um resultado de equilíbrio. Isso porque, segundo esse autor, apesar de os indivíduos serem propositivos e maximizadores, eles são também responsivos ao ambiente em que estão inseridos. Se, por um lado, os atores são capazes de modificar o ambiente, este se constitui, por outro, no contexto estratégico em que o comportamento maximizador tem lugar. Dessa maneira, pelo menos para o autor, o equilíbrio pode ser definido como uma alternativa invulnerável, o *status quo*, em relação ao qual nenhuma alternativa, permitida pelas regras, é preferida por todos os indivíduos que possuem poder de agenda e de veto¹⁵.

Nesse sentido, FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999) sustentam que as variáveis organizacionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos, juntamente com os poderes legislativos do Presidente, podem e devem ser consideradas como variáveis independentes nos estudos legislativos. De acordo com os autores,

“para a literatura corrente, as relações Executivo-Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e partidos desempenharão o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 21).

Ainda que tal afirmativa não deva ser lida como um convite a que se ignore o conjunto de regras e instituições que balizam o jogo político (MULLER, 2009), sejam eles, exógenos ou endógenos ao cenário legislativo, ela importa na medida em que permite reorientar o foco analítico.

¹⁵ A noção de *equilíbrio institucionalmente induzido* de Shepsle (1989) está baseada na ideia de que o processo institucional pode ser descrito como uma forma de jogo extensivo, cujos resultados refletem preferências de distintos atores para os quais as instituições conferem poderes desproporcionais. Para uma crítica da noção de equilíbrio postulada pelo novo institucionalismo da escolha racional ver, entre outros, March e Olsen (1989) e Thelen (1999)

Como se pode perceber, os principais pressupostos do comportamento parlamentar estão alinhados a modelos de comportamentos propostos nos estudos legislativos norte-americanos, a saber, os modelos distributivista, informacional e partidário para os quais as instituições e seus arranjos importam e são de grande valia. O que muda, quando se passa de um modelo a outro, são as variáveis consideradas mais importantes, e as ênfases dadas aos argumentos derivados de cada uma delas. Assim, ora se privilegiam as estratégias individuais dos atores políticos como sendo o elemento de maior importância, ora se enfatizam os constrangimentos institucionais e os arranjos normativos que regulam aquelas ações.

Esta tese trabalha no interior da perspectiva aberta por Figueiredo e Limongi. Isso significa que se tem presente as variáveis relacionadas ao processo decisório e o impacto dos partidos sobre o comportamento dos legisladores sem que, no entanto, se ignore a existência de espaço de atuação individual dos deputados. Ainda que constrangida pelo contexto, esta atuação merece atenção na medida em que pode ter impacto sobre o resultado final do processo.

III- DELEGACAO DE PODERES, COOPERAÇÃO E CONTROLE PARLAMENTAR.

Um dos pontos altos do trabalho de FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999) foi identificar que, paralelamente à *forte e marcante preponderância do Executivo*, o Congresso Nacional atua institucionalmente de maneira cooperativa e os parlamentares comportam-se partidariamente e de forma disciplinada¹⁶, não sendo obstáculos à aprovação das propostas apresentadas pelo Presidente. Conforme apresentado na seção anterior, o modo como os recursos e os direitos parlamentares estão distribuídos faz com que para um determinado

¹⁶ A não configuração de um cenário de indisciplina pode dar a entender que os partidos políticos brasileiros seriam dotados de alto grau de coesão interna. Entretanto reconheceram Figueiredo e Limongi (1999), "analiticamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária". Como mostrou Melo (2000; 2004), apesar de parecer contraditório, a estrutura de punições e recompensas embutida no arranjo interno do Legislativo brasileiro terminou por permitir a coexistência da disciplina partidária com a intensa troca de legenda ambos seriam comportamentos racionais e que podem ser entendidos à luz da noção de que os deputados optam pelas alternativas de ação capazes de maximizar suas chances de sucesso na carreira política.

deputado o comportamento disciplinado seja racional, a não ser, é evidente, em situações em que os custos resultantes da política em questão estejam concentrados em regiões ou setores sociais dos quais o legislador necessita para se reeleger.

Esse comportamento parlamentar de cooperação, a alta preponderância e de sucesso legislativo do Executivo são resultados do *modus operandi* do presidencialismo brasileiro e de um processo de delegação de poderes complexo. Para compreender melhor esse processo, seu impacto sobre a produção legislativa do Executivo e comportamento legislativo dos parlamentares no Brasil, torna-se necessário compreender os princípios gerais da delegação de poderes.

Prática recorrente nos sistemas políticos contemporâneos, a delegação de poderes¹⁷ (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; TAFNER e AMORIM NETO, 2002; COUTO, 2001; DINIZ e RIBEIRO, 2012) tem organizado a relação entre os poderes e visa, especialmente, superar problemas de ação coletiva que cercam as deliberações em instituições, principalmente aquelas nas quais há participação de um número considerável de membros. Aqui, interessa entender melhor o impacto da teoria de delegação de poderes sobre o processo de produção de lei, partindo do entendimento que o controle da agenda legislativa pelo Executivo é um dos resultados mais destacados do processo de delegação.

Tendo em vista esses objetivos, a teoria sinaliza que os resultados esperados da delegação são: a) a diminuição dos custos de transação; b) a estabilidade das escolhas; c) uma melhor coordenação da ação coletiva em torno das opções políticas preferidas por aqueles que detêm poderes de agenda e de veto ou, nos termos de Shepsle (1989), d) um equilíbrio institucionalmente induzido.

A teoria considera também que toda relação de delegação implica em algum tipo de *risco* para aquele que delega, ou seja, nem sempre a *relação contratual* consegue estabelecer todas as contingências futuras que podem advir da relação entre as partes. O mandante age

17 O modelo de análise adotado é o do mandante-agente, muito utilizado para estudos de processos delegatários na política, pois visa esclarecer questões de controle hierárquico em contextos de assimetria de informações e conflito de interesses (TAFNER e AMORIM NETO, 2002).

em um contexto de incerteza no que se refere às ações que serão tomadas pelo agente¹⁸ e aos resultados advindos de tais escolhas. Desse modo, espera-se que os mandantes se antecipem e apresentem incentivos que mitiguem possíveis resultados adversos.

Como ressaltam Amorim Neto e Tafner (2002), perdas por agenciamento podem ser decorrentes das ações dos agentes contrárias aos interesses do mandante ou resultar dos esforços envidados pelo mandante para controlar as ações do agente. Kiewiet e McCubbins (1991) identificam quatro procedimentos que podem ser instituídos entre agente e o mandante para prevenir, solucionar ou mesmo atenuar essas consequências negativas da delegação, a saber: a) o contrato, que pode ser formal ou informal, mas que estabelece as atribuições de cada um no acordo; b) os mecanismos de seleção que procuram reduzir a falta de informação do contratante sobre as capacidades do contratado; c) os mecanismos de monitoramento que tratam do acompanhamento das atividades do contratado; e d) os freios institucionais que podem se manifestar no processo de tomada de decisão ou por meio de outros agentes com certa autoridade para denunciar ou punir ação indevida.

Para Epstein e O'Halloran (1999) a delegação política ocorrerá quando os custos para essa ação forem menores do que a produção de políticas diretamente pelo mandante (ou seja, os custos decorrentes da barganha são menores quando há delegação e quando o monitoramento das ações do agente é mais simples). Enquanto atores racionais, que buscam maximizar as chances de reeleição e minimizar os custos de transação política para alcançar este fim, os parlamentares delegam ao Executivo quando custos de transação externos são menores que os custos de transação internos no processo de produção de políticas públicas. Para tanto, embora os problemas advindos do processo de sejam mitigados na presença da coalizão governativa, uma vez que a formação destas capacita o

18 Nesse caso, o agente “contratado” poderia tentar tirar vantagem da relação. Haveria, portanto, um risco embutido, que poderia se manifestar por meio de práticas que possam prejudicar o agente “contratante” seja pela omissão de informação (seleção adversa) seja pela adoção de conduta inapropriada (risco moral). Nesse caso, os agentes podem explorar a vantagem estratégica que sua posição lhe confere para promoção de seus interesses particulares em detrimento dos interesses do mandante.

mandante a monitorar o agente e induzi-lo a agir de acordo com suas expectativas, a permanência de barganhas na arena legislativa, reveladoras de esforços para ajustar a agenda legislativa da coalizão, expressam problemas de coordenação advindos de motivações diversas.

No Brasil, a Constituição de 1988, os regimentos e as resoluções que regulam a dinâmica dos trabalhos nas Casas Legislativas, a partir de 1989, traçam uma estrutura complexa de delegação legislativa impactada pela dinâmica da política de coalizões, na qual a formação de maiorias estáveis pressupõe que as políticas serão produzidas pelo chefe do Executivo, juntamente com os partidos que compõem a base de sustentação governativa.

De forma mais ampla, no presidencialismo brasileiro, a estrutura de delegação inicia-se no momento eleitoral; momento em que os eleitores transferem a seus representantes, eleitos para cargos no Poder Executivo e Legislativo, o poder de representá-los e fazer valer suas preferências e interesses. Entre os agentes eleitos ocorrem delegações de vários tipos como, por exemplo, as que se dão na esfera federal quando o Presidente delega poderes aos parlamentares e estes passam a compor os ministérios ou quando constitui líderes que o representam no processo legislativo (TAFNER e AMORIM NETO, 2002, AMORIM NETO, 1994). A questão que se coloca, nesse ponto, é como e porque os parlamentares brasileiros delegam poderes ao Executivo e aos líderes partidários?

Uma explicação sugerida por Carey e Shugart (1992) é a de atribuir a delegação de poderes ao Executivo aos interesses de uma maioria que busca perseguir políticas particularistas e de curto prazo, deixando as políticas gerais e de longo prazo a cargo do primeiro. De acordo com os autores, tal situação ocorre porque em sistemas políticos como o brasileiro funciona o “segredo da ineficiência”, ou seja, a combinação de poderes legislativos fortes e um congresso eleito em bases clientelistas. Tal interpretação estabelece premissas fortes sobre as motivações dos parlamentares e seus interesses em políticas. Assume também que os parlamentares necessariamente estão em conflito com os interesses do Executivo. Por essa razão, prevê uma relação conflitiva entre os dois poderes, uma vez que presidentes fortes são encorajados a governar unilateralmente e não têm incentivos para negociar (CAREY E

SHUGART, p.37, 38, 165). Entretanto, de acordo com os trabalhos de FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999), entende-se que há interesse dos partidos da base aliada em cooperar com o governo.

Na relação entre poderes instituídos no Brasil, a delegação de poderes legislativos feita pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal ao Executivo encontra-se formalmente garantida pela Constituição brasileira e incorporada ao Regimento de ambas as Casas, seja na definição das prerrogativas proativas, ou seja, as de propor legislação, no estabelecimento de prerrogativas reativas, que são as de reagir à legislação produzida pelo Congresso (CAREY e SHUGART, 1998) ou ainda, na definição de formas de intervenção do Executivo no regime de tramitação de matérias de seu interesse. E à medida que os parlamentares passam a depender dos recursos controlados pelos atores beneficiados pelo processo de delegação para maximizar suas preferências em torno de políticas e de cargos, essa estrutura passa a ser influenciada pelos poderes legislativos do Executivo, seja no ritmo ou no conteúdo da produção legislativa. (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2002, 2006, 2007, 2008; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; SANTOS, 1997, 1999, 2002; MIRANDA, 2008).

Ao analisarem a regulamentação das medidas provisórias na constituição de 1988, FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999) se perguntam porque os parlamentares teriam “abdicado” de parcelas do poder legislativo em favor do Executivo e criado um ambiente institucional aparentemente tão prejudicial a eles mesmos. Para os autores, os motivos que explicariam tal comportamento:

“...oscilam entre a aceitação por parte dos parlamentares da sua inevitabilidade, um reconhecimento de sua incapacidade de dar respostas prontas e adequadas a problemas do grau de complexidade daqueles normalmente enfrentados pelos atuais governos e a ideia de que a própria natureza do instituto da legislação emergencial tornaria impossível impor limites à ação do executivo” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Mas ao contrário de parte da literatura, que tende a sustentar que a emissão de MPs é um meio pelo qual o Executivo impõe “*seus caprichos e decisões arbitrárias*” ou impopulares “*em face de um Legislativo inerte e amorfo*”, os autores preferem acreditar que, sob a vigência do

presidencialismo, a delegação funcionaria como dispositivo eficaz para a coordenação da coalizão e dos acordos estabelecidos entre os partidos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Para Tafner e Amorim Neto (2002), por sua vez, o modelo brasileiro pode ser “*definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas, assim como o é, em geral, qualquer regime presidencial*”. Tal definição se dá porque o modelo seria caracterizado por altos custos de transação no controle das delegações, de modo que, devido às “*múltiplas linhas de delegação, a probabilidade de paralisia decisória e de instabilidade é alta*”. Entretanto, ponderam que:

“Por outro lado, existem várias alternativas de controle do Executivo e das Casas do Congresso. No entanto, como veremos a seguir, o Executivo nacional é controlado menos por métodos formais de policiamento ostensivo à disposição do Legislativo que por mecanismos informais de alarme de incêndio e por meio de negociações realizadas no seio das coalizões interpartidárias formadas para sustentar o governo” (TAFNER; AMORIM NETO, 2002).

Além da delegação de poderes ao Executivo, a delegação de poderes também se dá por parte dos parlamentares às lideranças partidárias¹⁹, conforme apresentado na sessão anterior. Para a formulação de sua agenda ou de sua pauta no Legislativo, é necessário que o Presidente possa ter algum tipo de interlocução com os parlamentares, e esta é feita através das lideranças partidárias (SANTOS, 2003).

Segundo a literatura que trata da influência das lideranças partidárias sobre o comportamento legislativo, especificamente aquela que entende a delegação como estratégia de manutenção e reforço partidário, dois tipos de prerrogativas são importantes: as que lhes permitem aos líderes indicar os membros para a ocupação de posições de poder dentro da Casa e aquelas que colocam-nos como agentes que facilitam (ou impedem) a maximização das estratégias legislativas dos parlamentares na tentativa de realizarem seus

¹⁹ Segundo Tafner e Amorim Neto (2002), “*Figueiredo e Limongi (1999; 2000) sustentam corretamente que a tarefa de coordenação, no Brasil, se realiza de maneira eficaz quando o Presidente combina seus poderes de agenda (conferidos pelas MPs e pela prerrogativa de requerer urgência para seus projetos de lei) com os dos líderes partidários que detêm a maioria dentro do Colégio de Líderes, através de um acordo de coalizão que resulta na nomeação de deputados e senadores e outras importantes figuras partidárias para o gabinete presidencial*”.

objetivos. Como complemento, Inácio e Magalhães (2011) consideram a delegação estratégica de poderes aos líderes como uma alternativa para conseguir benefícios potenciais por meio de uma atuação partidária coordenada. Na medida em que controlam poderes de agenda, os líderes se mostram capazes de modificar o processo de decisão e de mitigar dilemas possíveis de ação coletiva, principalmente em ambientes eleitorais e legislativos complexos.

Segundo Kiewiet e McCubbins (1991), a produção de políticas sob o prisma da reputação do partido majoritário depende da ocupação de posições de poder dentro da Casa²⁰. Tal argumento é reiterado por Cox e McCubbins (1993) ao visualizarem a formação de um “cartel legislativo” pelo partido majoritário. Este usurpava o poder na Casa, monopolizando o processo de tomada de decisões sobre as regras que regulam sua dinâmica.

Cox e McCubbins (1995) distinguem os bens que os membros do partido majoritário usufruem individualmente quando o cartel é formado: o direito de ocupação de certos cargos, a experiência resultante dessa ocupação e os ganhos eleitorais advindos da reputação do partido. Na comparação que empreende das prerrogativas mais comuns das lideranças em diversos sistemas, Carey (2006) distingue as que lhes permitem (a) indicar os ocupantes dos cargos, (b) influenciar o conteúdo e o ritmo da agenda legislativa e (c) intermediar o acesso dos legisladores a recursos que favorecem suas bases eleitorais. Esses estudos demonstram que é possível distinguir as prerrogativas que permitem às lideranças constituir os órgãos e cargos internos daquelas que lhes possibilitam coordenar as estratégias dos parlamentares no processo legislativo.

De uma maneira geral, a cadeia de delegação institucional de poderes é garantida, através de normas, mas também de acordos informais, e necessários, entre governo, partidos e parlamentares. No entanto, como já previsto pela teoria, a delegação nem sempre se dá de maneira harmoniosa, devido a ações dos agentes contrários aos interesses do mandante ou

²⁰ Alguns exemplos são: a ocupação de cargos na liderança da maioria, as presidências das comissões, relatorias de projetos nas comissões e monopólio para a indicação dos ocupantes dos cargos.

por resultarem dos esforços envidados pelo mandante para controlar as ações do agente (TAFNER; AMORIM NETO, 2002).

A literatura brasileira, como se sabe, registra alguma discussão sobre a capacidade dos parlamentares de controlar os atos do Executivo: esta teria sido reduzida por causa do desequilíbrio na distribuição das prerrogativas entre os dois poderes, resultante, principalmente, da ampliação das capacidades do Executivo, que passou a concentrar em suas mãos poderes de agenda e de veto. (ANASTASIA, 2000; ANASTASIA; MELO, 2002; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; LAMOUNIER, 2005).

O controle é um pressuposto das doutrinas democráticas, tanto na modalidade vertical quanto na horizontal²¹. A ideia de controle horizontal esteve também presente nos debates democráticos, desde a democracia ateniense, quando o preceito básico era o exercício do poder de maneira direta, sem as intermediações das democracias representativas (SARTORI, 1987) com seus mecanismos para impedir excessos de concentração de poder, ou *enraizamento* de autoridades nos cargos.

Mas mesmo aceitando-se que a delegação de poderes ao Executivo tenha desequilibrado a balança e reduzido o controle entre os poderes no Brasil, cabe aqui considerar a vigência de diversos de controle horizontal utilizados pelos parlamentares e que não possuem esse tipo de reconhecimento por parte da literatura. Nesse ponto, seria interessante investigar de que forma os parlamentares (mandantes) têm monitorado e acompanhado as atividades (produção legislativa) do agente (poder Executivo). E, neste sentido, pode-se considerar o uso de emendas como uma forma de controle parlamentar. Nesse caso, o emendamento parlamentar estaria relacionado ao que Sartori (1987) considera como controle legislativo ou político, e diria respeito à capacidade que as legislaturas têm de apresentar, modificar, protelar e rejeitar projetos de lei. Ora, trata-se de um acompanhamento por parte do poder legislativo das decisões adotadas pelo Executivo (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984)

²¹ Para Anastasia e Melo (2002), “o desempenho adequado dos mecanismos de accountability horizontal incide positivamente sobre o exercício da accountability vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os atores”. Forma-se um encadeamento sistemático de controles, entre os poderes e entre os cidadãos e seus representantes.

Na literatura é possível identificar diferentes tipos de mecanismos de controle horizontal. Segundo Strom (2000) referem-se a controles ex ante e ex post, ou seja, antes e após a formalização do acordo. Segue o mesmo sentido dado por McCubbins e Schwartz (1984) ao tratá-los como controle permanente versus um controle esporádico e menos ativo. Como apontam Diniz e Ribeiro (2012):

“ (...) quando aplicado às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o controle ex ante pode ser instaurado, por exemplo, mediante a promulgação de leis altamente detalhadas nas quais ficam impressas as primazias do poder Legislativo, deixando pouco espaço à discricionariedade do Executivo. O controle ex post, por sua vez, altera as ações do poder Executivo. Para o exercício do controle ex post recorre-se a instrumentos como pedidos de informação, requerimentos para convocação de ministros, realização de audiências públicas, enfim, mecanismos típicos de monitoramento” (Diniz e Ribeiro, p. 2012).

Em contextos multipartidários como é o caso do Brasil, faz-se necessário identificar, primeiramente, quem controla a agenda de trabalhos nas Casas legislativas, não em termos de separação de poderes, mas sim entre governo e partidos aliados de um lado, e de outro, partidos não aliados.

Em relação a este aspecto, Llanos e Mustapic (2005) alertam que não se deve descuidar dos motivos que podem levar os parlamentares ao exercício da atividade de controle. Neste ponto, faz-se necessário dar tratamento analítico diferenciado aos partidos da base governista e aos que estão fora do governo (DINIZ; RIBEIRO, 2012). Certamente, a situação dos governistas é a menos definida. Por um lado, pode-se supor que eles não tenham incentivos para se empenhar no controle das atividades do Executivo. Mas tal afirmativa necessita ser empiricamente verificada, uma vez que os interesses dos integrantes da base aliada podem não estar integralmente bem acomodados no interior da aliança partidária.

No exame do emendamento a ser aqui empreendido, parte-se do suposto de que as propostas de alterações nos projetos do Executivo por parte dos parlamentares filiados a partidos da base governista sinalizam a necessidade de acomodação de interesses para além dos acordos formais estabelecidos entre o governo e as lideranças partidárias. Se há propostas de alterações das proposições do Executivo, elas ocorrem não apenas para o

cumprimento de um *script* no processo legislativo, mas porque pode estar ocorrendo algum tipo de descontentamento com o governo, caracterizando certo tipo de oposição interna no interior da coalizão.

IV-PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO, TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA E CENTRALIZAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS.

Essa seção tem por objetivo retomar os dispositivos constitucionais que atribuem amplos poderes legislativos ao Executivo e as regras regimentais que favorecem a centralização da organização legislativa do Congresso Nacional, bem como os impactos sobre o comportamento dos parlamentares, ao longo da tramitação legislativa das propostas do Poder Executivo e sobre seus resultados.

4.1-PODERES PROATIVOS E REATIVOS DO EXECUTIVO

Ao analisar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo em países presidencialistas na América Latina, Mainwaring e Shugart (1999) afirmaram que o Presidente da República pode controlar o Legislativo, desde que, ao menos um dos seguintes fatores esteja presente: (a) que o Presidente mantenha o controle partidário, ou seja, que a base aliada do Legislativo se constitua em maioria, garantindo apoio às propostas governamentais; (b) que o Presidente detenha poderes legislativos constitucionalmente determinados, os quais lhe possibilitam interferir decisivamente na atividade legislativa e atuam no sentido de fortalecer os poderes presidenciais.

No estudo comparado sobre as instituições políticas na América do Sul, Anastasia, Melo e Santos (2004) demonstraram que os Presidentes dos dez países analisados possuem amplos poderes legislativos e apontaram as diferenças na amplitude desses poderes entre os casos. Na literatura brasileira tornou-se quase um consenso de que o Executivo detém poderes legislativos altamente significativos, o que lhe permite controlar a agenda legislativa e agilizar a tramitação de suas proposições (DINIZ, 2005). A posse de tais poderes é uma das prerrogativas responsáveis por fazer com que a agenda legislativa do

Executivo, isto é, a agenda substantiva que o Presidente submete ao Congresso seja aprovada (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

O que são esses poderes legislativos? Mainwaring e Sugart (1997) definem os poderes legislativos do Executivo como sendo aqueles que permitem ao Presidente colocar seu timbre nas políticas produzidas. A abrangência desses poderes, assim como as condições de participação do Poder Executivo na produção legal, garantem ao Presidente amplos poderes de agenda, ou seja, capacidade de influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos, a partir dos quais tais alternativas se convertem em decisões políticas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; COX, 2003).

Essa influência é exercida por meio da restrição e seleção das alternativas de políticas e mediante a redução das oportunidades para a modificação ou substituição dessas alternativas pelos demais participantes do processo decisório (INÁCIO, 2006). Ter maior poder de agenda implica na capacidade de *“influir diretamente nos trabalhos legislativos e, desta forma, minorar os efeitos da separação dos poderes, ao tempo que pode induzir parlamentares à cooperação”* (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Os poderes legislativos do Executivo são classificados por Mainwaring e Sugart (1997) em poderes reativos e poderes proativos. Os poderes reativos são aqueles que permitem o executivo defender o *status quo* contra tentativas da maioria de mudá-lo e os poderes proativos são aqueles que permitem ao Executivo estabelecer um novo *status quo*.

Dentre os poderes proativos, garantidos pela Constituição brasileira, está o uso de poder de Decreto constitucional e delegado, a competência para propor Emenda Constitucional e a iniciativa legislativa exclusiva em diferentes matérias²², além da iniciativa concorrente em

²² Cabe ao Presidente iniciativa exclusiva de propor legislação sobre matérias orçamentárias, tributárias, de organização da administração pública, relacionadas à criação e extinção de ministérios e órgãos da administração, à alteração de efetivos das Forças Armadas, aos servidores públicos da União e dos territórios. Ou seja, a ação legislativa sobre áreas cruciais de políticas públicas somente pode ser deflagrada pela iniciativa deliberada do Poder Executivo (INÁCIO, 2007).

legislação ordinária e complementar. Dessas prerrogativas, a edição de legislação emergencial, por meio de *medidas provisórias* (MP), constitui um dos principais poderes legislativos do Presidente. Esse recurso permite ao Presidente intervir diretamente sobre o conteúdo e o ritmo do trabalho parlamentar (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; PESSANHA, 2002, INÁCIO, 2006). Há que ponderar, no entanto, que para disciplinar o uso dessas medidas, a constituição de 1988 prevê a possibilidade de um papel ativo do legislador, que pode apresentar emendas ao projeto de Lei de Conversão da MP, e do Legislativo, já que a aprovação do Legislativo é necessária para a manutenção da sua eficácia legal (INÁCIO, 2006).

O poder reativo aquele que permite o bloqueio de determinada legislação, remete ao veto. Por meio dele, o Presidente pode defender o status quo, reagindo à tentativa do legislativo em alterá-lo. Para Carey e Shugart (1998:152), esses poderes reativos “são aqueles por meio dos quais o Executivo pode manter a política pública mesmo se os legisladores preferirem um resultado diferente, conservadores, no sentido de que permitem ao Executivo evitar mudanças que de outra forma ocorreriam”.

No Brasil, ao final do processo de tramitação e decisão legislativa, mesmo se aprovado pelos legisladores um projeto pode ser objeto de um veto, portanto, sofrerá um controle reativo por parte do Executivo. Além de permitir ao Presidente vetar proposições inteiras ou parciais, a Constituição brasileira estabelece as condições para que o Congresso aprecie esses vetos. O veto presidencial, total ou parcial, a uma lei aprovada é submetido à apreciação do Congresso Nacional, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e Senado Federal, no prazo de 30 dias, e requer a aprovação por maioria absoluta dos membros de cada Casa, em votação secreta²³ (CF, 1988: art. 66).

²³ Ordena também que “esgotado esse prazo sem deliberação o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final” (Inciso 6º, do art. 66 da CF, 1988)

Além de dispor dos poderes acima mencionados, o Executivo pode exercer seu poder de agenda por meio da solicitação de urgência²⁴ na tramitação de projetos de sua autoria nos termos dos parágrafos do art. 64 da Constituição Federal.

Tal direito reservado ao Executivo é ratificado e, mais bem detalhado, pelo regimento interno da Câmara dos Deputados ao prever que o Presidente pode solicitar o regime de urgência “*depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento*” (RICD, artigo 204, parágrafo 1), ou seja, o Presidente pode, posteriormente, ao envio de projeto de lei, solicitar sua tramitação em regime de urgência. Há ainda os casos em que o projeto é apensado a outro que já tramitava na CD em regime de urgência. Não há possibilidade de os projetos de lei ordinária do Executivo tramitarem de forma ordinária, tendo em vista que o RICD prevê que os projetos de outro poder devem tramitar com prioridade.

Além da possibilidade de poder pedir urgência, o próprio Executivo pode vir a cancelar tal pedido. A depender de sua conveniência política, caso algum de seus projetos sob o regime de urgência vier a trancar a pauta do legislativo em um momento inadequado, o Presidente pode, encaminhar mensagem solicitando o cancelamento do regime de urgência.

No decorrer do processo, os projetos que tramitam em regime de urgência, devem ser analisados pelo plenário, não podendo ser apreciados de forma conclusiva pelas comissões. Ademais têm dispensada uma série de exigências, além de terem os seus prazos reduzidos e de serem incluídos na pauta das reuniões das comissões e na ordem do dia do Plenário da Câmara dos Deputados antes dos projetos em prioridade e ordinários. Podem, também, ser pautados no Plenário mesmo que ainda não tenham recebido pareceres das comissões.

Os projetos de lei de iniciativa do presidente da República, com solicitação de urgência, terão um prazo para que os deputados apresentem emendas antes do envio para as comissões. Este prazo é chamado de *emendamento prévio* tendo em vista que o projeto

²⁴ Caso o Presidente use da faculdade de solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa, a Câmara e o Senado deverão apreciá-lo, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, caso contrário, ficam sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa na qual se encontrar o projeto, até que se ultime sua votação (RODRIGUES, 2004).

poderá receber emendas novamente quando da discussão da matéria no Plenário (CRUZ, 2011).

Os projetos de lei em regime de prioridade também têm preferência sobre a tramitação ordinária, pois entram na pauta das comissões e na ordem do dia do Plenário, logo após os projetos de lei em regime de urgência (RICD, 158, *caput*) e tem seus prazos de tramitação reduzidos. No entanto, são apreciados de forma semelhante aos projetos de lei em regime de tramitação ordinária, podendo inclusive ter dispensada a apreciação do Plenário e tramitar apenas nas comissões, como é o caso da maioria dos projetos de lei ordinária objeto de emendas por parte dos parlamentares examinados nesta tese.

Ao serem apresentados, os projetos devem, além de conter informações sobre o regime de tramitação, ou seja, se de prioridade ou urgência, informar a forma como será apreciado: se em caráter conclusivo das comissões, o que dispensa a apreciação do Plenário (RICD, art. 24, II), ou se a proposição será também apreciada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Se um projeto de Lei for elencado para ser apreciado de forma conclusiva pelas comissões, recebe emendas durante a tramitação nas comissões (RICD, art. 119, *caput*), no prazo de cinco sessões. A partir da designação do relator qualquer deputado, independentemente de ser membro ou não da comissão que está avaliando a matéria, pode apresentar emendas ao projeto de lei (RICD, art. 119, I). Encerrado este prazo, o projeto e as emendas apresentadas na comissão são encaminhadas ao relator para estudo e elaboração de um parecer.

O trâmite de projetos do Executivo que vigoram sob *o poder conclusivo*²⁵ das comissões também pode ser alterado com a aprovação de requerimento de urgência. Caso o pedido de urgência seja feito, as comissões perdem o poder de apreciar a matéria que passa a ser

²⁵ O projeto de lei conclusivo nas comissões que receber parecer favorável de todas as comissões a que foi distribuído não passa pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Ao finalizar a tramitação nas comissões, segue direto para o Senado ou para sanção, conforme o caso. Os projetos conclusivos que tiverem pareceres contrários de todas as comissões de mérito serão considerados rejeitados e serão arquivados (RICD, art. 133). No entanto, em ambos os casos, no prazo de cinco sessões, cabe recurso ao Plenário (RICD, art. 132, § 2º). Já os projetos que tiverem pareceres divergentes, ou seja, que receberem, por exemplo, parecer favorável de uma comissão e contrário de outra, perdem a conclusividade e terão de ser apreciados também pelo Plenário da Câmara.

realizada no Plenário (art. 24, II, do RICD). Dessa forma, a apresentação dos pareceres por parte dos relatores é instantânea, inibindo qualquer possibilidade de uma análise mais detalhada pelos demais congressistas. Nessa situação, o poder de alterar uma proposta também é reduzido, pois, em Plenário, as emendas, só podem ser apresentados se subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou caso sejam apresentadas através de seus Líderes partidários que representem este número²⁶ (art. 120, § 4º do RICD).

De forma bem clara, o uso desse dispositivo legislativo possibilita que o Presidente interfira no andamento dos trabalhos legislativo, seja para restringir o debate, limitando o tempo de análise dos projetos, seja para reduzir a possibilidade de alterações por parte dos parlamentares ou ainda para liberar a pauta conforme sua necessidade. Dessa forma, as condições de exercício das atribuições de verificação e controle do Executivo por parte do Legislativo são afetadas quando o Presidente faz uso da urgência.

Ao poder Executivo é reservado, ainda, o direito de iniciativa exclusiva de leis sobre determinadas matérias tal como consta no art. 61, § 1º, da Constituição Federal²⁷. O poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação reforça a capacidade do Presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso (MAINWARING; SHUGART, 1999). Além disso, faz com que a participação parlamentar sofra restrições sobre temas voltados para a gestão da estrutura do governo federal e dos territórios, das Forças Armadas, a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. No art.165 é garantida ao Presidente a

²⁶ Nessa situação, os líderes passam a ter papel decisivo e relevante para viabilizar a apresentação de requerimentos de urgência e de emendas.

²⁷ São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI ; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

iniciativa sobre as leis de natureza orçamentária²⁸. A iniciativa exclusiva constitui-se, portanto, em uma importante ferramenta para que o Executivo exerça o controle da agenda do Legislativo e tenha primazia na produção legislativa.

Entre 1988 e 2009, aproximadamente 40% da produção legislativa do Executivo²⁹ versou sobre temas sujeitos à iniciativa exclusiva, revelando uma quantidade significativa de projetos de caráter burocrático e administrativo (FREITAS, 2010). Ressalvas devem ser feitas ao perfil preponderante e de exclusividade do Executivo, pois *“não necessariamente indica capacidade legislativa, ou seja, habilidade de criar novas agendas, mobilizar discussões e aprovar projetos”* (ARAÚJO & SILVA, 2012).

A despeito do que afirma parte de literatura, ou seja, que a exclusividade e concentração do poder administrativo nas mãos do Presidente configura despotismo, é importante considerar que tais aspectos não necessariamente inibem a atividade parlamentar, podendo, pelo contrário, favorecer o desenvolvimento de sua expertise. Para Nunes (2011), *“ao ampliar o leque de iniciativas legislativas exclusivas do Executivo, em relação à Carta de 46, se é verdade que aumenta o poder de agenda presidencial, não menos verdade que aumenta o poder do parlamento no controle desta agenda”*.

Finalmente, cabe mencionar que a instância onde será examinada a proposição, assim como seu regime de tramitação serão aspectos importantes na análise que aqui se pretende desenvolver, uma vez que em ambos os casos existe impacto sobre as possibilidades abertas à atuação parlamentar.

4.2-CENTRALIZAÇÃO DE PODERES NAS MÃOS DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS E NA MESA DIRETORA

Como se pode perceber, determinadas prerrogativas legislativas asseguram, ao Presidente, vantagens de *first-mover* na arena legislativa (COX e MORGENSTERN, 2002), tornando-o

²⁸ Sobre o processo orçamentário no presidencialismo de coalizão, ver Figueiredo e Limongi (2008).

²⁹ Levantamento realizado por Araújo e Silva (2011), entre 2003 e 2010 aponta no mesmo sentido: do total de leis aprovadas, 48% foi de iniciativa exclusiva do Executivo.

capaz de submeter à deliberação legislativa as propostas mais próximas de suas preferências (INÁCIO, 2006). Sem embargo, o Executivo deter poderes de iniciativa legislativa e dispor de instrumentos institucionais que favoreçam a aprovação de sua agenda não significa que ele possa se abster de negociar com o Congresso Nacional. O Presidente precisa negociar apoio e formar maioria legislativa que o possibilite aprovar sua agenda de governo, prática recorrente no Brasil:

“Desde 1946, com exceção do período autoritário, a relação entre Executivo e Legislativo se distingue pelo sistema presidencialista de coalizão. Dada a separação de poderes e o pluralismo partidário no Congresso, o Presidente articula sua base de apoio graças à distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os grandes partidos, cujos membros garantem os votos necessários à implementação do governo.” (SANTOS, 2003. p. 17)

No que se refere ao processo de negociação e apoio, não se pode considerar unicamente os efeitos dos poderes legislativos conferidos ao Executivo, mas também a estruturação centralizada dos trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados. Assim como a ampliação das prerrogativas legislativas do Presidente na Constituição Federal de 1988, o Regimento interno da Câmara dos Deputados aprovado em 1989, ampliou as prerrogativas à disposição dos líderes partidários para que eles pudessem comandar suas bancadas e coordenar o processo legislativo. Dessa forma, o Legislativo passou a ser organizado de forma mais centralizada nos partidos.

Nesse caso, a alta preponderância legislativa do Presidente, o alto grau de sucesso na aprovação de suas propostas e o alto grau de disciplina partidária nas votações nominais tem relação direta com a estrutura centralizada do processo legislativo no Brasil, como é o entendimento de Figueiredo e Limongi:

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior desse quadro institucional, o Presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente”. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998: 85)

Na Câmara dos Deputados, a Mesa diretora possui considerável gama de poderes e é a principal instância de coordenação dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Casa. O Presidente detém, dentre várias atribuições³⁰, competência para definir a pauta de proposições a serem deliberadas pelo Plenário. É ele quem define também quais comissões³¹ irão analisar as proposições apresentadas pelo Presidente da República (RICD, art. 17, II, “a”, e art. 139, *caput*), e que antes verificará se não há na CD projeto de lei que trate de matéria análoga ou conexa, para que se promova a tramitação conjunta (RICD, art. 139, I).

A coordenação dos trabalhos legislativos pelo Presidente da Casa é, no entanto, partilhada com as lideranças dos partidos políticos em reuniões que acontecem no âmbito do Colégio de líderes³². De acordo com Juliana Figueiredo:

“O Colégio de líderes é a instância na qual se discute grande parcela dos pedidos de urgência e se elabora a agenda dos trabalhos legislativos, é um exemplo dessa concentração. Os líderes podem pedir verificação de votação em Plenário e urgência na tramitação de projetos, assim como solicitar votações nominais e encerramento de debates, prerrogativas procedimentais relevantes que inibem o poder individual dos deputados e sua capacidade de exercer influência sobre a nova legislação” (BALDONI FIGUEIREDO, 2012).

A existência do Colégio de Líderes confere às lideranças partidárias a capacidade de centralizar grande parte do processo legislativo. Uma linha interpretativa iniciada por

³⁰ O Presidente da Câmara dos Deputados é o representante da Casa quando ela se pronuncia coletivamente e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem. O cargo é privativo de brasileiro nato. Entre outras atribuições, o Presidente da Câmara dos Deputados substitui o Presidente da República e integra o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

³¹ Além das comissões que analisarão o mérito da proposta, o projeto poderá ser despachado à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), quando a matéria envolver aspectos financeiros e orçamentários, e, obrigatoriamente, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa (RICD, art. 53 e art. 54). Vale dizer que a CFT e a CCJC também poderão, nos casos especificados no RICD, emitir parecer sobre o mérito da proposição.

³² Para conhecer mais sobre histórico e funcionamento do colégio de líderes no Brasil, fazer leitura de, BALDONI FIGUEIREDO, Juliana. *Colégio de Líderes e evolução*. E-Legis, n. 8, p. 6-33, 1º semestre de 2012. (http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9572/colégio_líderes_figueiredo.pdf?sequence=1)

FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999) afirma que o Colégio de Líderes atua de forma combinada com o Presidente da República. Sendo isso verdadeiro, a centralização propiciada pelo Colégio de Líderes favoreceria o Poder Executivo.

Os líderes partidários, por sua vez, devem indicar os membros das bancadas que irão compor as Comissões, permanentes ou temporárias, inclusive CPI's, podendo, substituí-los, a qualquer tempo. Nesse caso, os membros podem ser substituídos em função dos resultados que se pretenda alcançar em determinada votação. Além disso, os líderes dispõem de possibilidade de enviar matéria que seria de apreciação pelas Comissões para o Plenário, através de requerimento de urgência (RICD, art. 154 e art. 155). Essa prática reiterada faz com que o Plenário torne-se, então, o principal locus decisório e, por conseguinte, promove o esvaziamento das comissões.

A estrutura dos trabalhos legislativos, tal qual está organizada, favorece ao Executivo, uma vez que, ao centralizar as negociações com o Colégio de Líderes, o Executivo evita as incertezas de negociações descentralizadas. Por sua vez, os líderes atuam como interlocutores entre suas bancadas e o Executivo e, dessa forma, tem seu poder institucional fortalecido (NASCIMENTO, 2006). Ao angariar amplos poderes a partir de prerrogativas regimentais e do controle de informações e benefícios, os líderes passaram a influenciar diretamente o comportamento dos demais parlamentares (MÜLLER, 2005).

Percebe-se, pois, que os líderes partidários buscam, cada vez mais, a manutenção ou ampliação do poder angariado pelo partido e a consecução de seus objetivos. É possível dizer que o líder partidário passou a exercer a função de administrador de sua sigla, buscando sempre mantê-la, pelo menos, na mais elevada posição hierárquica, até então conquistada (BALDONI FIGUEIREDO, 2012).

Um dos resultados da concentração de poderes nas mãos dos líderes é, segundo Limongi (2006), um comportamento disciplinado por parte dos deputados que integram a base governista. As dissensões no interior da coalizão de apoio ao Presidente ocorrem com pouca frequência, compondo um cenário no qual o Executivo raramente é derrotado

(LIMONGI, 2006). Entre 1988 e 2007, constatou-se que, de 2965 projetos apresentados pelo Executivo, apenas 65 foram rejeitados (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

Um comportamento parlamentar individualizado, ou que faça frente às estratégias governistas, só torna-se viável quando os legisladores possuem outras fontes, além das decorrentes de concessões do Presidente da República, para a distribuição de benefícios às suas bases eleitorais, o que não se verifica no período pós-1988 (SANTOS, 2002). São os partidos que dão o amparo necessário aos representantes para que suas demandas individuais sejam atendidas. As pressões junto ao Presidente são feitas através dos líderes partidários, sob pena de perder o apoio de parte de sua base. Trata-se de uma relação mais racionalizada (SANTOS, 2002, p. 246). Um parlamentar pode fazer proposições individuais, mas só receberá apoio partidário se ele for um aliado do partido.

V-RECURSOS E DIREITOS LEGISLATIVOS À DISPOSIÇÃO DOS PARLAMENTARES.

Após a apresentação de um panorama mais amplo sobre os incentivos e recursos institucionais que fazem do poder Executivo o principal ator protagonista na produção legislativa no Brasil, é importante pontuar em que medida os parlamentares são capazes de impactar essa produção legislativa.

Apesar de reconhecer que, no Brasil, o resultado da produção legislativa deriva de ampla intervenção do Executivo, ao explorar estrategicamente os recursos que dispõe para aprovar sua agenda, não se pode desconsiderar as alternativas disponíveis aos parlamentares para alterar essa produção, ao longo do processo de tramitação de suas proposições. Entende-se que os parlamentares são munidos de recursos institucionais que podem viabilizar a alteração da agenda legislativa do Executivo.

Sendo assim, quais são as possibilidades reais dos legisladores de incidirem sobre as decisões políticas do Executivo de forma a ir além da condição de atores coadjuvantes no processo legislativo? Essa pergunta é muito importante para justificar a escolha do objeto de pesquisa que será destacado com maior abrangência nos capítulos seguintes.

Análises recentes vêm demonstrando que, constitucionalmente, os legisladores também possuem prerrogativas para intervir no processo decisório, seja aprovando, rejeitando ou promovendo alterações nos textos das proposições apresentadas pelo Poder Executivo. Nas palavras de Inácio (2006):

”Como se sabe, as regras regimentais das casas legislativas conferem aos legisladores um conjunto de recursos que os capacita a intervir sobre o processo decisório de diferentes maneiras: verificação de quórum, requerimento de urgência, adiamento de votação ou discussão, destaque, votação de artigos ou emendas em separado, etc.. Esses recursos permitem aos legisladores e líderes partidários recorrerem a estratégias procedimentais com vistas a intervir no fluxo e no ritmo das deliberações parlamentares, seja com o intuito de bloquear, protelar ou elevar os custos da decisão individual em relação à votação”

Em complementação ao exposto por Inácio, a utilização de tais recursos, além capacitar os parlamentares para intervir sobre o processo decisório, cria incentivos para a alteração do conteúdo das matérias em análise via emendas, substitutivos ou vetos. São recursos procedimentais que funcionam como poderes legítimos à disposição dos parlamentares, sejam eles pertencentes aos partidos da coalizão de governo ou não, permitindo-lhes alterar o fluxo, o ritmo de tramitação e o conteúdo das matérias.

A verificação de votação é um dos recursos legislativos que assegura aos parlamentares o direito de mudança no processo de votação. Para usufruir deste direito, é preciso que seis centésimos dos membros da Casa, ou os líderes representando este número, requeiram a verificação, fazendo com que a votação seja conduzida pela manifestação nominal dos deputados. Condicionado pela decisão do plenário, e obtendo o apoio mínimo necessário, qualquer parlamentar pode requerer o processo nominal, gerando importante impacto sobre o custo das decisões legislativas (INÁCIO, 2006). Ademais, deve-se ter em conta as barganhas sequenciais que o processo legislativo envolve: como a regra prevê que nova verificação de quórum somente poderá ser solicitada uma hora após a proclamação do resultado anterior, esses requerimentos podem ser utilizados para testar maiorias em relação a proposições de menor importância, mas que antecedem projetos mais relevantes do ponto de vista dos legisladores (NICOLAU, 2001; INÁCIO, 2006).

Estão descritas no Art. 161 do RICD outros recursos procedimentais à disposição dos parlamentares:

Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para: I - votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número; II - votação de emenda, subemenda, parte de emenda ou subemenda; III - tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo; IV - votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada; V - suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.

O requerimento de destaque para votação em separado é outro recurso que permite ao legislador intervir no processo de votação, no sentido de suprimir ou alterar o procedimento de votação de determinados dispositivos. Mas como destacado no parágrafo anterior, tal iniciativa pressupõe alguma capacidade de articulação dos parlamentares uma vez que o requerimento deve ser respaldado por um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número.

Os congressistas dispõem, ainda, do direito de propor emendas às propostas de leis ordinárias, complementares e extraordinárias, tais como a lei orçamentária³³ apresentadas pelo Executivo, tema que orienta o desenvolvimento desta tese. Considera-se que o *direito à proposição de emendas parlamentares pode ser considerado um dos principais tipos de poderes à disposição dos legisladores* e, como se perceberá, trata-se de uma prática muito recorrente em todos os mandatos presidenciais pós 1988.

Ainda sobre direitos parlamentares, é importante ressaltar que a possibilidade de poder se valer dessas iniciativas pode ocasionar impactos sobre a dinâmica do processo decisório, ainda que as exigências de formar maiorias no Plenário restrinjam à capacidade das minorias de influenciar as decisões legislativas por tais meios.

³³ Em relação à lei orçamentária, apenas nos casos em que essas emendas, além de respeitarem a Lei de Responsabilidade Fiscal, não entrarem em conflito como a Lei de Diretrizes orçamentária (LDO) e com o Plano de Orçamento Plurianual elaborado pelo governo.

Conforme já apresentado, os parlamentares têm à sua disposição vários recursos legislativos que podem influenciar diretamente no resultado final da produção legislativa do Executivo e qualificar melhor suas capacidades de atuação parlamentar quando a proposição é de outro autor. O que não fica evidente por causa da falta de estudos empíricos sobre o tema é como eles utilizam esses recursos, seus objetivos e se o uso de tais recursos revertem em um resultado positivo para sua performance parlamentar.

A possibilidade de que o legislador individual ou coletivamente (partido, bancada, lideranças) implemente determinados tipos de estratégias é regulada pelas regras de organização interna e do processo de deliberação parlamentar. Na Câmara dos Deputados, percebe-se que há barreiras importantes para a utilização desses recursos pelo legislador individual, normalmente requerendo iniciativas da liderança partidária e de acordo com o tamanho da bancada (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; INÁCIO, 2006).

Mas seja como for, a discussão sobre a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda legislativa, em última instância, é uma forma de avaliar a responsividade dos parlamentares aos interesses de seus eleitores (POWELL, 2005). Para Testa (2011),

“se um parlamentar tem pouca capacidade de influenciar o que se discute na casa legislativa, teoricamente ele terá pouca oportunidade de dar voz aos interesses de seus eleitores, levando a uma ruptura no processo de representação, tanto de interesses quanto de opiniões e perspectivas” (TESTA, 2011).

Um tratamento mais apurado sobre os movimentos e ações agentes legislativos, ao longo de sua tramitação, pode revelar que a atuação dos parlamentares é mais relevante do que possa parecer. Se as regras possibilitam que o parlamentar possa modificar de alguma maneira os Projetos do Executivo, é factível afirmar que esse é um espaço real de efetivação da ação parlamentar.

CAPÍTULO II

EMENDAS ÀS PROPOSIÇÕES ORDINÁRIAS DO EXECUTIVO SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

I-INTRODUÇÃO

Conforme já apresentado anteriormente, as prerrogativas legislativas do Poder Executivo e a organização institucional do Legislativo conferem significativo controle da pauta de votações ao Presidente das duas Casas Legislativas e aos líderes partidários, aspectos que diminuem a possibilidade de participação dos parlamentares no processo decisório. Para Figueiredo & Limongi,

“O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. (...) Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista. (...) Qualquer deputado pode apresentar uma emenda em defesa dos interesses de sua clientela e contrária aos interesses gerais do partido. No entanto, as chances de que essa emenda seja aprovada são mínimas. Em geral, o destino da emenda é decidido pelos líderes da maioria. Cabe ao plenário ratificar essa decisão por votação simbólica. O deputado que apresentou a emenda não pode forçar a votação nominal da matéria.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 10- 11).

Além disso, a tramitação diferenciada para os projetos apresentados pelo Presidente da República reduz significativamente as possibilidades de sucesso das iniciativas individuais dos parlamentares, pois o Presidente da República: *“não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos”,* ou seja, ele pode solicitar urgência para suas matérias, ação que *“impede que minorias possam pôr seu controle de veto point, ‘engavetar’ as propostas presidenciais”* (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999)³⁴.

De outro lado, entretanto, os parlamentares também são munidos de recursos institucionais que podem viabilizar a alteração da agenda legislativa do Executivo. Conforme apresentado no capítulo anterior, a Constituição e o Regimento interno das Câmaras permitem que os

³⁴ A proposição de medidas provisórias também é uma prerrogativa que limita ação parlamentar, uma vez que, ao serem apreciadas tendem a trancar a pauta das Casas Legislativas.

projetos pelo Executivo sofram alterações durante a tramitação na arena legislativa, seja na forma de emendas, substitutivos ou emendas aos substitutivos.

Cabe, aqui, apresentar alguns dados sobre o volume de projetos do Executivo aprovados com alterações. Como se pode notar na tabela a seguir, extraída do estudo³⁵ de Freitas (2010, p.42), a maioria dos projetos do Executivo (ordinários ou extraordinários) nos governos FHC e Lula sofreram algum tipo de modificação.

TABELA 2.1
PROJETOS DO EXECUTIVO APROVADOS COM E SEM ALTERAÇÃO

Situação dos Projetos	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2 ³⁶
Projetos sem alteração	38,0% (43)	47,9% (91)	44,6% (144)	38,1% (56)
Projetos com Alterações	62,0% (70)	52,1% (77)	55,4% (179)	61,9% (91)
Total	113	190	323	147

Fonte: Tabela (adaptada) extraída do artigo de Freitas (2010) baseado em dados legislativos do CEBRAP (1995-2009).

Sem entrar no mérito do conteúdo das alterações ou volume de projetos aprovados nos diferentes governos, e sem intenção de dizer que tais dados representam uma contraposição à literatura que afirma a existência de uma supremacia do Executivo sobre o Legislativo, a quantidade de projetos alterados pelos parlamentares indica que os parlamentares não são atores passivos, eles agem de *forma ativa* no processo de tramitação legislativa dos projetos do Executivo. Nesse sentido, argumenta-se que o grau de proatividade, protagonismo e participação dos deputados na produção legislativa é relevante, seja por parte dos deputados que pertencem ao governo ou não.

³⁵ O estudo de Rafael Freitas analisou Medidas Provisórias emitidas pós Emenda constitucional 32, Projetos de lei ordinária (PLs) e Projetos de Lei Complementar (PLPs), entre 1988 e 2009. Para ilustrar o volume de projetos que sofreram modificações foram considerados, na tabela 2.1, as informações sobre os governos de FHC e Lula.

³⁶ Projetos enviados até 31/12/2009.

As propostas de modificações aos projetos podem ser de diferentes tipos: (1) Emendas, (2) Subemendas, (3) Substitutivos ou (4) Substitutivos com emendas, e podem alterar substancialmente (ou não) a proposta original apresentada. Nesta tese, serão analisadas apenas as *Emendas* apresentadas aos projetos de lei ordinária do Executivo. Apesar de reconhecer a importância dos substitutivos, a não inclusão dessas alterações deve-se à indisponibilidade de informações consistentes e completas sobre os substitutivos, tanto no *site* da Câmara dos Deputados quanto nos dados disponibilizados pelo CEDI – Centro de Documentação e Informação da Câmara. Ressalta-se ainda, o fato de que, quando um relator vota pelo substitutivo de um projeto e este é aprovado, todas as emendas individuais propostas ao projeto original são consideradas prejudicadas. Nessa situação, mesmo que elas tenham sido contempladas na redação do novo texto, ao passar a tramitar sob a forma de um novo projeto sem identificação das emendas que tenham sido incorporadas, uma análise mais detalhada sobre a ação individual dos deputados torna-se inviabilizada³⁷. Ademais, acredita-se que, diante da escassez de estudos sobre o comportamento dos deputados no processo legislativo, a escolha das emendas como objeto de análise traz contribuições importantes para avançar em novas frentes de pesquisa, na elaboração de novas questões analíticas e na escolha de ferramentas metodológicas para aprofundar pesquisas sobre as alterações e modificações à produção legislativa, considerando as ações individuais dos parlamentares.

O que são Emendas? A Constituição Federal de 1988 define que *emendas* são quaisquer proposições legislativas apresentadas como acessórias a propostas de emenda à Constituição, a projetos de leis ordinárias, de leis complementares, de decretos legislativos ou de resoluções. Dessa forma, considera-se que a proposição de *emenda* parlamentar é um recurso legislativo importante à disposição dos parlamentares para contribuir, de forma destacada, com a produção legislativa nacional. As *Subemendas* são propostas de alterações às emendas.

³⁷ Um estudo de caso com uso de técnicas qualitativas ou quanti-qualitativas seria o mais indicado, mas não seriam suficientes para fazer análises generalizadas sobre o comportamento individual ante as iniciativas do Legislativo. Contudo, pode ser uma escolha metodológica para outros trabalhos sobre o tema.

Serão analisadas 1156 emendas parlamentares³⁸ em 135 projetos de Lei ordinária do Executivo; apresentados, apreciados e votadas entre os anos de 1995 e 2010, período que compreende dois mandatos do Presidente FHC e dois mandatos do Presidente Lula, distribuídos da seguinte maneira:

TABELA 2.2
PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA DO EXECUTIVO QUE RECEBERAM EMENDAS
(1995/2010)

GOVERNOS				
FHC 1 1995-1999	FHC2 1999-2003	LULA 1 2003-2007	LULA 2 2007-2011	TOTAL
32	39	39	25	135

Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

Por que analisar as *emendas* às proposições ordinárias do Executivo na Câmara dos Deputados? São proposições menos estudadas no processo legislativo brasileiro e porque o sua tramitação é menos impactada do que os projetos de lei extraordinária. Por fim, a delimitação do estudo à Câmara dos Deputados relaciona-se ao fato de que todos os projetos de lei oriundos do Executivo são ali iniciados (CF, art. 64). A Câmara pode, inclusive, apreciá-los duas vezes, caso haja modificações propostas no âmbito do Senado, enquanto Casa revisora.

As *emendas* orçamentárias (individuais e coletivas) não foram escolhidas porque se supõe que a estrutura de escolha, as negociações e as estratégias parlamentares são distintas daquelas verificadas para as *emendas* feitas nas proposições ordinárias. O processo legislativo orçamentário é considerado um meio para desenvolvimento de um sistema específico de trocas de apoio e barganha entre o Executivo e os parlamentares interessados

³⁸ Os dados sobre os projetos de Lei ordinária foram feitas a partir do Banco de Dados do CEBRAP (2012), disponibilizados pela Profa. Dra. Argelina Figueiredo, a quem eu agradeço de forma muito especial, assim como o pesquisador Danilo Buscatto Medeiros, que se mostrou solícito para ajudar nas dúvidas quanto a informações do Banco de dados. Sobre as emendas, todos os dados e informações são de minha inteira responsabilidade, coletas realizadas diretamente do site da Câmara dos Deputados.

em políticas distributivistas como forma de garantir reeleição ou sobrevivência política. Além disso, há um número maior de estudos voltados para tal tema.

A partir das informações e justificativas apresentadas acima, este capítulo busca fundamentar a escolha das emendas como objeto de estudo e justificar teoricamente a importância das *emendas* sobre os Projetos do Executivo. Busca-se explicar o significado, de fato, do *Emendamento* parlamentar aos projetos pelo Executivo, ao longo do processo decisório, na arena legislativa e sob a vigência de governos de coalizão. Pretende-se, portanto, apresentar argumentações sobre a importância do estudo das emendas parlamentares, além de discorrer sobre o processo de tramitação nas instâncias decisórias da Câmara dos deputados com vistas a compreender melhor o que ocorre entre o ato de propor e aprovar um projeto de iniciativa do Executivo.

II-EMENDAMENTO PARLAMENTAR: JUSTIFICATIVAS ANALÍTICAS E TEÓRICAS

De acordo com o *The Oxford Guide to the United States Government*³⁹ (PATRICK; PIOUS; RITCHIE, 2001), nos EUA, as alterações feitas nos projetos de leis sob a forma de *Emendamento* Parlamentar podem adicionar uma nova linguagem, atacar certos aspectos do conteúdo, rever ou melhorar um projeto de lei para ganhar “*votes to win its passage*” ou de forma mais ampla, benefícios políticos, principalmente eleitorais. Ao apresentar uma emenda, os parlamentares podem propor novas mudanças na proposta original, com vistas a tornar a alteração mais aceitável pela maioria dos membros.

O Emendamento parlamentar pode ser realizado tanto nas propostas apresentadas pelo Executivo como também nas propostas dos próprios parlamentares. Nessa última situação, o uso deste recurso ocorre, em geral, por pressões de agentes externos ao Legislativo - lobistas de grupos privados e pelo próprio Executivo -, que buscam aprovar alterações que satisfaçam às suas preferências. Nos EUA, a maioria das *emendas* são propostas durante as

³⁹ É um livro com informações oficiais sobre a Presidência dos EUA, o Congresso e a Suprema Corte, produzido por John J. Patrick, Richard M. Pious e Donald A. Ritchie, em 2001.

reuniões e discussões dos projetos nas comissões parlamentares⁴⁰ e todas as alterações propostas devem ser votadas pelo plenário do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Em relação ao proponente da emenda, o esperado é que os parlamentares opositoristas sejam os maiores proponentes dessas alterações. Podem fazê-lo, inclusive, para enfraquecer o projeto de lei proposto inicialmente, fazendo com que ele seja derrotado durante a votação. Para Patrick, Pious e Ritchie (2001) “*They may offer amendments that would offend enough legislators to defeat the entire bill*”⁴¹. Outro comportamento muito observado é o uso do *Emendamento* como estratégia de obstrução contra um projeto de lei, visando atrasar sua discussão e votação final por meio de proposição de um número alto de alterações técnicas como mudança de uma palavra ou apenas de uma pontuação.

No que diz respeito às alterações substantivas propostas aos projetos, Kreppel (2002) formulou três categorias: (1) *Emendas textuais (textual amendments)*; (2) *Emendas de domínio (domain amendments)* e (3) *Emendas políticas (policy amendments)*. As *emendas textuais* são *emendas* que simplesmente dão clareza ao texto, conhecidas como *emendas* de redação. As *emendas* de domínio estendem-se à aplicabilidade do texto e *emendas* que adicionam uma dimensão política significativa ao texto são consideradas *emendas* políticas.

Como é sabido, o poder do Presidente sobre as ações legislativas e a dinâmica de interação entre o Poder Legislativo e o Executivo nos EUA possuem diferenças em relação ao caso brasileiro. No entanto, algumas considerações sobre o *emendamento* legislativo em outros países podem trazer luz à análise sobre o uso de tal recurso pelos parlamentares brasileiros e seus objetivos.

A modificação das proposições do Executivo por meio de emendas foi examinada na *Assemblée Nationale* francesa (KERROUCHE, 2006), no Parlamento Escocês (SHEPHARD; CAIRNEY, 2005) e, sobretudo, no Parlamento Europeu (KREPPEL, 2002, 1999). Outros,

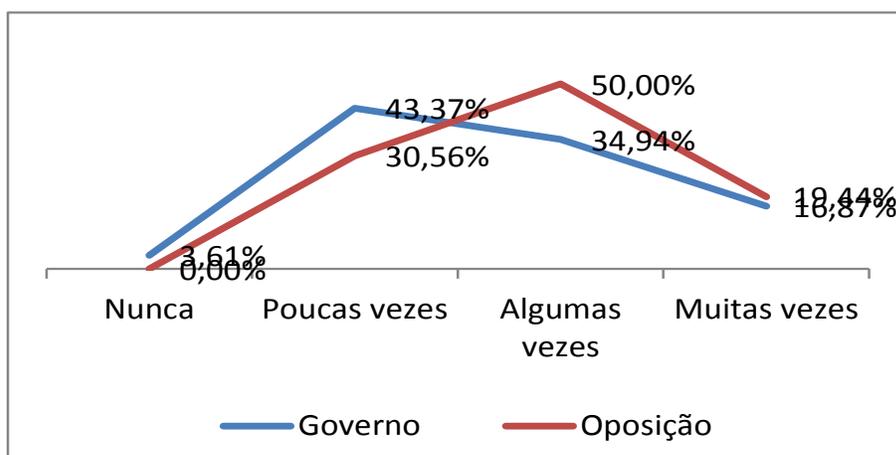
⁴⁰ Em outros casos, a apresentação das emendas pode ocorrer no período anterior ou posterior às reuniões.

⁴¹ Tradução livre: Eles podem oferecer emendas que contrariem um número suficiente de legisladores para provocar a derrota do projeto.

ainda, não se limitaram a tentar avaliar o impacto dos parlamentos, mas desenvolveram teorias sobre como a modificação das proposições do Executivo via emendas é um dos principais meios pelos quais partidos integrantes de coalizões de governo podem fiscalizar seus parceiros (MARTIN & VANBERG, 2005). Recentemente, alguns autores trouxeram esse debate para o caso do Congresso brasileiro (FREITAS, 2010). As evidências apresentadas por esses trabalhos sugerem que as emendas parlamentares são, talvez, o principal indicador para uma avaliação mais adequada da influência dos parlamentares.

Na segunda rodada de entrevistas da Pesquisa Elites Parlamentares no Brasil, realizada com deputados federais da legislatura 2007/2011, uma das questões abordava a frequência com que eles participavam da apresentação de *emendas* a projetos apresentados por outro autor.

GRÁFICO 2.1
FREQUÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DO DEPUTADO NA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS A UM PROJETO DE LEI INTRODUIDO POR OUTRO AUTOR



Fonte: Centro de Estudos legislativos, Pesquisa Elites parlamentares, 2010.

Entre os deputados que declararam que pertencem ao governo, 16,87% deles responderam que apresentavam *emendas* muitas vezes, 34,94% algumas vezes, 43,37% poucas vezes, e

3,61% afirmou nunca ter apresentado *emendas* a projetos de outras pessoas. Entre os deputados que declaram não pertencer ao governo, 19,44% responderam que apresentam emendas *muitas vezes*, 50% algumas vezes, 30,56% poucas vezes, enquanto nenhum afirmou nunca ter apresentado *emendas* a projetos de outras pessoas. A partir dessas opiniões é possível supor que intervir no processo legislativo, propondo modificações a projetos de outrem, é uma prática comum no legislativo brasileiro, independentemente se o deputado é ou não filiado a um partido que pertence à base de apoio ao governo.

Propor emendas, em boa parte das vezes, indica a necessidade de acomodar interesses ou de alguma negociação em torno de modificações em pontos específicos de determinados projetos, pois o Congresso é o *locus* institucional da barganha e o legislador age a partir de diferentes motivações.

Neste sentido, entende-se que, quando da apreciação de projetos formulados por outros agentes que não ele próprio, um deputado também leva em consideração o impacto eleitoral de seu eventual apoio à proposta (ARNOLD, 1990; FIORINA, 1989; MAYHEW, 1974). Se o parlamentar encontra-se em um ambiente não favorável para produzir suas próprias políticas é esperado que ele tentasse acomodar seus interesses na produção legislativa de outros agentes propondo modificações que modelem a proposta a seus interesses. Mensurar esse impacto seria mais complexo, mas a motivação eleitoral é um elemento importante para justificar também a quantidade de propostas que os projetos de autoria do Executivo recebem. Para Santos, a motivação eleitoral é

“ (...) suficientemente forte para determinar o sentido para o qual o deputado deve caminhar no contexto de avaliação de uma política, se de apoio ou repúdio à legislação proposta, independentemente de quem a propõe. Na ausência dessa motivação, todavia, outras considerações tornam-se predominantes, particularmente a consistência do conteúdo do projeto com o posicionamento do deputado no espectro ideológico/programático do parlamento e seu desejo de contribuir para a formulação de legislação que atenda a sua concepção do interesse público” (SANTOS, 1997)

Analiticamente, torna-se importante considerar que, além de serem instrumentos de barganha política, as emendas são procedimentos formais que podem ser utilizados pelos

parlamentares como estratégias de persuasão, modificação (ARNOLD, 1991) ou como estratégias manipulativas (RIKER, 1996). Neste caso, deputados responsáveis pela proposição de emendas devem ser capazes de articular procedimentos concernentes aos projetos apresentados pelo Executivo.

Em estudo sobre as ações dos legisladores, no interior do Congresso norte-americano, Douglas Arnold (1990) apresenta três estratégias utilizadas pelos líderes, mas que podem ser utilizadas pelo deputado de forma individual, a saber: estratégias de persuasão, modificação e procedimental. A primeira delas visa convencer outros parlamentares a apreciar as proposições de forma alternativa, ao mesmo tempo em que chama a atenção da opinião pública para aspectos positivos da proposta apresentada. Para o autor, o principal componente da estratégia consiste no processo de redução dos custos de informação para o legislador a respeito das qualidades intrínsecas da legislação proposta, simultaneamente à mobilização da opinião pública em favor de sua aprovação. Um projeto que contraria interesses da população deve contar com a oposição sistemática e intensa de seus representantes na arena legislativa, seja para rejeitá-la ou para modifica-la.

A segunda estratégia busca configurar a proposta legislativa de forma a aproximá-las das preferências políticas de determinados legisladores e, aqui, deve-se incluir o relator que analisará a proposta. Por fim, a estratégia procedimental é utilizada quando os líderes da coalizão passam a utilizar a estrutura interna da Casa para aumentar as chances de aprovação de suas propostas. Deve-se, portanto, conhecer as regras de funcionamento do processo decisório, identificar as instâncias que estipulam a agenda legislativa, o papel das lideranças partidárias, dentre outros.

Para Riker (1986), a tarefa de alterar um contexto adverso e reverter um jogo, seja ele *eleitoral ou não*, pode ser alcançada por meio da herestética, capacidade de estruturar a realidade, tornando-a favorável, por meio do emprego de estratégias manipulativas como o controle da agenda, o voto estratégico ou a manipulação de dimensões. A estratégia de controle de agenda pode ser empregada por atores que, por algum motivo, especialmente pela posição que ocupam, tem capacidade de determinar o que, e especificamente, como o

assunto em questão será discutido, influenciando, portanto, as deliberações adotadas. No Brasil, o esperado seria que o controle seja feito através das lideranças partidárias, dos relatores ou presidentes das comissões nas quais o projeto está sendo apreciado.

O voto estratégico ocorre quando alguém tem a opção de não votar na sua alternativa predileta numa rodada com vistas a alcançar seus objetivos posteriormente. No que concerne à introdução de uma nova dimensão, trata-se de lançar mão de um novo tema, anteriormente desconsiderado ou não utilizado como estratégia manipulativa, que reestruture o contexto de maneira que este se torne favorável ao seu proponente (RIKER, 1986). A manipulação de dimensões corresponde à capacidade dos parlamentares atuarem *ex ante* nas propostas de autoria do Poder Executivo, antecipando-se ao seu envio para a tramitação no Congresso, por meio da sinalização de suas preferências ao Poder Executivo. Neste caso, o esforço do parlamentar, nesse momento, envolve obtenção de informações sobre os mecanismos a ele disponíveis para a realização de tal movimento.

Tendo em vista a argumentação anterior e as premissas apresentadas por Arnold (1990) e Riker (1986), para a construção de um modelo analítico capaz de medir o protagonismo legislativo e o resultado do emendamento é necessário, primeiramente, o estabelecimento de premissas relativas ao comportamento dos deputados tomados individualmente.

Na literatura brasileira, as *emendas* são consideradas “*alterações escritas apresentadas por parlamentares e comissões a proposições legislativas de autoria de parlamentar ou de outra iniciativa, visando aperfeiçoar seu texto, na visão de quem a propõe*” (TOLENTINO FILHO, 2002). Podem modificar aspectos simples ou mesmo substantivos da proposição legislativa original apresentada, o que de certa maneira pode garantir aos parlamentares certos ganhos políticos ou um melhor desempenho da sua atuação na arena legislativa, especialmente no que se refere à produção de políticas. Desta maneira, o emendamento pode ser qualificado como “*intervenção direta e substantiva do legislativo sobre as propostas*” (FREITAS, 2010:41) uma iniciativa legítima no processo legislativo (MELO, 2006) visando influenciar as decisões de política pública.

Freitas considera que “o 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” (FREITAS, 2010: 41). Aqui se entende que o emendamento pode indicar e qualificar melhor o protagonismo (proatividade), o desempenho (sucesso ou fracasso) dos parlamentares no processo legislativo; ou seja, a capacidade apresentada pelos parlamentares de influenciar a agenda legislativa do Executivo, tanto por parte daqueles que fazem parte da coalizão legislativa de governo quanto dos que atuam fora dessas alianças.

Cabe pontuar ainda, a consideração feita por Marcus Melo (2006) de que o desenho institucional híbrido do país, ou seja, eleição de deputados federais através de um sistema eleitoral proporcional coexistindo com a eleição do Presidente através de um sistema majoritário, além dos amplos poderes constitucionais do Presidente resulta em maior espaço para a atuação das oposições ou para a barganha que ocorre durante a tramitação legislativa de uma proposição.

Convêm, pois, ressaltar a título de hipótese que tais características híbridas abrem espaços não somente para as oposições (não governo), mas também para atuação dos partidos que fazem parte da coalizão de governo e que não conseguem acomodar seus interesses em outras instâncias de poder. Tal comportamento poderá variar de acordo com o perfil das coalizões de governo ou até mesmo com o perfil das oposições (ou partidos que estão fora do governo).

O estudo sobre o uso do emendamento põe em cheque, tanto o suposto de que os parlamentares são agentes submissos ao Executivo, como, ainda, a pressuposição de que o Executivo só envia ao Congresso Nacional projetos que serão apreciados de forma “favorável”, uma vez que o Presidente teria condições de conhecer, antecipadamente, as reações do Legislativo⁴². É evidente que, em muitos casos, as negociações prévias entre o

⁴² Se o Executivo tivesse condições plenas de antecipar as ações dos parlamentares, qual seria a resposta para as propostas não aprovadas do Executivo? Para Araújo e Silva (2011), nem sempre a literatura sobre a produção legislativa do Executivo pondera que a não aprovação de leis oriundas do Executivo podem, em determinados contextos políticos, refletir eficácia do poder Legislativo. Entende-se assim que, apesar de sofrer

Presidente e os líderes partidários são suficientes para predizer o comportamento dos parlamentares. Mas mesmo nestes casos não existem garantias de que as proposições serão aprovadas integralmente, na forma que são apresentadas. O Executivo pode até usar, de forma estratégica, os recursos à sua disposição para aprovar sua agenda, mas nem sempre os resultados são exatamente os esperados. Ademais, as emendas podem servir como instrumentos cruciais para a formação de consenso em torno dos projetos (ARAÚJO, 2009).

III-EMENDAS E PROCESSO DE EMENDAMENTO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

As proposições legislativas de autoria do Poder Executivo são apresentadas apenas na Câmara dos Deputados, mas são analisados em ambas as Câmaras do Congresso Nacional. As propostas de emendas a esses projetos também seguem o mesmo fluxo processual. Após o início de uma tramitação é aberto um prazo para que os parlamentares, em suas respectivas Casas, apresentem as propostas de mudança do texto original. A Câmara tem a possibilidade de apreciar e propor modificações duas vezes ao mesmo projeto, primeiro quando o projeto é iniciado na Câmara e depois que volta do Senado, caso o projeto seja alterado. Dependendo do estágio e do regime de tramitação da proposta a emenda pode ser apresentada nas comissões ou em Plenário. Após a apreciação, caso a versão aprovada não atenda aos interesses do Executivo, o próprio Presidente pode vetá-lo parcial ou totalmente⁴³.

Deve-se analisar o processo de *emendamento* considerando todo o processo de tramitação das proposições legislativas. Assim, nesta seção serão apresentados os tipos de emendas,

fortes restrições e constrangimentos institucionais, a atuação dos parlamentares frente às iniciativas do executivo não pode ser subestimada.

⁴³ Como mostra Lamounier (2005), projetos que sofreram muitas alterações podem, depois de aprovados, deixar de atender aos seus objetivos originais. Nesse caso, o uso do veto passa a ser uma alternativa para que os interesses do Executivo não sejam prejudicados. Este veto pode ser apreciado pelo Congresso Nacional.

detalhes sobre o processo de emendamento na Câmara dos deputados com destaque para a instância, regime e tempo de tramitação, além dos procedimentos regimentais que podem constranger ou restringir a capacidade de participação legislativa dos deputados. Para facilitar a compreensão das variáveis institucionais mobilizadas para essa tese serão apresentados dados gerais sobre as emendas.

3.1- OS TIPOS DE EMENDAS DE EMENDAS PARLAMENTARES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

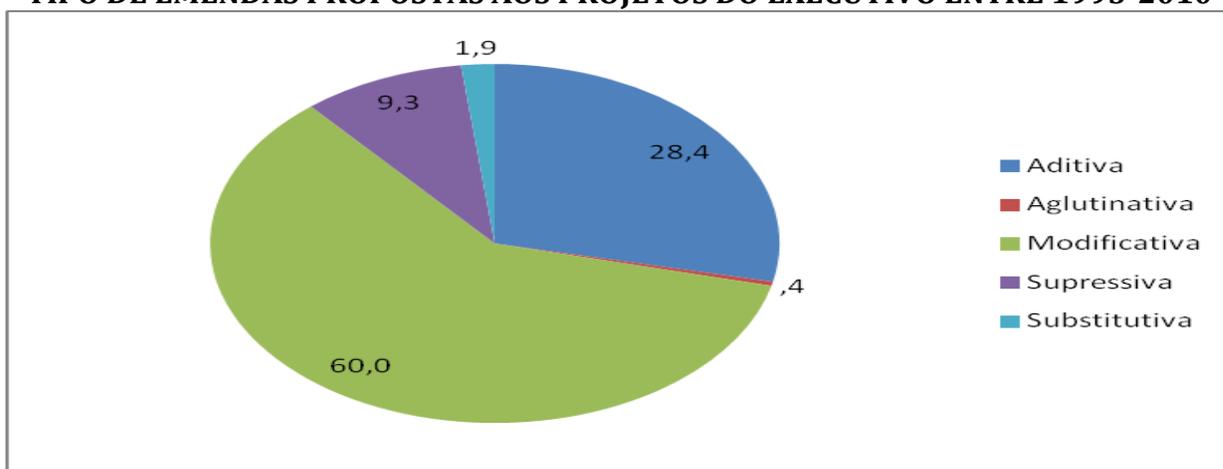
O banco de dados construído para esta tese considerou a variável tipo de emendas, conforme definições no Regimento interno da Câmara. Para chegar às informações, utilizou-se análise qualitativa a partir das leituras da tramitação completa dos projetos de lei que receberam emendas, das propostas de emendas de cada deputado e dos pareceres elaborados pelos relatores. Contou-se também com o esclarecimento por parte de consultores e analistas da Câmara dos deputados e do CEDI.

No art. 118 do RICD, as Emendas são classificadas como: Supressiva, Aglutinativa, Substitutiva, Modificativa ou Aditiva.

Uma *emenda* é considerada supressiva quando propõe a eliminação de qualquer parte de outra proposição. Aglutinativa, se a *emenda* for a resultante da fusão de outras *emendas*, ou destas com o texto. A modificativa é a *emenda* que altera a proposição sem modificá-la substancialmente. A aditiva é a que se acrescenta a outra proposição. Uma *emenda* substitutiva altera substancial ou formalmente a proposição, em seu conjunto.

Uma emenda substitutiva difere de um Substitutivo nos termos apresentados pelo Art. 118 do RICD: “Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar o projeto original *em seu conjunto*” (Art. 118, §4º. RICD, grifo meu). Desta forma, se a emenda substitutiva abranger o conteúdo integral do projeto de lei e for aprovada passará a tramitar na forma de Substitutivo, como consta no Art. 118, §4º do RICD: “A *emenda que substituir integralmente o projeto terá, em seguida um novo número e entre parênteses a indicação Substitutivo*”.

GRÁFICO 2.2
TIPO DE EMENDAS PROPOSTAS AOS PROJETOS DO EXECUTIVO ENTRE 1995-2010



Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

Das 1156 emendas propostas aos projetos do Executivo, entre 1995 e 2010, 60% foram emendas modificativas, 28,4% aditivas, 9,3% supressivas, 1,9% substitutivas e 0,4% aglutinativas.

O que significa propor um ou outro tipo de emenda? A ausência de estudos sobre o tema dificulta a elaboração de hipóteses orientadas teoricamente para os diferentes tipos de emendas.

Alguns relatórios ou estudos técnicos consideram a relevância de todos os tipos de emendas, mas há algumas especificidades para determinados tipos de emendas devem ser mencionadas. Para Pacheco (2002), as emendas Substitutivas e as aglutinativas se destacam dos cinco tipos porque podem ser utilizadas de forma estratégica no curso da tramitação que, na prática, acabam se sobrepondo à proposição principal. Entretanto, como é possível perceber no gráfico anterior, os deputados não fazem uso recorrente destas emendas para a apreciação de Projetos de Lei ordinária do Executivo. Dentre as emendas que foram analisadas, apenas 2,3% foram do tipo aglutinativa ou substitutivas. Seja como for, é importante fazer as devidas ressalvas e mencionar quais são as alternativas à disposição dos parlamentares.

A emenda aglutinativa é apresentada no curso de uma votação já em andamento, o que já constitui excepcionalidade, em se tratando de Emendas, que normalmente são apresentadas na fase de discussão da matéria, e sobrepõe-se até aos substitutivos acaso existentes, dominando completamente o cenário da deliberação.

O art. 122 do RICD define a instância e as exigências para apresentação de uma emenda aglutinativa. Este tipo de emenda será apresentado em Plenário pelos autores das emendas objeto de fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por líderes que representem este número na Câmara. Quando aprovada, as demais emendas que compuseram o texto da emenda aglutinativa serão consideradas retiradas.

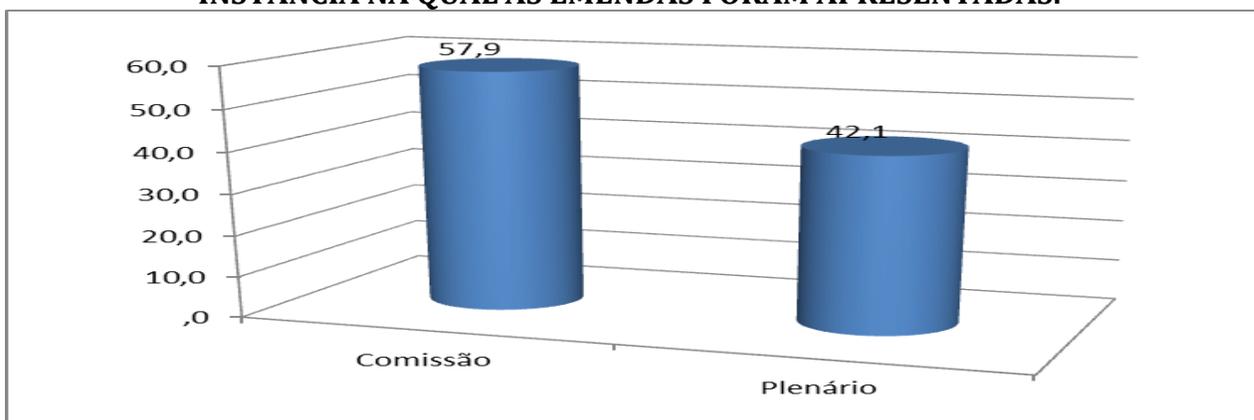
As emendas substitutivas, assim como o substitutivo pode ser definido como uma emenda que promove alterações integrais no texto da proposta original, podendo conter apenas as alterações sugeridas pelo relator, como também as emendas acolhidas durante uma votação. Muitas vezes, para que o texto fique coeso, o relator acata emendas apresentadas ao projeto, inclui novas alterações que considere importantes e reescreve o texto do projeto de lei com essas modificações. Conforme ressaltado, *“Um texto de um substitutivo pode, eventualmente, não alterar o tema central do texto, promovendo apenas modificações na estrutura do texto, para proporcionar maior clareza, ou incluir novo conteúdo”* (PACHECO, 2010: 45). Quando aprovado por comissão, tem preferência na votação sobre o projeto ao qual se refere, perdendo efetivamente qualquer caráter de proposição acessória.

Não obstante as observações sobre uso estratégico das emendas substitutivas e aglutinativas acima, considera-se que uma avaliação mais densa sobre os demais tipos de emendas, utilizando-se inclusive de técnicas qualitativas, pode contribuir mais com os estudos sobre os resultados da produção legislativa. Por questão de tempo e de delimitação essa proposta não poderá ser contemplada no âmbito desta tese, mas vale a pena chamar a atenção para a importância das leituras dos pareceres e das propostas de emendas nas análises sobre o emendamento.

3.2-PROPOSIÇÃO DE EMENDAS NAS COMISSÕES E NO PLENÁRIO

A tramitação das emendas segue o fluxo de tramitação dos projetos de lei, no entanto a apresentação das emendas deve ocorrer nas comissões permanentes ou em Plenário. Do total de 1156 emendas, 669 delas foram apresentadas nas comissões e 487 em Plenário.

GRÁFICO 2.3
INSTÂNCIA NA QUAL AS EMENDAS FORAM APRESENTADAS.

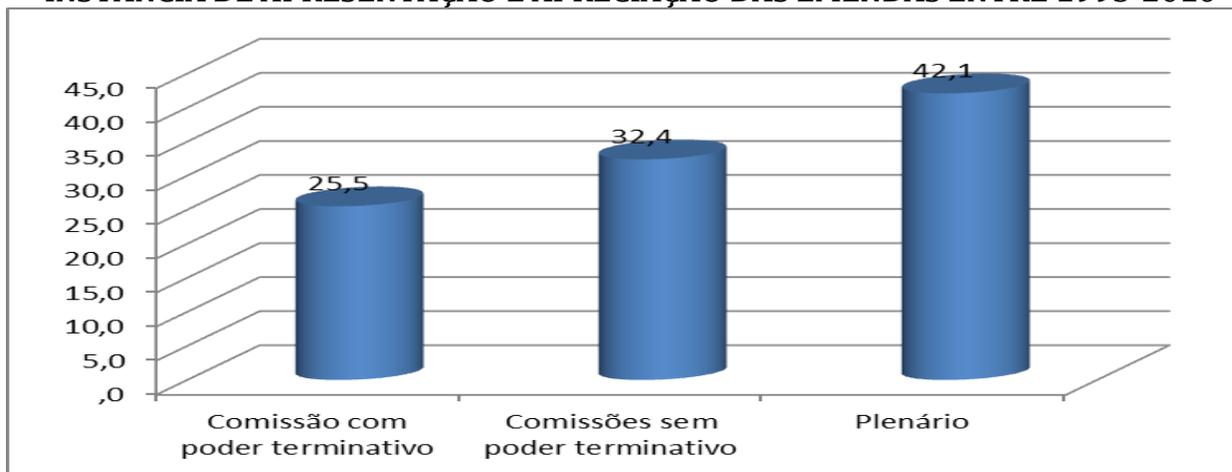


Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

A proposição de emendas aos projetos pode ocorrer em três situações distintas: (a) uma emenda pode ser apresentada a projeto a ser examinado em caráter terminativo nas comissões; (b) uma emenda pode ser apresentada nas comissões a projeto que será encaminhado para o Plenário ou (c) uma emenda pode ser apresentada no plenário. Na primeira e na segunda situação, ou seja, quando apresentada nas comissões o parlamentar tem mais tempo para propor uma emenda do que em Plenário.

No próximo gráfico é possível verificar a porcentagem de emendas que foram apresentadas e apreciadas no âmbito da comissão com poder terminativo, as apresentadas na comissão, mas tiveram sua tramitação finalizada em Plenário e as emendas que foram apresentadas e apreciadas em Plenário. Essa é uma das variáveis que serão consideradas nos testes de hipóteses no capítulo IV. O esperado é que os deputados apresentarão mais emendas aos projetos analisados em caráter terminativo nas comissões do que naqueles que deverão ser apreciados em Plenário.

GRÁFICO 2.4
INSTÂNCIA DE APRESENTAÇÃO E APRECIÇÃO DAS EMENDAS ENTRE 1995-2010



Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

Pode-se perceber que o maior volume de proposições apresentadas e apreciadas no âmbito do Plenário é menor do que nas comissões. Entretanto, ao considerar a apreciação final das emendas e a existência ou não poder terminativo nas comissões, percebe-se que apenas 25,5% das emendas tiveram sua apreciação final nas comissões. Apesar de serem apresentadas nas comissões, 32,4% das emendas seguiram para a apreciação em Plenário. Significa dizer, portanto que 74,5% das emendas foram apreciadas em Plenário.

Para melhor compreensão, é importante mencionar que os projetos de lei e suas respectivas emendas recebidas nas comissões com poder terminativo serão examinados apenas pelas comissões e não necessitam da apreciação do Plenário (RICD, art. 119, *caput*). Para isso, estipula-se um prazo em cada comissão para que os deputados apresentem suas propostas de alteração ao texto do projeto de lei inicialmente apresentado.

O RICD estabelece um prazo de cinco sessões a partir da designação do relator para que qualquer deputado, independentemente de ser membro ou não da comissão que está avaliando a matéria, apresente emendas ao projeto de lei (RICD, art. 119, I). Encerrado o prazo para a apresentação de emendas, o projeto e as emendas apresentadas na comissão são encaminhadas ao relator para estudo e elaboração de um parecer.

Na Câmara dos Deputados, a apresentação de emendas a um PL sujeito à apreciação do Plenário acontece durante a discussão da matéria no Plenário. Qualquer deputado ou comissão pode apresentar emendas a um PL que tramite em regime de prioridade (RICD, art. 120, I).

Como regra geral, as emendas apresentadas em Plenário devem ser encaminhadas às comissões que apreciaram o projeto para serem avaliadas (RICD, art. 121). No entanto, o Presidente da Câmara dos Deputados costuma solicitar aos deputados que foram relatores do projeto de lei em cada comissão para que emitam seus pareceres às emendas no Plenário, em nome das comissões que deveriam se pronunciar sobre o assunto (RICD, art. 121, parágrafo único).

As emendas do Senado, quando recebidas pela Câmara, devem ser distribuídas juntamente com o projeto original, às comissões que apreciaram a matéria (RICD, art. 123). No entanto, o Presidente da Câmara poderá adotar procedimento semelhante ao adotado quando a matéria recebe emendas no Plenário da Câmara, e designar relatores para emitirem parecer em Plenário, em nome das comissões que deveriam apreciar a matéria.

As emendas aglutinativas podem ser consideradas uma exceção à regra devido à possibilidade de serem apresentadas mesmo quando a votação da matéria já tenha se iniciado, desde que a parte do texto a que elas se refiram ainda não tenha sido rejeitada. Os deputados podem aproveitar parte do texto não votado ou não rejeitado e juntar com emendas que ainda não foram apreciadas para formarem um novo texto objeto da fusão de texto de projeto e emendas, ou de Plenário.

Com base nas informações regimentais do processo de tramitação de emendas nas comissões e em Plenário, torna-se importante fazer algumas análises mais substantivas que possam fundamentar as hipóteses sobre a influência das instâncias decisórias sobre a quantidade de emendas apresentadas.

De forma geral, espera-se que um Projeto de lei apresentado para apreciação em caráter terminativo receba número maior de emendas do que um Projeto de lei com apreciação

prevista para ocorrer em Plenário. Entretanto, como foi apresentado, as regras para o emendamento em cada uma dessas instâncias são diferentes.

Em relação ao resultado das emendas, pode-se supor que os parlamentares terão mais chances de aprovação de suas iniciativas quando a apreciação da emenda ocorrer apenas no âmbito das comissões, onde existe um tempo maior para discussão, convencimento e deliberação entre os parlamentares. O resultado, nesse caso, poderá variar também a depender de outras variáveis explicativas tais como a posição política do deputado, do relator ou o parecer do relator.

Para alguns autores, a depender da instância de apreciação, o Executivo, com o apoio dos partidos aliados poderá conseguir que sua proposta não seja modificada. Em análise sobre o caso chileno, Hurtado e Madureira consideram que

“(…) en las instancias como las comisiones parlamentarias existen estructuras de coordinación del Ejecutivo con los partidos del gobierno que permiten un mayor éxito a las propuestas emanadas por agentes y en desmedro de la oposición” (HURTADO e MADUREIRA, 2010, p.3).

Entretanto, é sabido que, a maioria das legislaturas está organizada em torno de comissões, mas a estrutura do sistema, suas funções e importância variam de país para país (MONTERO e LOPEZ, 2002). Neste sentido, acredita-se que, no Brasil, o controle dos líderes sobre a *proposição de emendas* é maior no Plenário do que nas Comissões.

Em Plenário, munidas por prerrogativas regimentais e cumprindo acordos prévios entre os partidos, as lideranças partidárias são capazes de neutralizar a participação individual dos deputados com posições contrárias. Para propor emendas em Plenário, é necessário o apoio dos líderes ou de 1/5 dos deputados, o que reforçaria o papel centralizador dos líderes e seu impacto sobre o resultado da produção legislativa.

A influência dos líderes também sobre ter observada no funcionamento das comissões no Brasil, uma vez que são eles os responsáveis pela escolha dos membros que farão parte das diferentes comissões, entretanto, não se pode descartar que, nesta instância, as

possibilidades de negociação, barganha e a realização de acordos partidários e individuais são maiores do que em Plenário.

As comissões não podem ser consideradas como únicas instâncias que os deputados individualmente ou as minorias podem deter a vontade da maioria, no entanto, nos governos democráticos, tornam-se instâncias estratégicas e eficientes para tal. Além disso, no âmbito das comissões, permite-se "*a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas*" tornando críveis os compromissos assumidos pelos legisladores com suas bases eleitorais (LIMONGI, 199, p.9).

Se por um lado, pode-se dizer que nas comissões o deputado possui maiores *chances* de maximização dos seus interesses e os de suas bases eleitorais; por outro, a divisão das atividades legislativas incentiva os deputados a superar os custos de informação atinentes a temas específicos e, assim, contribuir para um processo decisório que seja um pouco mais do que a ratificação do que determina o Poder Executivo e a burocracia parlamentar (KREHBIEL, 1991).

Neste sentido, é possível defender que nas comissões as chances de aprovação de emendas será maiores do que em Plenário.

3.3-O USO DE RECURSOS REGIMENTAIS NO PLENÁRIO E COMISSÕES

Durante o processo de análise dos projetos de Lei e das emendas recebidas é possível perceber a ocorrência de embates políticos entre deputados do governo e os que estão fora do governo. Tais comportamentos podem revelar as ações individuais dos deputados em detrimento do comportamento de cunho estritamente partidário centralizado nas mãos das lideranças.

Entre os requerimentos mais utilizados para expor as estratégias dos deputados que estão contrários às proposições, estão aqueles que solicitam votação nominal e destaque para votação em separado. Em conformidade com o art. 161 do RI da CD, requerimentos que extrapolam o permitido passaram a depender da aprovação do plenário. Os outros

requerimentos são utilizados para protelar ou acelerar a tramitação das proposições, constituindo-se em recursos importantes nas mãos de parlamentares e lideranças.

Antes de iniciada a apreciação da matéria poderá ser apresentada, no Plenário da Câmara dos Deputados, requerimento de destaque para que emenda ou parte do texto do projeto (ou do substitutivo) seja votada separadamente. O art. 161 do RICD descreve as possibilidades de apresentação de destaque:

Art. 161. Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para: I – votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número; II – votação de emenda, subemenda, parte de emenda ou subemenda; III – tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo; IV – votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada; V – suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição. § 1º Não poderá ser destacada a parte do projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões que não tenha sido objeto do recurso previsto no § 2º do art. 132, provido pelo Plenário. § 2º Independerá de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de Partido, observada a seguinte proporcionalidade: - de 5 até 24 Deputados: um destaque; - de 25 a 49 Deputados: dois destaques; - de 50 a 74 Deputados: três destaques; - de 75 ou mais Deputados: quatro destaques.

Os chamados requerimentos de destaque “simples” necessitam de aprovação do Plenário para que a matéria destacada seja votada separadamente. Qualquer deputado pode apresentar destaques simples antes de iniciada a votação da matéria principal. Caso seja apresentado um requerimento de destaque de uma emenda, por exemplo, primeiro o Plenário vai decidir se a emenda deve ser destacada; uma vez aprovado o requerimento, a emenda será então votada separadamente.

O uso do § XIV do art. 162 do RICD, que prevê a apresentação de requerimento de votação em bloco dos pedidos de destaque, prática adotada na Câmara dos Deputados, torna remota a possibilidade de aprovação de um destaque simples. Todos os requerimentos de destaque simples, caso seja aprovado pelo Plenário um requerimento de autoria de líder, são votados de uma só vez. A inviabilidade de aprovação de destaque simples se tornou tão óbvia que os deputados foram deixando de adotá-lo ao longo do tempo. Geralmente, quando os deputados apresentam destaque simples tem como objetivo marcar posição política a

respeito de determinada matéria, mesmo sabendo da enorme possibilidade de o requerimento ser rejeitado.

O chamado “destaque de bancada” é o mais usado na Câmara dos Deputados. Este tipo de requerimento não depende da aprovação do Plenário. Quando apresentado por partido ou bloco parlamentar, respeitada a cota discriminada no RICD, que varia de 1 (um) a 4 (quatro), dependendo da quantidade de deputados que fazem parte da bancada, o requerimento é automaticamente aceito. Caso seja apresentado requerimento de destaque para votação de uma emenda, por exemplo, haverá apenas uma votação quando da apreciação do texto da emenda, tendo em vista que o requerimento não precisa ser votado.

Os destaques de emenda têm por objetivo separar a emenda do grupo de emendas com parecer favorável ou contrário. Deve-se lembrar, conforme já tratado, que a votação das emendas se dá em basicamente três situações emendas com pareceres contrários; emendas com pareceres divergentes; e emendas com pareceres favoráveis. Há projetos que recebem uma grande quantidade de emendas e, muitas vezes, o relator dá parecer contrário a uma série delas. A tendência do Plenário é votar de acordo com o parecer do relator. Para que uma emenda seja apreciada fora do grupo de emendas com parecer contrário, por exemplo, e tenha alguma possibilidade de aprovação, terá de ser destacada.

O destaque de parte de texto de PL ou de substitutivo também é bastante utilizado na Câmara dos Deputados. Este procedimento pode acontecer de duas formas: mediante destaque para votação em separado (assinado por um décimo ou líderes que representem este número), ou de destaque “supressivo”. A diferença prática entre as duas formas de destaque de texto é pequena, pois ambos visam à supressão de parte ou de dispositivo de proposição.

O art. 162 do RICD estabelece normas em relação à apresentação e à apreciação dos destaques:

Art. 162. Em relação aos destaques, são obedecidas as seguintes normas: I – o requerimento deve ser formulado até ser anunciada a votação da proposição, se o destaque atingir alguma de suas partes ou emendas; II – antes de iniciar a votação da matéria principal, a Presidência dará conhecimento ao Plenário

dos requerimentos de destaque apresentados à Mesa; III – não se admitirá destaque de emendas para constituição de grupos diferentes daqueles a que, regimentalmente, pertençam; IV – não será permitido destaque de expressão cuja retirada inverta o sentido da proposição ou a modifique substancialmente; V – o destaque será possível quando o texto destacado possa ajustar-se à proposição em que deva ser integrado e forme sentido completo; VI – concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada; VII – a votação do requerimento de destaque para projeto em separado precederá a deliberação sobre a matéria principal; VIII – o pedido de destaque de emenda para ser votada separadamente, ao final, deve ser feito antes de anunciada a votação; IX – não se admitirá destaque para projeto em separado quando a disposição a destacar seja de projeto do Senado, ou se a matéria for insuscetível de constituir proposição de curso autônomo; X – concedido o destaque para projeto em separado, o Autor do requerimento terá o prazo de duas sessões para oferecer o texto com que deverá tramitar o novo projeto; XI – o projeto resultante de destaque terá a tramitação de proposição inicial; XII – havendo retirada do requerimento de destaque, a matéria destacada voltará ao grupo a que pertencer; XIII – considerar-se-á insubsistente o destaque se, anunciada a votação de dispositivo ou emenda destacada, o Autor do requerimento não pedir a palavra para encaminhá-la, voltando a matéria ao texto ou grupo a que pertencia; XIV – em caso de mais de um requerimento de destaque, poderão os pedidos ser votados em globo, se requerido por Líder e aprovado pelo Plenário.

Outros instrumentos utilizados pelos parlamentares para contrapor ou impor posições políticas são: o uso estratégico da palavra, a obstrução parlamentar, que visa provocar a falta de *quórum* de votação, e, por fim, a apresentação de emendas, que enseja o retorno das proposições às comissões para elaboração de parecer (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; INÁCIO, 2006; 2007; SANTOS, 2007). Para Miranda (2010), o uso destes dispositivos regimentais:

“ Além de facilitar as estratégias dos parlamentares destinadas a alterar a pauta da "ordem do dia" e o processo de discussão e votação das proposições, os líderes também facilitam suas iniciativas de convocação e alteração da dinâmica das sessões e de criação de comissões” (MIRANDA, 2010) .

A apreciação do PL pelo Plenário comporta as fases de discussão e votação. A discussão é a fase destinada ao debate da matéria. Proceder-se-á à votação ao término da discussão, que

se dará pelo vencimento da lista de inscritos para o debate ou pela aprovação de requerimento de encerramento da discussão.

Os deputados que desejarem discutir um Projeto de Lei incluído na pauta de sessão da Câmara devem se inscrever na Mesa, antes do início da discussão. A palavra será concedida a cada deputado pela ordem de inscrição, falando, alternadamente um a favor e um contra. Caso o deputado inscrito não esteja presente na hora da chamada, perderá a oportunidade (RICD, art. 171).

Os projetos de lei seguem a regra geral de votação, ou seja, *“Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros”* (Art. 121 do RICD). A votação de um PL se dará pelo processo simbólico, procedimento adotado para as proposições em geral, onde o Presidente da Câmara anuncia a votação da matéria e pronuncia a seguinte frase: “Os senhores deputados que aprovam (a matéria) permaneçam como se acham”. Logo em seguida, o Presidente declara aprovada ou rejeitada a matéria.

Os deputados poderão requerer a verificação nominal da votação, mediante pedido de “verificação de votação”, apoiado por, pelo menos, seis centésimos dos membros da casa ou de líderes que representem este número, e procedido verbalmente antes de ser anunciada a próxima votação (RICD, art. 185, §§ 1º e 3º). Cabe ressaltar, que novo pedido de verificação de votação só será, na prática, possível depois de transcorrido uma hora da proclamação do resultado da última votação nominal procedida por solicitação de verificação (RICD, art. 185, § 4º).

O PL, ou substitutivo, será votado em bloco, ressalvada a parte que tiver sido destacada ou por decisão do Plenário de votar em partes. As emendas serão apreciadas em grupos, conforme seus pareceres: favoráveis e contrários. Emendas com pareceres divergentes e emendas destacadas serão votadas uma a uma. As emendas não admitidas ou pela CCJC, ou pela CFT, ou, ainda, pela comissão especial constituída para emitir parecer sobre a matéria, não serão submetidas a votos, sendo consideradas prejudicadas (RICD, art. 189). No entanto, cabe recurso contra o parecer terminativo da CCJC e da CFT (RICD, art. 144).

Quando ao PL não for oferecido substitutivo, a votação será iniciada pelas emendas. Em seguida, passa-se à votação do PL. No caso de um PL ser rejeitado, as emendas a ele oferecidas serão consideradas prejudicadas (RICD, art. 191, V).

As emendas aglutinativas, conforme já mencionado, podem ser apresentadas mesmo quando a votação da matéria já tenha se iniciado, desde que a parte do texto a que elas se refiram ainda não tenha sido rejeitada. Há casos em que, mediante a aprovação pelo Plenário de requerimento de preferência apresentado por líderes, uma emenda aglutinativa (que pode ser substitutiva global) é votada e aprovada, ficando prejudicadas as próximas votações referentes à matéria.

3.4-REGIME DE TRAMITAÇÃO DE EMENDAS: URGÊNCIA OU PRIORIDADE

Como já apresentado no capítulo 1, os PL's que tramitam em regime de urgência são mais "protegidos" e por isso possuem menos chance de serem alterados pelos deputados. Esse recurso é utilizado, principalmente pelo governo ou pelos líderes para forçar a apreciação das propostas pelo plenário e manter um maior controle sobre as propostas.

Enquanto qualquer deputado pode apresentar emenda a projeto de lei do Executivo em tramitação em regime de prioridade, para se emendar uma proposição em regime de urgência, no Plenário, será necessária a subscrição de um quinto dos deputados ou líderes que representem este número. Neste caso, o prazo para a apresentação pode ser bastante limitado, pois há possibilidade de um projeto ser pautado e apreciado na mesma sessão; sendo assim, os parlamentares têm apenas o tempo destinado à discussão para elaborar e apresentar suas emendas. De acordo com Limongi (2006):

"A aprovação de um requerimento de urgência permite que a minoria seja contornada, uma vez que acarreta a apreciação praticamente imediata da matéria pelo plenário e, além disso, restringe o direito à apresentação de emendas. Na verdade, há três tipos de urgência. Em primeiro lugar, temos a chamada urgência constitucional, isto é, prevista pelo texto constitucional e que pode ser solicitada unilateralmente pelo Presidente da República, que tem assim como forçar o plenário a deliberar sobre as matérias que submete ao Poder Legislativo. As duas outras formas de urgência são aprovadas pelo próprio Poder Legislativo e, enquanto tal, reguladas pelos respectivos regimentos. O Artigo 151 do Regimento Interno da Câmara dos

Deputados estabelece que o regime de tramitação pode ser alterado de ordinário para especial no caso de matérias "reconhecidas, por deliberação do Plenário, de caráter urgente". Em termos práticos, a aprovação da solicitação de urgência significa que a matéria é retirada da Comissão e incluída na ordem do dia para apreciação pelo plenário. Há ainda a possibilidade de se aprovar, de acordo com o Artigo 155, a tramitação em regime de urgência urgentíssima, um pleonasmo verdadeiramente maravilhoso que vem a significar a votação imediata da matéria" (LIMONGI, 2006)

Nota-se, portanto que é comum que um Projeto de Lei se torne urgente depois de iniciada sua tramitação. Os líderes podem apresentar requerimento que, se aprovado em Plenário, muda o tipo de tramitação da proposição (RICD, art. 154 e art. 155). Uma vez que os pedidos de urgência precisam da concordância do Colégio de Líderes para que tenham validade, o processo de envio e escolha do tipo de comissão a apreciar determinado projeto torna-se uma estratégia procedimental (ARNOLD, 1991) à disposição dos líderes partidários.

O Presidente da República poderá solicitar urgência na apreciação dos projetos de lei de sua iniciativa, mesmo depois de o projeto já ter sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. Neste caso, o projeto de lei que tramitava na Casa em regime de prioridade, passa a tramitar em regime de urgência (CF, art. 64). Caso a solicitação seja realizada pelo Presidente – autor da proposta- e, já tenham transcorrido 45 dias de seu recebimento na Câmara⁴⁴, o projeto será incluído na Ordem do Dia para que seja analisado e votado. Os deputados também podem solicitar urgência⁴⁵ para esses projetos. Se o requerimento de urgência for aprovado na Câmara, o projeto entra em discussão na sessão seguinte, de forma automática, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia. Entende-se, portanto que a urgência presidencial é um recurso importante e:

⁴⁴ Se o projeto tiver sido apresentado a menos de 45 dias, o projeto deve aguardar o prazo para que sua análise transcorra dentro dos prazos previstos pela Constituição (art. 64) ou no Regimento interno da Câmara.

⁴⁵ O requerimento de urgência somente poderá ser submetido a deliberação do Plenário se for apresentado por: I – dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II – um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse numero; III – dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.

“(…) de enorme valor em se tratando da atividade parlamentar: tempo. Tramitação em regime de urgência significa que o pronunciamento da Câmara sobre determinada matéria deve ser feito em prazo estipulado legalmente. Isto é, independentemente da complexidade do assunto e dos interesses envolvidos, o projeto chegará ao plenário, tenha ou não a comissão pertinente emitido parecer. Além disso, é evidente que quanto maior o tempo destinado em plenário a matérias enviadas por iniciativa presidencial, fato imposto pela prerrogativa da urgência, menor o tempo livre para considerar matérias originadas na própria Câmara” (SANTOS, 1997)

O direito de requerer urgência confere vantagens estratégicas ao Presidente e produz impacto nas taxas de aprovação das leis, pois estipula prazos “curtos” para apreciação da matéria, independente da complexidade do assunto e dos interesses envolvidos; altera o fluxo legislativo ordinário ao retirar a matéria das comissões, na qual vinham sendo apreciadas, e remeter-lhes diretamente ao plenário; além disso, quanto maior o número e o tempo gasto para apreciar matérias oriundas do Executivo menor o tempo para a Câmara dos Deputados discutir e votar os projetos dos próprios deputados.

No caso da tramitação em regime de urgência⁴⁶, as alternativas de ação individual dos parlamentares tornam-se limitadas uma vez que, regimentalmente, um projeto que tramita ou passa a tramitar em regime de urgência, após cumprimento de prazos, segue para a apreciação em Plenário.

Considera-se, portanto, que o regime de tramitação é um instrumento de controle sobre o comportamento dos deputados, sendo utilizado pelo Executivo e lideranças partidárias para forçar a aprovação de suas proposições. Ademais, reduz as chances de aprovação de emendas propostas pelos parlamentares de tal maneira que a “*restrição temporal imposta*

⁴⁶ “A apreciação do projeto de lei de iniciativa do Presidente da Republica, para o qual tenha solicitado urgência, consoante os §§ 1o, 2o e 3o do art. 64 da Constituição Federal, obedeceu ao seguinte: I – findo o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento pela Câmara, sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime sua votação; II – a apreciação das emendas do Senado pela Câmara, em função revisora, far-se-á no prazo de dez dias, ao termino do qual se procedera na forma do inciso anterior. § 1o A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Presidente da Republica depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se a partir daí o disposto neste artigo. § 2o Os prazos previstos neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de código.” (Art. 204 do RI da CD).

pela urgência inviabiliza as deliberações, restringe o acesso a informações, aumenta a incerteza e inibe as reações adversas dos parlamentares, aumentando as chances de sucesso das matérias” (ARAÚJO, 2009, p.177).

Entende-se que a adoção de determinados procedimentos legislativos dependem da concordância da maioria parlamentar, como por exemplo, para a solicitação de pedidos de urgência. Sendo assim, tais pedidos tornam-se comuns *“em governos cuja concepção é a de cartelizar a atividade legislativa, enquanto que governos de concepção condominial haveria uma tendência a utilizar regimes (de tramitação) que não dependam de tal cooperação, como a urgência constitucional e o regime de prioridade” (SANTOS, VILLAROUCA e MANTOVANI, 2007).*

Ao analisar o regime de tramitação dos Projetos de Lei aprovados pelo Executivo, entre 1995 a 2005, identificou-se que,

“ (...) partir de 1999 praticamente nenhum projeto de lei (descontados um em 1999 e um em 2000) tramitou sob o regime ordinário. Assim mesmo, Figueiredo e Limongi (1999) já demonstraram que ainda sob o regime de tramitação ordinária os projetos de lei do Executivo são aprovados mais rapidamente do que os do Legislativo. De toda forma, existe uma clara preferência pela utilização do regime de urgência nos dois governos. Não obstante, em segundo lugar, a urgência urgentíssima que implica a inclusão automática na ordem do dia para discussão e votação imediata somente foi utilizada no período FHC. Este resultado confirma nossa expectativa pois a votação de um pedido de urgência urgentíssima depende do apoio da maioria da Casa, ou de líderes partidários cujas bancadas representem este número. Isto é, a frequência com que se utilizou este regime no período 1995-2002 já é um indicativo do maior controle dos procedimentos decisórios na Câmara relativamente ao que foi visto no período posterior em que nenhum projeto foi aprovado desta maneira” (SANTOS, VILLAROUCA e MANTOVANI,2007).

Nesta direção, como hipotetizado, é de se esperar que um projeto em regime de prioridade receba um número maior de emendas do que aqueles em regime de urgência porque os deputados terão mais tempo para discutir, propor modificações via emendas, e deliberar sobre o relatório final apresentado.

Quanto à aprovação, a hipótese é de que o sucesso dos deputados na aprovação das emendas em regime de urgência será menor do que as que tramitam em regime de

prioridade, ou em outras palavras, a probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será tanto menor quando a tramitação ocorrer em regime de urgência. .

Das 1156 emendas analisadas, 39,4% incidiam sobre projetos de lei em regime de prioridade enquanto 60,6% modificavam projetos em regime de urgência.

IV - EMENDAMENTO E O PAPEL DO RELATOR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O relator é o parlamentar designado pelo presidente da comissão a que foi distribuído o projeto de lei (esclarecendo que um projeto pode ser distribuído a mais de uma comissão de mérito) para, no prazo determinado, estudar a proposição e sobre ela emitir parecer. As emendas apresentadas na comissão também são avaliadas pelo relator. A competência para designar o relator da matéria é do presidente da comissão.

O RICD estabelece que toda proposição, ainda que esteja em regime de urgência, antes de ser apreciada definitivamente, precisa receber parecer. O Regimento define parecer como “a proposição com que uma comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo” (art. 126). O relator do projeto de lei pode propor alterações mediante a apresentação de emendas, de subemendas ou de substitutivo. O voto do relator poderá ser pela rejeição, pela aprovação, ou pela aprovação com alterações.

O RICD não estabelece critérios objetivos para a escolha dos relatores. O presidente da comissão tem a prerrogativa de designar o relator da matéria, que deverá ser escolhido dentre os deputados membros da comissão. Não há impedimento de o relator ser escolhido entre os deputados suplentes da comissão, inclusive, o próprio presidente da comissão pode relatar matéria distribuída à comissão. Se o relator não cumprir o prazo estabelecido para entrega do relatório, o presidente poderá designar outro membro da comissão para relatar o projeto de lei.

No que se refere à importância da função do relator de um projeto de lei, vale destacar que

não há muitos estudos nesta área. Santos e Almeida (2005) representam uma das poucas exceções. Os autores analisam o impacto da atuação do relator sobre o projeto em análise. De acordo com os autores, ao estudar o RICD, verifica-se que “o relator não tem poderes formais suficientes para influenciar a decisão final da comissão”. O relator seria influente no processo decisório, mas o fundamento de sua influência não seria formal. Ao fim e ao cabo, dizem os autores, o relator seria uma espécie de “agente informacional” da comissão, cuja função consiste na “coleta e divulgação de informação sobre as consequências de uma política pública específica”.

A prática, no entanto, revela que na Câmara dos Deputados, o parecer do relator tem grande peso na decisão tanto da comissão, como do Plenário. A tendência é a aprovação dos pareceres dos relatores. Em geral, os deputados e os líderes de partidos sabem da importância do parecer do relator e, quando discordam do parecer, apresentam, durante as reuniões da comissão, requerimentos de retirada de pauta, de adiamento da discussão ou da votação, dentre outros recursos regimentais, buscando ganhar tempo para negociar mudanças no relatório ou mobilizar a maioria dos deputados da comissão para derrubarem o relatório.

O processo de votação da matéria, um procedimento formal, detalhadamente descrito no RICD, favorece a aprovação do parecer do relator. Em primeiro lugar, na comissão o que é votado é o parecer do relator, e não a matéria. Não é possível a aprovação parcial de um relatório. Caso a comissão não concorde com o parecer do relator⁴⁷, terá de rejeitar o relatório e será nomeado outro deputado para elaborar novo parecer. O projeto terá de ser novamente pautado para que o novo parecer seja, então, apreciado pela comissão. Para evitar atraso na apreciação, os deputados buscam convencer o relator a modificar seu voto durante a discussão da matéria na comissão, tendo em vista que, antes da votação, o relator

⁴⁷ Deputados podem contestar os pareceres que rejeitam emendas, elaborados pela Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão de Finanças e Tributação, o que deve ser feito apenas por intermédio dos líderes.

pode reformular seu voto, ou apresentar uma complementação de voto, alterando apenas alguns pontos do seu parecer.

Em segundo lugar, no Plenário da Câmara dos Deputados, os substitutivos dos relatores têm preferência na apreciação sobre os projetos originais. Vale dizer que se o relator apresentou um texto completamente reformulado para o projeto, este texto será votado em primeiro lugar, e se aprovado, o texto original estará prejudicado e definitivamente arquivado, conforme estabelece § 4º do art. 164 do RICD. Caso os deputados queiram votar, primeiramente, o texto original do projeto, terão de apresentar um requerimento de destaque de preferência (RICD, art. 161, IV), que terá de ser submetido a votos e aprovado pelo Plenário da Câmara.

Em terceiro lugar, no Plenário da Câmara, as emendas são geralmente apreciadas em grupos. O parecer do relator, ou relatores, é que define em que grupo vai estar cada emenda, se no grupo das emendas com pareceres favoráveis, ou no grupo das com pareceres contrários (vale ressaltar que as emendas com pareceres divergentes são votadas separadamente). Também neste caso a única forma de votar separadamente uma emenda é mediante a aprovação de destaque simples (RICD, art. 161, II), ou a apresentação de destaque de bancada (RICD, art. 161, II, combinado com o §2º).

Nessa perspectiva, vale dizer que a regra geral favorece a aprovação do parecer do relator. Os procedimentos adotados durante a tramitação do projeto de lei tendem a fortalecer a decisão do relator. Os requisitos regimentais, de certa forma, dificultam a possibilidade de alteração do texto proposto pelo relator, principalmente quando o objetivo é a aprovação da matéria, mas com modificações diferentes das propostas pelo relator.

O relator do projeto de lei também pode propor alterações mediante a apresentação de Emendas, de subemendas ou de substitutivo. As subemendas são emendas do relator que propõe a alteração no texto de alguma emenda apresentada na comissão.

Caso o relator apresente um substitutivo ao projeto de lei, será aberto um novo prazo de cinco sessões, após a publicação de aviso na ordem do dia das comissões, para a

apresentação de emendas ao substitutivo, sendo que, desta vez, apenas os membros da comissão poderão apresentar emendas (RICD, art. 119, II, §1º). Ao finalizar o prazo, caso sejam apresentadas emendas ao substitutivo, a matéria retornará ao relator para a avaliação das novas emendas e apresentação de novo parecer a ser apreciado pela comissão.

Vale a pena ressaltar que o relator dispõe de metade do tempo concedido à comissão para emitir seu parecer. O Presidente da Comissão poderá, a requerimento fundamentado do Relator, conceder-lhe prorrogação de até metade dos prazos previstos no RI, exceto se, o projeto estiver tramitando em regime de urgência. Caso o prazo concedido se esgote, o Presidente da Comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade (RI da CD Art. 52).

Quando o relatório fica pronto, o projeto é colocado na pauta da reunião deliberativa da comissão para que seja discutido e votado por seus membros. Na comissão, o que é colocado em votação é o parecer do relator. Caso o relator tenha dado parecer favorável ao projeto e às emendas apresentadas, os deputados membros da comissão, ao votarem sim, estarão aprovando o projeto e as emendas; caso o parecer seja pela aprovação do projeto de lei e pela rejeição das emendas, ao votarem favoravelmente ao parecer, os membros estarão aprovando o projeto e rejeitando as emendas.

Caso as emendas sejam aprovadas no âmbito da comissão, passarão a ser considerados de autoria da comissão. É importante esclarecer que as emendas ou substitutivo deverão tratar de partes do texto que estejam relacionadas ao campo temático ou área de atividade da comissão. Caso contrário, poderão ser posteriormente consideradas como não escritas, se provida reclamação apresentada antes da aprovação definitiva do projeto de lei na Câmara dos Deputados (RICD, art. 119, § 4º).

Conforme já anunciado na introdução desta tese, sabe-se que o parecer (favorável ou não) do relator sobre uma emenda possui forte impacto sobre as chances de aprovação desta. Ademais, hipotetiza-se que sua posição política (o fato de pertencer ou não à base do

governo), e a coincidência entre o seu partido e o do autor da emenda podem exercer influência no processo.

Pressupõe-se que, a depender de sua posição política, o relator tenderá a emitir mais ou menos parecer favoráveis. Caso ele pertença ao governo, as chances de emitir um parecer contrário à emenda será maior do que se ele for um relator fora do governo. Ou seja, a probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será menor quando o relator pertencer ao governo. A ideia é a de que, o relator terá uma posição muito mais partidária, no sentido de atender aos interesses do governo.

Caso o relator seja do mesmo partido do autor da emenda, espera-se que as chances de aprovação da emenda seja maior do que se ele for de um partido diferente. Neste sentido, a probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será maior quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e o partido do relator da emenda.

CAPÍTULO III

**SUCESSO LEGISLATIVO,
AGENDA E PERFIL
PARTIDÁRIO DOS
GOVERNOS FHC E LULA.**

I-INTRODUÇÃO

Ao analisar a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, Figueiredo & Limongi, (1995,1999) constataram que o arranjo institucional propicia a formação de coalizões de governo disciplinadas, contribuindo para que esta relação seja o principal fato para remediar os possíveis conflitos ou desavenças entre os Poderes. Como já mencionado anteriormente, a justificativa para isso são os extensos poderes legislativos do Executivo, constitucionalmente conferidos, e a alocação de direitos e recursos parlamentares em favor dos líderes partidários, garantida regimentalmente. O resultado é a criação de um modelo institucional que favorece a governabilidade, entendida, em sentido restrito, como a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do Executivo, garantir a preponderância e o sucesso legislativo do Poder Executivo.

Contudo, é sabido também que os parlamentares são responsáveis pela apreciação da agenda presidencial no âmbito do legislativo e podem participar de diversas maneiras – diretas e indiretas – para influenciar as decisões e o resultado final das proposições apresentadas pelo chefe do Executivo. Se há influência dos parlamentares no resultado final de uma proposição do Executivo, propondo e aprovando emendas ao texto original cabe aqui, o entendimento de que o sucesso legislativo do Presidente merece uma melhor justificativa analítica por parte da literatura. A intenção não é negar que o Poder Executivo seja um poder com muito êxito na aprovação de sua agenda, como já é amplamente conhecido entre os especialistas no tema. Busca-se, na verdade, deixar explícito que há participação efetiva (e proativa) dos parlamentares no processo de produção legislativa do Executivo e que, com as devidas ponderações, os parlamentares são “corresponsáveis” por parte do sucesso legislativo do Presidente quando conseguem propor e aprovar suas emendas a esta produção.

Para um leitor mais desavisado sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro, propor emendas a projetos apresentados pelo Executivo poderia ser relacionado automaticamente ao comportamento típico das oposições ou daqueles que estão fora do governo; no entanto, tal suposição não procede. . Tanto deputados filiados a partidos da base do governo quanto deputados fora do governo tem à sua disposição a prerrogativa de

alterar as proposições apresentadas por outro autor e a utilizam de forma recorrente. Cabe agora discutir se no âmbito dos diferentes governos, tal prerrogativa legislativa (emendamento) é utilizada da mesma maneira pelos deputados, pertençam eles à base governista ou não. O foco deste capítulo será argumentar porque razão pode-se esperar que os deputados tivessem comportamento diferenciado (no que se refere ao emendamento) a depender do governo.

Argumenta-se, aqui, que o comportamento dos deputados, no que diz respeito a seu grau de protagonismo e ao seu sucesso será diferente a depender do perfil partidário dos governos, no âmbito do legislativo. Cabe explicitar que o perfil partidário será considerado uma variável independente quanto à *apresentação*, no capítulo 4, e como controle para *analisar* os resultados das emendas, no capítulo 5.

Para operacionalizar essa variável serão consideradas as características gerais de cada governo, sua distinção em se tratando de governos minoritários e majoritários, bem como o caráter mais ou menos homogêneo das suas coalizões de governo. Justifica-se porque, como já é sabido, as escolhas partidárias de cada um dos presidentes resultaram na formação de alianças de governo com perfis diferenciados. FHC formou seus governos com partidos de centro e de direita e com maior proximidade ideológica, configurando um governo partidariamente mais homogêneo. Os governos de Lula contaram com bases de sustentação partidárias mais heterogêneas, formadas por partidos de esquerda, centro e de direita. Neste sentido, espera-se que os partidos pertencentes às coalizões produzam impacto sobre a quantidade de emendas apresentadas e aprovadas pelos deputados.

Na próxima seção deste capítulo será feita uma breve discussão sobre o significado de sucesso legislativo e o emendamento, sob o presidencialismo de coalizão. A terceira seção tem como objetivo discorrer sobre a formação e manutenção das coalizões, bem como sobre os tipos de agendas, ressaltando principalmente a participação de cada poder no seu resultado final. Busca-se apresentar e discutir alguns conceitos mais utilizados pela literatura e tentar, em alguma medida, justificar a necessidade de se explicitar a coparticipação e o protagonismo do parlamentar no processo de elaboração de políticas

públicas no Brasil, mesmo não sendo este o autor principal de um determinado projeto. A quarta seção irá discorrer e analisar as características específicas os governos de FHC e Lula, com atenção para suas agendas de governo e o perfil de suas coalizões partidárias. De forma breve, a seção também discorrerá sobre o comportamento dos deputados fora do governo. Por fim, seguem os comentários gerais sobre o capítulo.

II-EMENDAS PARLAMENTARES E SUCESSO LEGISLATIVO SOB O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.

Como já foi apresentado anteriormente, e não custa nada reforçar aqui, uma vertente dos estudos legislativos, com foco no Brasil, defende que não há conflito estrutural de interesses entre os poderes Executivo e Legislativo, e que o Presidente é um ator central na produção legislativa, com expressivas taxas de dominância e sucesso legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997). Todavia, o que significa efetivamente ter o sucesso legislativo?

Ao analisar a atividade legislativa em 15 países latino-americanos, com o objetivo de medir a influência dos presidentes e dos parlamentos nesses países, Garcia (2009) mostra que os diversos atores nos poderes Executivo e Legislativo organizam suas estratégias, levando em conta os procedimentos e regras institucionais que configuram a sua interação política, mas que seu sucesso ou fracasso também depende das características contextuais como a composição política do legislativo, o tamanho de partidos que apoiam o governo e dos que não o apoiam, a fragmentação partidária do Legislativo, e a existência de coalizões inconsistentes e com preferências muito heterogêneas, dentre outras características. Apesar do objetivo da pesquisadora não ser o de analisar a participação legislativa dos parlamentares através de emendas, como é o objetivo desta tese, o resultado de sua pesquisa nos ajuda a compreender melhor o que significa obter ou não sucesso legislativo.

Outras contribuições importantes estão no trabalho de Diniz (2005) que busca avaliar sucesso e fracasso na aprovação de uma determinada agenda de governo, apoiada por duas grandes vertentes analíticas norte-americanas. A primeira é influenciada pela obra de Richard Neustadt (1960) intitulada *Presidential Power: The Politics of Leadership* que

ênfatiza as habilidades pessoais do Presidente e a segunda vertente que se apoia na análise das instituições e das estruturas políticas (CAMERON, 2000; JONES, 1994; PETERSON, 1993, DINIZ, 2005). Para Peterson (1993, apud DINIZ, 2005),

“Sucesso presidencial é, acima de tudo, decorrente das qualidades individuais do presidente. São elas que permitem a um determinado presidente ter mais sucesso que outro, influenciando também o tipo de agenda de políticas propostas e os meios pelos quais os objetivos do presidente são perseguidos” (DINIZ 2005, p.334).

Em que pese o reconhecimento da necessidade de ação individual e de capacidade de persuasão do Presidente, entende-se que este fator não é suficiente para conseguir o que se quer porque outros atores políticos também têm poder de influência sobre o resultado final da agenda apreciada no âmbito legislativo. Esta vertente desconsidera a capacidade do Presidente para implementar sua agenda de governo mediante ações unilaterais para redefinir suas políticas (RUDALEVIGE, 2005) mesmo no contexto de restrições constitucionais à iniciativa Legislativa do Executivo.

A segunda perspectiva analítica, assim como o trabalho de Garcia (2009), se apoia na análise das instituições e das estruturas políticas, sugerindo que Executivo e Legislativo agem de forma articulada, e que “(...) o desempenho do Presidente seria decorrente de um jogo estratégico, no qual o resultado legislativo final seria estruturado, em grande parte, pelas escolhas feitas pelo governo” (DINIZ, 2005, p.335) que poderia prever as reações dos parlamentares.

É importante considerar que, nesta perspectiva, o sucesso legislativo do Presidente não pode ser avaliado apenas olhando para o resultado final das propostas. Modificações podem ocorrer ao longo da tramitação de uma proposta, procedimento que significa a ocorrência de *falta de consenso* ou *falta de apoio* sobre o que foi proposto ou sugere que a proposta pode ser *aperfeiçoada*. Para Jones (1994), a produção legislativa pode revelar desde a preponderância do Presidente, a preponderância dos parlamentares ou o equilíbrio da ação legislativa de ambos. Nessa direção, para que se avaliem “as flutuações no desempenho presidencial na esfera congressual, cabe justamente explorar como as estratégias de

construção de apoio parlamentar à agenda do Executivo impactam o trabalho legislativo” (INÁCIO, 2006).

Ao considerar o papel desempenhado pelos líderes partidários, é conveniente levar em conta que determinadas reações de insatisfação dos parlamentares da base do governo pode ser mais facilmente identificadas e, até contornadas pelo governo, entretanto não há previsibilidade completa sobre a ação. Além disso, não é possível garantir certeza quanto às reações daqueles que não pertencem ao governo. Para Riker (1962), a incerteza quanto aos resultados produz incentivos para a ampliação da coalizão. Informações incompletas podem induzir à formação de coalizões superdimensionadas, mais amplas.

Nessas situações, é possível e factível, que os parlamentares possam apresentar propostas de modificações que atendam também a seus interesses (ou de suas bases) ou apresentem propostas de modificações contrárias aos interesses do Presidente, descaracterizando a proposta original, inclusive. Neste último caso, é reservado ao Executivo o poder constitucional de vetar parcialmente ou integralmente o projeto (CAMERON, 2000; LAMOUNIER, 2005). Quanto à decisão de vetar, ressalta-se que, o veto trás consigo custos (que podem ser altos) para o Executivo, principalmente se o veto estiver relacionado à decisões legislativas tomadas por parlamentares de sua própria base. De qualquer forma, tais considerações podem qualificar melhor o protagonismo dos legisladores na arena parlamentar, além de contribuir para o melhor entendimento da relação entre o Legislativo e o Executivo, no Brasil.

Ao fazer essa discussão ficam evidentes duas questões a serem mais bem avaliadas posteriormente. A primeira é que a ocorrência de propostas de modificação pode significar “discordância” com a proposta integral apresentada; conseqüentemente, fazendo com que se procure agregar outros interesses à proposta do Executivo, sejam eles de parlamentares que estão no governo ou não. A segunda questão é que o sucesso contabilizado quando da aprovação de uma proposta do Executivo não significa sucesso total (ou único) do Executivo, pois não se está contabilizando a participação dos parlamentares no resultado final da proposta. Ademais, sucesso e fracasso do Executivo:

“(…) não podem ser medidos apenas pela indicação do trâmite final da proposição. Se assim o fosse, a conclusão seria que os quatro últimos presidentes não implementaram sua agenda em face de um Legislativo hostil e pouco disposto a cooperar. O esforço aqui foi o de demonstrar que enviar projetos é parte de uma estratégia e que – não necessariamente – aprovar é o objetivo primordial. Assim, as aparentes derrotas dos presidentes devem ser vistas nesse contexto” (DINIZ,2005, p. 361).

Orientando-se pelo peso das características de um sistema político sobre a relação entre Executivo e Legislativo, Diniz argumenta que:

“O sucesso presidencial seria decorrente do processo de formação de coalizões, ponto crucial de toda política coletiva, e do uso de ações estratégicas por parte do Presidente. A avaliação do desempenho presidencial centrada na linguagem de sucesso e fracasso não forneceria os instrumentos analíticos adequados porque não contemplariam as interações entre os poderes que levaram a Presidência e o Congresso, da inércia para a ação pactuada, de aclamação para rejeição” (DINIZ, 2005, p.336)

A afirmação da pesquisadora contempla parte da discussão apresentada anteriormente, mas também reforça um aspecto importante que será tratado nas próximas seções deste capítulo. Se o sucesso presidencial decorre do processo de formação de coalizões, e conseqüentemente de seu resultado, pode-se supor também que o comportamento mais ou menos proativo e o tipo de participação dos parlamentares no processo de tramitação de projetos do Executivo podem ser diferenciados a depender do perfil partidário do governo formado.

III- COALIZÕES E AGENDA DE GOVERNO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Como se sabe, todos os presidentes brasileiros eleitos após 1988 lançaram mão de coalizões partidárias para governar. E, exceção feita a Fernando Collor de Mello que governou em minoria, os demais procuraram configurar uma base majoritária no Congresso tendo em vista a implementação de suas respectivas agendas.

A lógica da política de coalizões deriva da combinação de vários componentes, tais como as especificidades de cada sistema político, recursos, instituições, preferências dos atores políticos envolvidos. Desta forma, “coalitions decisions are the result of bargaining in the

shadow of citizens opinions and the constant threat posed by political rivals who want to replace them” (LUIPIA & STROM, 2003, p.5). Compreende-se, dessa forma, que as estratégias de formação e manutenção das alianças apontam a complexidade do que o ambiente no qual as maiorias devem ser construídas.

No âmbito do Legislativo, os aliados passam a fazer parte do governo e sua participação tem peso considerável na tramitação e apreciação das propostas legislativas do Executivo. A situação reveste-se de complexidade, principalmente, porque o desafio interposto aos Presidentes é o de coordenar a coalizão em um cenário de *mixed motive game* (LUIPIA & STROM, 2003; MULLER & STROM, 2000; MARTIM & VANBERG, 2005), em que os membros da coalizão têm incentivos para cooperar com o governo ao mesmo tempo em que podem se aproveitar dos cargos e recursos que controlam para perseguirem políticas mais próximas de sua preferência (INÁCIO, 2006, p.70).

Na perspectiva aqui adotada pode-se considerar que o Brasil insere-se em um contexto no qual os incentivos institucionais permitem a formação de coalizões estáveis. Apesar da formação de amplas coalizões de governo, não se vislumbram problemas institucionais diante no presidencialismo brasileiro. Ao montar sua base de apoio legislativo, os presidentes encontram, nos mecanismos institucionais, um ambiente favorável para construir coalizões partidárias estáveis, apresentar e aprovar sua agenda. Pressupõe-se, então, que as políticas serão produzidas pelo Executivo, juntamente com os partidos que compõem a base de sustentação governativa.

Inácio (2006, p.76) sugere que a formação de maiorias legislativas melhora a posição de barganha⁴⁸ dos presidentes na arena parlamentar, uma vez que amplia o apoio à sua agenda, potencializa os ganhos informacionais em relação às preferências dos legisladores e as suas vantagens estratégicas no processo legislativo. É importante considerar, também,

⁴⁸ Barganha refere-se ao engajamento dos atores em um processo de negociação voltado para a definição de acordos mutuamente benéficos. Tais acordos são possíveis se (a) existem benefícios individuais que só podem ser obtidos por meio de ação coletiva; (b) se há diferentes meios de distribuir os benefícios decorrentes destas ações deste tipo e (c) nenhum ator pode impor um determinado protocolo aos demais (LUIPIA & STROM, 2003,p.6, apud INÁCIO, 2006).

que a política de alianças implica a coordenação de partidos com diferentes preferências em relação à agenda do Executivo e cujo repertório de estratégias abertas aos deputados (e senadores) é mais amplo. Deste modo, a capacidade de sustentar a sua agenda no Legislativo, resultando em sua aprovação, é um dos principais desafios postos para o Executivo. Os presidentes precisam lidar com os problemas relativos à delegação de poderes e com o complexo contexto de barganhas inerente aos governos de coalizão, uma vez que a agenda levada ao Congresso pode envolver rodadas de barganha para a acomodação de interesses dos membros da base de apoio parlamentar durante o processo legislativo.

É preciso, portanto, atentar para o fato de que a governança das coalizões envolve outras variáveis, associadas às características que definem a base governativa. Estes atributos estão relacionados à força parlamentar da coalizão (número de cadeiras legislativas ocupadas por seus membros); à distância ideológica dos partidos que compõem o gabinete; e ao controle de ativos institucionais, compreendidos como os recursos de poder advindos da estrutura institucional dos poderes Legislativo e Executivo e “definidos por referência à capacidade assimétrica dos atores para mobilizar os recursos e as vantagens derivadas de suas posições institucionais de forma a influenciar o processo legislativo” (INÁCIO, 2006, p. 61).

Outro aspecto a ser considerado no debate é sobre a agenda em questão. A construção da agenda para governos de coalizão não é trivial e sim potencialmente concorrencial, as trocas e acomodações de interesses são flutuantes e indicarão a força de manutenção e agregação dos governos (INÁCIO, 2009).

Por se tratar de dois poderes, há espaço para se argumentar quanto à existência de uma dualidade na agenda. Na perspectiva da agenda dual, os dois poderes (Executivo e Legislativo) são tratados como 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. Para SANTOS (2010):

“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, 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.” (SANTOS, 2010, p. 6-7)

São conhecidas as teses que apontam para a ingovernabilidade do modelo brasileiro, entendida como a extrema dificuldade em se produzir mudanças e decisões graças ao grau de dispersão verificado no interior do poder decisório. Nessa linha, 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.

A tese da agenda dual também comporta uma crítica à utilização, por parte do Executivo, dos expressivos poderes legislativos, administrativos e distributivos de que dispõe para, dizem os críticos, 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 (SANTOS, 2010). A distinção das agendas seria consequência da usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo que geraria 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).

Em contraposição a essa perspectiva, Limongi e Figueiredo (2009) negam a existência de agendas independentes e consideram que há uma fusão das agendas, formando uma única agenda que representa as preferências da maioria (ou agenda de governo). Isso ocorre porque, segundo os autores, o Executivo antecipa as preferências da maioria de forma que, “a agenda efetivamente submetida pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da maioria, cuja elaboração se dá no interior da coalizão de Governo da qual, por definição, participam

membros do Executivo e do Legislativo” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2009, p. 86). Ou seja, no Brasil, ao invés de uma lógica de confrontação, do embate entre preferências diversas, prevaleceria a da cooperação institucionalmente induzida.

Seja como for, a questão que se coloca é, por que parte dessa agenda não é aprovada tal como foi apresentada? Por que os parlamentares, inclusive os que participam do governo propõem modificações através do emendamento? Uma resposta inicial é dada por Figueiredo e Limongi (idem) ao defenderem, nos trabalhos mais recentes, a ideia de que existe algum grau de compartilhamento das decisões entre Executivo e Legislativo, mas não trazem uma resposta completa à questão levantada.

A partir de uma discussão mais ampla sobre agenda e o perfil partidário dos governos, vale a pena questionar, a partir dos resultados empíricos, se os deputados que pertencem ao governo estão sempre em concordância com as iniciativas enviadas pelo Executivo ou se eles também se utilizam do emendamento para tentar atingir seus objetivos, sejam eles quais forem. Como iremos verificar, no capítulo IV, trata-se de comportamento corriqueiro: deputados que fazem parte do governo também propõem emendas aos projetos do Executivo.

Assim, argumenta-se que, mesmo os deputados que fazem parte do governo podem contribuir para o acirramento das negociações legislativas. Por pertencerem a coalizões amplas, e também por apresentarem bases eleitorais diferenciadas, seus interesses, muitas vezes não contemplados em outras arenas de negociação, podem encontrar no Legislativo um espaço propício para tentativas de acomodação, principalmente durante a tramitação e apreciação de projetos do Executivo.

A emergência de conflitos no interior da base do governo, ou entre esta e os demais partidos pode, a depender de sua dimensão, causar problemas para a aprovação da agenda legislativa do Presidente, forçando-o a buscar soluções negociadas, e abrindo, desta forma, espaço para modificações sugeridas pelos deputados a seus projetos.

Para tentar responder melhor às questões que são colocadas, compreender melhor a agenda e o comportamento dos parlamentares torna-se necessário conhecer melhor as agendas, as coalizões e o perfil partidário dos governos FHC e Lula, tema da seção seguinte.

IV- AGENDA, COALIZÕES E PERFIL PARTIDÁRIO DOS GOVERNOS FHC E LULA.

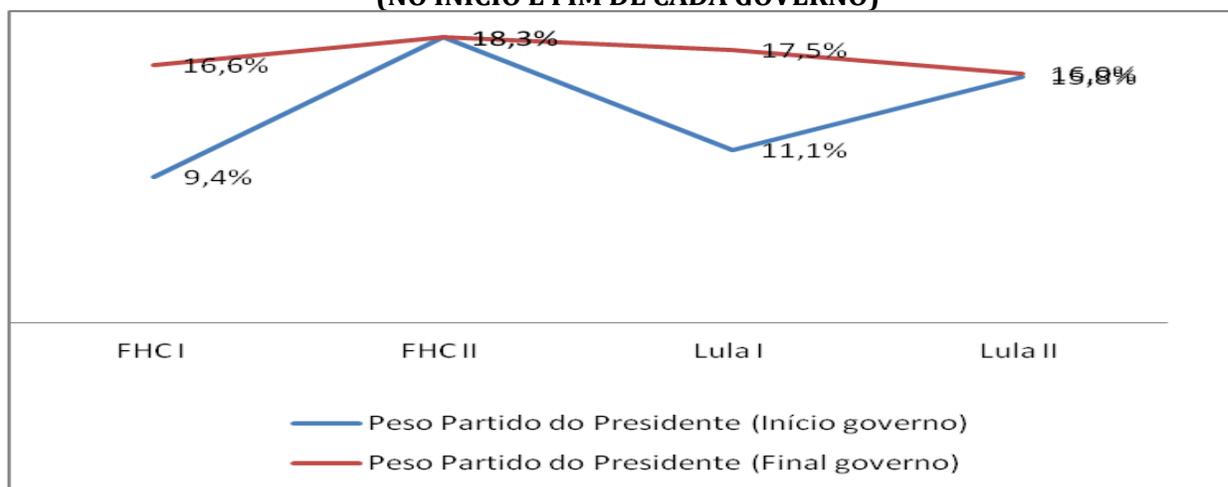
Essa seção busca discutir as coalizões, a agenda e o perfil partidários dos governos de FHC e Lula. Antes de qualquer coisa, vale a pena justificar a escolha dos quatro governos como recorte para a análise das emendas às proposições legislativas dos seus respectivos presidentes. Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram presidentes que governaram dois mandatos consecutivos, sem nenhum tipo interrupção e são filiados aos partidos políticos que, desde 1994, dividem o cenário político nacional - de um lado, o PSDB e os partidos que o apoiam, e de outro lado, o PT e seus aliados. “À exceção da eleição de 1989, quando 21 partidos lançaram nomes à disputa, e o número efetivo de candidatos chegou à 5,7, nas quatro disputas seguintes o pleito foi polarizado por dois blocos, à frente dos quais se destacavam o PT e o PSDB” (MELO, 2007, p. 280). Não resta dúvida de que o protagonismo destes dois partidos na disputa presidencial tem sido responsável pelos ganhos em estruturação obtidos pelo sistema partidário brasileiro (MELO & CÂMARA, 2012).

Ambos contaram com o apoio de outras siglas para vencer as eleições e tiveram que ampliá-lo durante a composição de seus governos para que pudessem ter condições favoráveis de governabilidade e angariassem apoio necessário para a aprovação de suas respectivas agendas de governo. Coalizões de governo ocorrem em 53,6% das situações nas quais o partido do presidente não obtém um número suficiente de cadeiras para governar sozinho (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004, p. 574). Ao contrário do afirmado por parte da literatura, no presidencialismo, busca-se a formação de governos que possam aumentar o apoio ao Presidente no Legislativo, e as razões para tanto não são muito diferentes daquelas que motivam os primeiros-ministros, nos regimes parlamentaristas (FIGUEIREDO, 2007).

Para analisar os governos de FHC e Lula serão considerados, principalmente, os perfis partidários dos governos, com atenção para as características majoritárias e minoritárias dos governos, heterogeneidade ou homogeneidade das coalizões formadas, o peso do partido do Presidente, o tamanho das coalizões legislativas (número de partidos e de cadeiras ocupadas por deputados pertencentes ao governo e fora do governo), além das principais características da agenda legislativa apresentadas pelo Executivo. Como já foi dito, entende-se que o perfil do governo no legislativo, em termos dos partidos controlados pelo Executivo, compõe aspectos importantes para compreender a quantidade de emendas propostas e seu resultado. Considera-se que, a depender dessas características, os custos de coordenação partidária podem ser maiores, o que possibilitaria (ou facilitaria) um comportamento mais individualizado de parlamentares na tentativa de acomodar seus interesses com a aprovação de emendas a projetos do Executivo.

Nota-se no gráfico 3.1, que em todos os quatro mandatos, o peso legislativo do partido do Presidente, na Câmara dos deputados, não ultrapassou 20%, mesmo considerando as mudanças entre o peso inicial e final dos partidos em cada mandato.

GRÁFICO 3.1
PESO LEGISLATIVO DO PARTIDO DE FHC E LULA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
(NO INÍCIO E FIM DE CADA GOVERNO)



FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizada por FIGUEIREDO, Argelina (CEBRAP,2012)

Esses dados reforçam a necessidade de se formar coalizões majoritárias e de contar com o apoio de outros partidos para governar. Para atingir esse objetivo, as opções, os recursos e

estratégias mobilizadas por cada Presidente foram diferenciados e resultaram na composição de governo com perfis distintos. Enquanto os dois governos de FHC se caracterizam por uma composição ministerial com partidos com maior proximidade ideológica entre eles – partidos de direita e de centro –, os dois governos de Lula contaram com bases de sustentação partidárias mais heterogêneas, formadas por partidos de esquerda, centro e de direita.

O suposto aqui é que a composição partidária desses governos, e sua repercussão em termos de alinhamentos ideológicos, podem revelar diferentes formas de funcionamento do governo sob o presidencialismo de coalizão brasileiro. Da mesma forma em que produzem impactos sobre o comportamento dos parlamentares, a composição das coalizões repercute sobre o modo pelo qual os projetos tramitam no Legislativo e seus resultados.

A tabela 3.1 fornece informações sobre as coalizões formadas, entre 1995 e 2010. É possível observar as diferenças entre o peso parlamentar do partido do presidente, o peso parlamentar e número de coalizões formadas ao longo dos mandatos, bem como as composições partidárias em cada coalizão.

TABELA 3.1.
CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS COALIZÕES DE GOVERNO (1995-2010)

COALIZAO	PARTIDO PRESIDENTE	PESO DO PARTIDO DO PRESIDENTE	PARTIDOS DA COALIZAO	NÚMERO CADEIRAS DA COALIZAO (INICIO)	FORÇA PARLAMENTAR (INICIO)	NÚMERO DE CADEIRAS DA COALIZAO (FINAL)	FORÇA PARLAMENTAR (FINAL)	PERFIL IDEOLÓGICO DO GOVERNO
FHC I 1	PSDB	9,36%	PFL, PMDB, PSDB, PTB	259	50,49%	309	60,23%	PARTIDOS DE CENTRO/DIREITA + HOMOGÊNEO
FHC I 2	PSDB	16,57%	PFL, PMDB, PPB, PSDB, PTB	396	77,19%	393	76,61%	
FHC II 1	PSDB	18,32%	PFL, PMDB, PPB, PSDB	370	72,12%	327	63,74%	
FHC II 2	PSDB	18,32%	PMDB, PPB, PSDB	232	45,22%	234	45,61%	
Lula I 1	PT	11,11%	PCdoB, PDT, PL, PPS, PSB,PT, PTB, PV1	168	32,75%	254	49,51%	PARTIDOS DE CENTRO/DIREITA/ESQUERDA + HETEROGENEO
Lula I 2	PT	17,54%	PCdoB, PL, PMDB, PPS, PSB,PT, PTB, PV1	319	77,24%	316	61,60%	
Lula I 3	PT	17,54%	PCdoB, PL, PMDB, PSB,PT, PTB, PV1	296	57,70%	306	59,65%	
Lula I 4	PT	17,74%	PCdoB, PL, PMDB,PP, PSB,PT, PTB	299	58,28%	302	58,87%	

Lula I 5	PT	17,54%	PCdoB, PL, PMDB, PSB, PT, PTB	357	69,59%	330	64,33%
Lula II 1	PT	15,79%	PCdoB, PL, PMDB, PP, PSB, PT, PTB	329	64,13%	278	54,19%
Lula II 2	PT	15,98%	PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB, PT, PTB	348	67,84%	342	66,67%

FONTE: Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizadas por FIGUEIREDO, Argelina (CEBRAP,2012)

Para definir o início e final das coalizões parlamentares, adotou-se as mesmas regras que são utilizadas por Müller e Strom para analisar coalizões em países parlamentaristas⁴⁹:

“1) qualquer mudança no conjunto de partidos que fazem parte do gabinete; 2) qualquer mudança na identidade do primeiro-ministro; e 3) qualquer eleição geral, seja porque foi exigida pelo fim de um período constitucional intereleitoral, ou porque foi precipitada pela dissolução prematura do parlamento” (MÜLLER & STROM, 2000, p. 12).

Os governos que conseguiram obter supermaiorias legislativas foram a segunda coalizão do primeiro mandato e a primeira coalizão do segundo mandato, no caso de FHC; e a segunda coalizão do primeiro mandato de Lula. Cabe notar, ainda, que no segundo mandato de FHC, a coalizão deixa de ser majoritária e que Lula inicia seu primeiro governo com uma *minoría* parlamentar.

Apesar das particularidades dos sistemas presidencialistas, a identificação nas mudanças nas coalizões de governo não se distancia dos critérios considerados para os parlamentarismos, quer seja, a mudança de presidente, novas eleições, entrada e/ou saída de algum partido da base de apoio. As diferenças mais substantivas são que:

“No sistema presidencialista, as negociações entre o presidente, que convida os partidos para participar do governo, e os partidos convidados a constituírem o governo ocorrem de modo similar. Posto, porém, que a última palavra é do presidente, podem ocorrer indicações de ministros cujos partidos não assumiram uma posição definitiva, ou mesmo que se recusaram a apoiar o governo. No sistema presidencialista, muitas vezes, líderes dos partidos assumem cargos ministeriais sem um acordo formal de seus partidos” (FIGUEIREDO, 2000).

⁴⁹ Os critérios foram adotados, posteriormente, por Figueiredo (2007) e Figueiredo & Limongi (2007) para analisarem o comportamento parlamentar e as relações entre o Executivo e Legislativo no Brasil.

Percebe-se, portanto, que os Presidentes, não só formam coalizões para governar, “mas também as alteram ao longo de seus mandatos, procurando construir uma base de apoio no Legislativo”. Entretanto, a prerrogativa de escolher dos membros para os gabinetes não lhes concede total autonomia para formar os seus governos. Assim, se for considerado como certo o fato de que o objetivo dos presidentes é obter apoio na legislatura, “não há razão para acreditar que a escolha de futuros membros do governo não levará em conta a força dos partidos no Legislativo”.

Sobre esse prisma, torna-se necessário considerar que há uma diferença entre as coalizões de governo e coalizões legislativas. “A formação de coalizões legislativas resulta de negociações ad hoc ou simplesmente de uma identidade de preferências”, enquanto as coalizões de governo implicam o acesso a cargos e posições de poder em troca de apoio legislativo. (FIGUEIREDO, 2000).

Até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso os diagnósticos de instabilidade das instituições políticas e da democracia brasileira eram constantes. Apesar de a redemocratização ter se iniciado em 1988, a permanência desses diagnósticos baseava-se no precário desempenho dos governos, especialmente no período que vai de 1988 a 1994 – caracterizado pelo baixo crescimento, hiperinflação e presidentes impopulares. Tal situação passou a ser revertida, de forma mais objetiva, a partir de 1994 com a implantação do Plano Real e ganha solidez após a posse de FHC, em 1995.

Pode-se considerar que, após 1988, do ponto de vista de capacidade decisória, a *primeira* coalizão partidária bem sucedida foi encabeçada “eleitoralmente” pelos partidos PSDB, PFL e PTB e ampliada após a posse de FHC, com a incorporação de dois partidos do espectro centro-direita: o PMDB, logo no início do governo, e o PPB, no ano seguinte. A aliança assim constituída se estendeu pela maior parte dos dois governos de FHC.

Como já dito na seção anterior, os governos de FHC e Lula apresentam características similares, no que diz respeito à necessidade de formação de coalizões majoritárias que pudessem garantir governabilidade política e a implementação de suas propostas de

governo. Contudo, há diferenças expressivas quanto à agenda de governo, o perfil partidário das coalizões formadas e a condução dos governos, por cada Presidente.

Nas coalizões formadas a partir no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o que se observa é que, até 2002, o país foi governado por coalizões de centro-direita, compostas por PMDB, PSDB (ao centro), PLF, PTB e PP (à direita), com pequenas variações ao longo no período. A partir de 2003, com a chegada do PT ao poder, a situação muda, de modo que o país passa a ser governado por uma coalizão que agrega partidos situados à esquerda (PT, PSB, PDT, PC do B, PPS e PV), ao centro (PMDB) e à direita (PP, PL e PTB).

A agenda de FHC foi formada por uma quantidade maior de projetos que visavam à reestruturação do Estado e à consolidação da estabilidade econômica e financeira do país, enquanto a agenda de Lula foi mais diversificada e se destacou pela ampliação e consolidação de programas sociais. Para a execução de sua agenda, FHC teve que recorrer, mais do que Lula, à utilização de Projetos de Emenda Constitucional em detrimento de Projetos de lei complementar ou Projetos de Lei ordinária. Contudo, a despeito das diferenças existentes entre os governos de FHC e Lula, do ponto de vista da gestão partidária, é possível perceber que há associações na agenda e condução de governo desses Presidentes.

4.1- FHC: AGENDA E PERFIL PARTIDÁRIO DO GOVERNO.

O primeiro governo de FHC foi marcado por uma agenda legislativa extensa e complexa, apesar de não contemplar o amplo leque de questões que demandava a agenda pública. Nas considerações de Couto e Abrúcio,

“O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado por duas agendas principais: a estabilização monetária e as reformas constitucionais. Outras ações importantes levadas a cabo pelo Executivo articularam-se e entrelaçaram-se a essas duas agendas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados” (COUTO & ABRÚCIO, 2003, p.275).

A estabilidade monetária obteve prioridade máxima para FHC, assim como as reformas constitucionais tidas como necessárias para garantir o controle inflacionário e para permitir a inserção do país na economia internacional. Deste modo,

“(…) A agenda reformista, já esboçada no governo Sarney e reforçada no governo Collor, só então se concretiza em um conjunto abrangente de propostas legislativas. A implementação das reformas, porém, requeria a aprovação de mudanças constitucionais. Para a aprovação de mudanças no texto constitucional, o governo não tinha à sua disposição o aparato institucional que garantia o seu sucesso na implementação da agenda legislativa ordinária. Pelo contrário, por sua natureza constitucional, essas propostas deviam ser submetidas a um processo decisório, cujas regras impunham maiores exigências à base parlamentar do governo, ao mesmo tempo que abriam espaço para a atuação mais ativa da oposição. Ainda assim, não se pode dizer que os resultados alcançados foram modestos” (FIGUEIREDO, LIMONGI & VALENTE, 1999, p.50 – grifo nosso).

Para que FHC obtivesse sucesso na implementação de sua agenda de reformas era necessário reforçar a participação de sua aliança eleitoral e ampliar sua base de apoio partidário no legislativo. E isso foi feito porque as prerrogativas asseguradas constitucionalmente ao Executivo, aliadas à concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, permitiram a FHC garantir um modelo institucional que favoreceu a governabilidade, ao ponto de se colocar em atividade um “rolo compressor”, como se costumava descrever a atuação daquele governo na arena parlamentar (FIGUEIREDO; LIMONGI & VALENTE, 1999; BALDONI FIGUEIREDO, 2012).

A composição do governo passou a contar com novos partidos (PMDB e PPB), ambos dotados de proximidade ideológica com os parceiros iniciais. Feita a ampliação, o governo conseguiu obter um apoio de, aproximadamente, 75% dos parlamentares, na Câmara e no Senado, percentual mais do que suficiente para aprovar a série de emendas constitucionais.

Além do peso do apoio legislativo na Câmara, os resultados das votações nominais, neste mandato, mostram que o apoio parlamentar ao Executivo foi realmente efetivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999) e proporcional à participação dos partidos no governo. Ao longo do primeiro governo, dezesseis emendas constitucionais foram aprovadas pelo Congresso, incluindo a emenda da reeleição que assegurou a FHC, a possibilidade de obter

um novo mandato, fato que garantiria, também, a continuidade de sua agenda no segundo mandato, com a consecução das reformas que já haviam sido iniciadas no primeiro governo.

Alguns autores consideraram que o primeiro governo de FHC funcionou como um cartel legislativo. A tese do cartel defende que a aprovação da agenda legislativa do presidente é negociada previamente com os partidos da coalizão (AMORIM, COX E MCCUBBINS, 2003; AMORIM, 2003). O cartel é caracterizado pelo controle feito pelo partido ou coalizão majoritária, de todos os postos chave do processo decisório. O governo pode ter maioria, mas não controlar tudo, como foi o caso com Lula. Segundo Santos (2005), *“é típico, neste caso, que cada agremiação seja um ator pivotal, no sentido de que seu abandono da coalizão implica a perda da condição de maioria do cartel”*.

Faz parte do acordo a concessão de algum poder de veto para os partidos membros do cartel, quanto à substância e ao timing de envio das matérias a serem votadas no plenário. Nesta situação, a *legislative agenda cartel* seria liderada pelo Presidente, e os partidos da coalizão atuariam de forma cartelizada (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; 2000) atuando como agentes centrais para a solução de problemas de ação coletiva entre os diversos partidos que compõem a coalizão.

Outro pressuposto da tese do cartel está relacionado à ocupação de cargos nas instâncias decisórias no Congresso. Dessa forma, os membros da maioria monopolizam os postos relevantes do processo decisório da Câmara dos deputados, o que assegura a confecção e aplicação de procedimentos, formais ou informais, através dos quais o poder de veto dos partidos membros é imposto.

Percebe-se, portanto seu funcionamento em dois estágios na arena legislativa. O primeiro pode ser chamado de estágio negativo, no qual os partidos que fazem parte do cartel negociam a agenda decisória entre si, cada qual deixando claros os limites do que é ou não passível de acomodação. No segundo estágio chamado de estágio positivo o cartel impõe a agenda resultante sobre o restante da Casa, seja mediante instrumentos legais que lhe conferem vantagens procedimentais, seja por intermédio da extração de disciplina partidária (SANTOS, 2005). Sob estas condições, os partidos que integram o cartel são

raramente derrotados em votações de plenário que digam respeito a procedimentos, ao estabelecimento da pauta legislativa e ao conteúdo final dos projetos de lei, apresentados pelo Presidente (AMORIM NETO, COX & MCCUBINS, 2003).

Com apoio de seu cartel legislativo, a agenda de governo de FHC apostou suas fichas na conquista da estabilidade econômico-financeira com base em políticas de austeridade fiscal e deu início a um processo de privatização de empresas estatais⁵⁰, alterando a relação entre Estado e mercado na economia brasileira. Como “ (...) a Carta de 1988 impedia que o setor privado atuasse em setores em que o Estado detinha monopólio” (COUTO & ABRÚCIO, 2003, p. 278), o governo teve que recorrer a emendas constitucionais.

No que diz respeito à centralização de poder nas mãos do Executivo para a consecução desta agenda é possível perceber que:

“No governo FHC consolidou-se, portanto, um padrão decisório, em que instrumentos institucionais de controle de agenda facilitaram a atuação concentrada do Executivo e dos líderes dos partidos que faziam parte da coalizão de governo, ampliando enormemente a área de atuação autônoma do Estado e de sua burocracia. Este padrão teve efeitos negativos para o papel do Congresso. (...) O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isto, perdeu capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas. Em consequência, verifica-se uma diminuição na capacidade do Congresso, enquanto contrapeso institucional e mecanismo de controle das ações do Estado, com efeitos sobre a própria possibilidade de controle vertical por parte dos cidadãos” (FIGUEIREDO, LIMONGI & VALENTE, 1999, p.51-52).

O papel mais relevante do Congresso deu-se na formulação de políticas sociais, contribuindo para diminuir a dissociação entre a agenda pública e a agenda do governo. Apesar dos programas sociais não terem sido a marca da administração de FHC, os investimentos sociais que ocorreram no seu governo foram contribuições relevantes, tais como a criação e aprimoramento de diversos programas sociais, entre eles o Bolsa-Escola, o

⁵⁰ Destaque para os setores de gás canalizado, telecomunicações, petróleo e setor bancário.

Bolsa-Renda e o PETI (Programa de erradicação do trabalho infantil). Nesse sentido, a participação do Legislativo pautou-se:

(...) pela preocupação em garantir e ampliar direitos universais de cidadania, dando origem a uma extensa legislação sobre meio ambiente, direitos do consumidor, acesso à justiça, garantia de direitos civis e punição de práticas discriminatórias. Não exerceu de forma sistemática e centralizada o seu papel de fiscalização das ações do executivo, mas estabeleceu e aperfeiçoou um sistema de normas e procedimentos regulamentando a ação civil pública e a defesa de direitos coletivos que possibilita o aumento do controle descentralizado de grupos e movimentos sociais e dos cidadãos sobre as ações do Estado (FIGUEIREDO, LIMONGI & VALENTE, 1999, p.52).

No âmbito das relações entre o governo e os partidos da base, apesar de não ter prejudicado a condução da agenda de governo e a despeito da cartelização legislativa, discutida anteriormente, é importante considerar a ocorrência de atritos na base de governo que tiveram impactos sobre o segundo mandato de FHC. Pode-se citar o escândalo do BNDES⁵¹ e a rejeição da proposta de criação do Ministério da Produção, cuja função seria a de coordenar as políticas, até então desagregadas por diversas pastas. Esse fato iniciou um desgaste político nas relações entre o FHC e o então PFL, e traduziu-se em:

“(...) um dos momentos de maior tensão entre os partidos da base aliada durante o primeiro governo FHC, deixando fissuras que, ao longo do segundo mandato, comprometeram seriamente o encaminhamento de políticas mais ousadas, além de iniciar a ruptura da aliança montada em 1994” (COUTO & ABRÚCIO, 2003, p. 283).

Além disso, no final do primeiro mandato de FHC, o ex-presidente Itamar Franco passou a defender uma candidatura própria do PMDB para as eleições de 1998, apontando, inclusive, o seu nome para a suposta candidatura, mas suas pretensões foram derrotadas por decisão da convenção do partido, realizada em março de 1998. Ao final, paralisado pelas dissidências internas, o PMDB não manifestou apoio a nenhum dos candidatos à presidência, mas a maioria do partido aderiu, na prática, à campanha da reeleição.

⁵¹ Um dos escândalos foi o das “fitas do BNDES”. Gravações de conversas telefônicas envolviam o provável titular da futura pasta, Luiz Carlos Mendonça de Barros (à época Ministro das Comunicações), além de outras figuras-chave do primeiro escalão. Esse escândalo atingiu setores desenvolvimentistas ligados ao ministério da Fazenda, principalmente após a morte de Sérgio Motta, em maio de 1998,

Seja como for, FHC soube fazer uso dos recursos de poder que tinha à sua disposição e garantir a continuidade de seu governo. Apesar das divergências na base aliada, por parte do PMDB e PFL, FHC garantiu que terminasse seu primeiro mandato com uma coalizão supermajoritária e ideologicamente homogênea.

Em 1998, a campanha de FHC soube utilizar o clima de incerteza econômica gerado pela eclosão nos mercados internacionais para convencer o eleitor a não votar pela mudança. Desta forma, venceu a eleição com 53,06% dos votos contra os 42,7% dados à oposição (31,7% para Lula e 11,0% para Ciro Gomes)

Ao contrário do primeiro mandato, teve que enfrentar um contexto de crise econômica e política. Suas estratégias de continuidade de reformas iniciadas anteriormente deram lugar, principalmente, ao enfrentamento da crise cambial em relação a cotação do real, reiteradas crises externas, escândalos políticos e divergências partidárias na sua base aliada.

O segundo mandato foi marcado por tentativas do controle da inflação, finalização da agenda econômica do primeiro, principalmente com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵² (LRF), cortes nas taxas de juros e, no final do mandato de reversão dos déficits externos. Contudo, foram medidas insuficientes, uma vez que seu resultado não “favorecia a mudança do modelo econômico em prol do desenvolvimentismo” (COUTO & ABRÚCIO, 2003, p. 283). Apesar das opiniões contrárias, a principal alternativa foi mudar substancialmente a política econômica, com a adoção do câmbio flutuante, no primeiro ano do segundo mandato. Mudanças que resultaram num crescimento econômico próximo de zero e no desgaste da imagem de FHC e na sua popularidade.

A confiança da população na continuidade do governo do PSDB começou a ficar minada devido aos sucessivos problemas de ordem administrativa, técnica e política. Além da crescente taxa de desemprego que assolou o país. Em 2001, o país sofreu uma forte crise

⁵² A Lei de responsabilidade fiscal trouxe limites para as despesas com pessoal para cada um dos entes federativos (União, Estados e Municípios), proibição de renegociação das dívidas entre as esferas da Federação. Além disso, houve uma série de ajustes fiscais e restrições orçamentárias, visando combater a falta de controle das contas públicas, impondo severas sanções à sua desobediência.

energética, episódio que conhecido como “apagão”. Para controlar a situação, o governo FHC viu-se obrigado a propor medidas de racionamento que reduziram o nível de atividade produtiva nacional.

“O episódio do “apagão”, na verdade, resultou de dois aspectos que tinham suas raízes no primeiro mandato. Um deles deriva dos erros no modelo de regulação. A privatização e a criação de marcos regulatórios percorreram caminhos distintos nas diversas áreas, tendo um relativo sucesso no âmbito das Telecomunicações e um retumbante fracasso no setor elétrico. (...) O segundo fator que prejudicou o desempenho do presidente reeleito foi a incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior crescimento (COUTO & ABRÚCIO, 2003, p. 286).

Tais problemas revelam que FHC fez escolhas equivocadas para cargos estratégicos e de coordenação das políticas intersetoriais, não conseguindo chegar a um nome que pudesse articular o governo junto a outros ministérios e ao Legislativo.

Da mesma maneira, o apoio partidário, obtido ao longo do primeiro mandato, não se manteve no segundo mandato. FHC não conseguiu manter seu cartel legislativo por causa de divergências com partidos da base aliada e terminou seu segundo mandato com uma coalizão minoritária.

As divergências partidárias no segundo governo de FHC tiveram início em 2000, na disputa pela Presidência do Senado Federal⁵³, entre PMDB e PFL. O conflito se personalizou na disputa entre Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e Jader Barbalho (PMDB-PA) e

“(...) tinha como foco essencial a luta entre o PFL e o PMDB dentro da base governista: Magalhães queria ter cacife para definir a cabeça de chapa presidencial no pleito de 2002, enquanto Barbalho buscava ser o parceiro preferencial dos tucanos, com vistas a ganhar, no mínimo, o posto de vice-presidente na aliança que concorreria nas próximas eleições – tal promessa fora feita e articulada pelo ministro da Saúde, José Serra, que pretendia assim se fortalecer na competição interna do PSDB, algo que depois se confirmaria” (COUTO & ABRÚCIO, 2003, p. 286).

⁵³ Para a eleição da Presidência do Senado, ACM lançou a candidatura de Arlindo Porto (PTB-MG) para tentar impedir a vitória de Barbalho. A disputa envolveu uma série de ataques entre os candidatos e aliados. As acusações contra Barbalho eram de envolvimento em fraudes da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e de participação em um caso de desvio de recursos do Banco do Estado do Pará.

As disputas fizeram com que, além de PMDB e PFL, outros partidos tivessem menos preocupações com as questões governistas em detrimento da busca por alternativas que viabilizassem a sobrevivência política dos membros de seus partidos. Parte dos desestímulos eleitorais a partidos da base aliada deve-se à falta de uma bandeira eleitoral como a que dispunham em 1994 e 1998, focada no “sucesso econômico”.

O primeiro partido a abandonar a aliança com o FHC foi o PTB. A justificativa foi o fracasso substantivo do PSDB em executar uma *agenda positiva*, que mirasse a retomada do crescimento econômico no país. Sua separação do governo FHC foi mais um elemento que caracterizou a desagregação da aliança de governo e a perda de prestígio do Presidente FHC.

A permanência do PFL na base aliada começou a se ver comprometida, principalmente, após a renúncia de ACM⁵⁴, em 2001, por causa do escândalo da fraude do painel eletrônico do Senado. Entretanto, o acirramento maior ocorreu a partir de 2002, momento no qual a divergência política ficou mais evidente, principalmente, em votações estratégicas do governo, nos projetos de reajuste do salário mínimo e da prorrogação da CPMF. A crise da aliança com o PSDB estava escancarada. A alternativa para o PFL foi a de tentar emplacar a candidatura de Roseana Sarney para a Presidência, em 2002, mas a alternativa foi abortada por causa dos escândalos que envolveram seu nome no “Caso Lunus⁵⁵”. A opção foi a de desistir da candidatura à presidência.

A desagregação do cartel vigente entre 1995 e 1998 tornou-se evidente nas eleições de 2002: enquanto o PMDB ocupava a vice-presidência na chapa de José Serra, o PTB apoiava a

⁵⁴ Os embates com o governo tornam-se evidentes. Em seu discurso de renúncia, ACM ataca diversos políticos, inclusive FHC, e afirma: “embora sem mandato, sinto-me mais livre do que nunca para trabalhar pelo que me interessa: o Brasil e a Bahia. Não pensem que estão decidindo o meu destino. Quem decide meu destino é a Bahia” (Senado Federal, 2001). Nas eleições de 2002, ACM sai como candidato ao Senado pela Bahia e se elege com 2,9 milhões de votos.

⁵⁵ Lunus era o nome da empresa do seu marido, o administrador Jorge Muhad. Na ocasião, uma operação da Polícia Federal encontrou na empresa R\$ 1,38 milhão em notas de R\$ 50. O montante, segundo Murad e Roseana, era fruto de doações feitas para a campanha eleitoral.

segunda tentativa de Ciro Gomes pelo PPS, enquanto PFL e PP abstiveram-se de declarar apoio formal ao candidato do PSDB.

Diante de uma agenda de governo reformista, os parlamentares fora do governo FHC adotaram estratégias para aumentar os custos de aprovação das medidas propostas para a base do governo. O seu maior problema foi a baixa capacidade de interferir na pauta legislativa do Executivo e no conteúdo dos projetos em tramitação. Entretanto, a “oposição”, liderada por PT e PDT, principalmente, atuava no sentido de marcar posição e “jogar para a plateia”, principalmente no caso de propostas que tinham características impopulares. Era uma oposição ideologicamente homogênea e que frequentemente faziam uso das emendas. Tal comportamento, muitas vezes acabava impulsionando um embate “público” entre a oposição e os líderes que apoiavam o governo.

Em que pese a ampla maioria de cadeiras controlada pela coalizão dos governos de FHC, os deputados fora do governo atuavam de forma coesa e homogênea, com exceção do último ano de governo FHC, momento em que o PFL saiu do governo. Percebeu-se que, os “não aliados” não entregaram o jogo tão facilmente, tanto que, no primeiro mandato, conseguiram propor e aprovar alterações em propostas legislativas do Executivo.

Pelo exposto acima, pode-se perceber que o segundo mandato de FHC foi conturbado do ponto de vista econômico, administrativo e político. Para alguns analistas políticos, as fraquezas do governo PSDB ficaram evidentes na campanha à sucessão presidencial em 2002, devido a falta de um projeto concreto de desenvolvimento para o país. Sozinha, a bandeira da estabilidade, fundamental para as vitórias em 1994 e 1998, já não era capaz de assegurar a continuidade do governo.

4.2 - LULA: PERFIL PARTIDÁRIO, HETEROGENEIDADE DAS COALIZÕES E AGENDA DE GOVERNO.

Se a maior parte dos governos de FHC teve base de sustentação majoritária e ideologicamente próxima, durante a maior parte dos governos de Lula a base de apoio foi majoritária, mas ideologicamente heterogênea. Características que poderiam ser

impeditivos para a condução “amigável” da agenda de governo, das negociações entre os aliados do governo e até mesmo com a oposição.

A partir da disputa presidencial em 2002, o PT, principal partido de oposição ao governo de FHC, e considerado um partido fortemente estruturado e ideológico, entrou em um processo de mudanças substantivas que impactaram posteriormente as escolhas partidárias que Lula teria que fazer como Presidente.

O enfraquecimento do PSDB, em seu segundo mandato, favoreceu o candidato petista, que se manteve na liderança das pesquisas de intenção de votos. O PT, assim como no primeiro mandato de Cardoso, permaneceu, durante o segundo, como o principal partido de oposição no Congresso – algo visível aos olhos do eleitorado. Apesar da aparente vantagem em relação ao seu principal oponente, o PT sabia da necessidade de ampliar alianças. Nas eleições de 2002, o PT aliou-se a um partido de perfil ideológico muito distinto do seu, Partido Liberal (PL), de direita, do qual saiu o candidato à vice-presidência, o empresário do setor têxtil e senador, José de Alencar. Juntos, formaram a primeira coalizão eleitoral no Brasil que reuniu partidos de pólos opostos no espectro ideológico. A aliança foi vencedora e, após três derrotas consecutivas, o Partido dos Trabalhadores conseguiu eleger o Presidente da República.

Na condição de governo, a partir de 2003, a aliança com o PL foi mantida e ampliada com a participação de partidos situados em campo ideológico distinto do PT. Há, portanto, um contraste entre a coalizão de governo, ideologicamente heterogênea, e a oposição de esquerda que perdurou durante os oito anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A formação da coalizão governativa cruzou as fronteiras ideológicas e as clivagens

Ao analisar a convergência entre a indicação dos líderes partidários e o voto dos deputados nas votações nominais, na Câmara dos deputados, Santos (2003) chama a atenção para mudanças no comportamento legislativo:

“(...) percebe-se que um fenômeno muito interessante ocorre no governo Lula: se, durante todo o período de redemocratização, de José Sarney a FHC, predominou um claro padrão ideológico no modo pelo qual os líderes se

posicionam diante das matérias em votação, o quadro se altera em 2003. O padrão atual sofre alteração significativa, pois o tom do posicionamento dos partidos deixa de ser ideológico, tornando-se mais propriamente governo (com partidos de esquerda e direita) versus oposição. Aqui, já podemos observar uma mudança significativa na operação do presidencialismo de coalizão” (SANTOS, 2010, p.14)

No primeiro ano de governo, Lula montou sua base de apoio no Legislativo através da concessão de ministérios aos seguintes partidos: PT, PV, PL, PSB, PCdoB, PTB, PPS e PDT. Pode-se dizer que, embora tenha havido uma tentativa de fornecer a tal base um perfil de centro-esquerda, a participação do PL e do PTB revela aquilo que, talvez seja o seu traço mais marcante: a *heterogeneidade* ideológica.

As divergências partidárias internas ao PT e à base aliada não foram poucas. Já primeiro ano de seu primeiro mandato, Lula enviou duas propostas que exigiam quórum qualificado, ou seja, 3/5 de votos, para serem aprovadas: o projeto de emenda constitucional da reforma da previdência e o da reforma tributária. A reforma da previdência, com características herdadas da política de FHC, foi aprovada com o apoio de cerca de 50% dos membros do PFL e PSDB, mas encontrou expressiva resistência entre os partidos de esquerda que compunham a base aliada. Alguns parlamentares do PT deixaram de seguir a orientação do partido, o PC do B liberou a bancada em votações mais “impopulares” e o PDT orientou contra o governo em algumas ocasiões (Melo e Anastasia, 2005). Como argumentaram Santos, Vilarouca e Mantovani (2007, p.161):

“(…) o governo Lula iniciou seu mandato dando continuidade aos fundamentos macroeconômicos do governo tucano, baseados no controle da inflação via austeridade monetária, manutenção de superávits fiscais como forma de lastrear a dívida pública e o câmbio flutuante. Ademais, envia ao Congresso projetos de emenda constitucional cujo conteúdo se contrapôs à orientação seguida até então por diversos parlamentares do partido do presidente, o PT. Obviamente, como era de se esperar, isto causou enormes tensões na base do governo, culminando, como vimos, com a saída de parcela importante de partidos policy seeking da coalizão e com a criação de um novo partido após a defecção do grupo mais à esquerda do PT”.

Em consequência do processo de votação da Previdência, o PDT afastou-se do governo. Em 2005 foi a vez do PPS e do PV fazerem o mesmo, já na esteira do escândalo do “mensalão”,

no momento em que parlamentares ligados ao PT romperam com o partido para criar o PSOL. As perdas foram compensadas com a adesão do PMDB em 2004 e do PP em julho de 2005. Ambos os partidos votavam majoritariamente com o governo desde 2003, mas não integravam formalmente a coalizão.

Ao contrário do que ocorreu no Governo FHC, o PMDB não conseguiu, prontamente, chegar a uma posição majoritária quanto à sua participação no governo Lula. O partido ficou dividido. Em dezembro de 2004, menos de um ano depois de entrar no governo, a executiva nacional do PMDB decidiu, por 9 votos contra 8, retirar seus ministros do governo. Se por um lado a liderança nacional e os governadores defendiam a saída dos ministros, por outro, os parlamentares, 20 dos 22 senadores e 58 dos 76 deputados federais, defendiam suas respectivas permanências em seus cargos (COUTO & ABRÚCIO, 2003). Os ministros permaneceram nos cargos sem sofrerem punição. Por esse motivo, o PMDB manteve-se como parte do governo, ainda que com uma presença na equipe ministerial muito desproporcional à sua força legislativa, o que contribuiu para manter baixa a taxa de coalescência do governo Lula, relativamente ao período FHC. Na primeira coalizão do segundo mandato de Lula, o PMDB aumentou significativamente a sua representação no ministério e a taxa de coalescência aumentou, de 0,562 em 2004 para 0,680⁵⁶.

O desentendimento entre os partidos de esquerda e centro-esquerda, fez com que aumentasse o peso da participação orientada por cargos (*office seeking*) e diminuísse o peso da participação do tipo *policy seeking* (STROM, 1990) no governo. Embora se saiba que todos os partidos se orientam pelos dois objetivos é correto considerar que:

“(...) durante o governo Lula o peso do primeiro tipo de partidos acabou se intensificando por conta do gradual abandono de partidos como o PDT e o PPS, de tradição de esquerda, abandono ocorrido em nome da discordância em torno de políticas. A consequência, no que tange a convivência entre Executivo e Legislativo foi a de que o já frágil equilíbrio alcançado inicialmente com a coalizão se tornou fonte de conflitos insolúveis ao redor de cargos, recursos do estado para o benefício de clientelas e partidos. Neste contexto, o governo é sempre presa fácil de escândalos, o que implica

⁵⁶ Dados cedidos por Acir Almeida (IPEA).

a necessidade permanente de reajustes na composição partidária do ministério” (SANTOS, VILAROUCA & MANTOVANI, 2007).

O PT, assim como tradicionalmente ocorre com governos de orientação de centro-esquerda, buscou priorizar os partidos e a política na montagem de gabinetes, diferentemente de governos de orientação liberal, nos quais a despolitização de áreas importantes da administração é visto como sinônimo de boa governança (MANIN, 1989). Desta forma, comparado a FHC, o peso dos ministros “políticos” foi maior do que o dos “técnicos” no governo Lula.

Para Santos, Vilarouca & Mantovani (2007) identificar esse tipo de comportamento é importante para entender porque os governos de Lula pareceram mais instáveis em relação aos de FHC. Ao adotar esse tipo de comportamento, replicando a experiência internacional da social democracia, os governos de Lula acomodaram partidos de orientação liberal nas suas coalizões e adotaram “uma concepção política de condomínio em seu governo”. Nesse caso, é conveniente supor que, a coordenação partidária de um número alto de aliados, torna-se muito mais complicada do que com um número reduzido de partidos. Para complicar, a dificuldade torna-se, ainda maior, quando os partidos são ideologicamente distintos.

Ao fim e ao cabo, durante a maior parte de seus dois governos, Lula contou com uma base de apoio majoritária no Legislativo federal. De todos os partidos com representação no Congresso, apenas três não estiverem presentes na base do Governo: PSDB, DEM e PSOL – este último, o único a lhe fazer oposição de esquerda. Mesmo neste reduzido grupo, muitos parlamentares não se negaram a associar-se ao governo do PT para aprovar projetos sociais.

Do ponto de vista da governabilidade, é importante explicitar que se a crise política verificada no primeiro mandato não chegou a comprometer o governo, o ano de 2005, a partir da CPI dos Correios e do escândalo do “mensalão, foi um período de muita instabilidade no âmbito parlamentar. O resultado foi a formação de três coalizões distintas em um mesmo ano, e meses de pouca produção legislativa. Em 2006, a coalizão de governo voltou a operar de forma estável, mas se Lula sobreviveu à tempestade, e se reeleger, o

principal fator explicativo não deve ser buscado na relação entre os partidos, mas no sucesso de um conjunto de iniciativas nas áreas econômica e social (aumento real do salário mínimo, bolsa família, facilidade de acesso ao crédito, entre outras).

Aqui interessa ressaltar que o comportamento dos deputados é influenciado pelo tipo de coalizão que sustenta o Executivo, se majoritária ou minoritária, ou, sendo majoritária, se homogênea ideologicamente ou heterogênea. Nos governos minoritários, o Executivo apenas consegue aprovar a sua agenda com a participação dos partidos fora do governo. Nos governos supermajoritários e ideologicamente heterogêneos há um alto custo de transação ao se buscar consenso para uma agenda comum entre partidos ideologicamente distintos. Esses dois tipos de governos apresentam, portanto, maior dispersão de poder no interior do Legislativo. Nesta direção, faz sentido considerar que, a distância ideológica entre a agenda do Presidente e a do partido mediano torna-se um elemento importante para a governabilidade nas coalizões. Ora, se nos governos majoritários que detêm solidez ideológica a maioria dos conflitos pode ser enquadrada dentro da clivagem governo *versus* não governo, esse nem sempre será o caso para os governos minoritários ou para os ideologicamente inconsistentes. Nos outros dois tipos de governo,

“ (...) sempre que o conflito ideológico ameaçou se tornar importante na arena parlamentar ou dentro do próprio gabinete, o Executivo passa a ter que adotar estratégias para a aprovação de políticas públicas politicamente sensíveis. Tais estratégias extrapolam o campo propriamente institucional como meio de induzir a cooperação dos parlamentares. São principalmente duas as estratégias de governança que o Executivo pode lançar mão nesses casos. De um lado, a tramitação de uma determinada matéria politicamente sensível vai depender de estratégias que implicam maior negociação com a oposição e, conseqüentemente, mais concessão. Por outro lado, a participação de *experts* e outros atores extra congressuais pode se revelar fundamental nesse processo” (SANTOS, 2005).

4.3 – FHC E LULA: AGENDA E PERFIL PARTIDÁRIO

Ao longo dos governos de FHC e Lula, é possível detectar os três tipos de escolhas feitas para as alianças e que, por sua vez, definiram o perfil dos governos.

O primeiro tipo diz respeito à base de apoio ao primeiro governo de FHC e parte do segundo governo, no formato cartelizado (AMORIM NETO, COX E MCCUBBINS, 2003), no qual a organização de gabinetes é “supermajoritária” e com proximidade ideológica. Neste tipo, a colaboração da oposição para a definição e viabilização das matérias enviadas pelo governo ao Legislativo é dispensada, pois os custos de transação no interior das coalizões são reduzidos pela proximidade ideológica e programática.

O último ano do segundo mandato de FHC e o primeiro ano do primeiro governo de Lula foram governos marcados pela formação de governos minoritários, nos quais a participação dos partidos fora do governo tornou-se crucial para a aprovação da agenda governamental.

Com exceção do primeiro ano de mandato, os governos de Lula foram caracterizados como majoritários, heterogêneos ideologicamente e com altos custos de transação ministerial e legislativo. Pelo exposto anteriormente, neste tipo, espera-se a ocorrência de maior dispersão de poder no Legislativo. No governo Lula, a consequência foi a necessidade de concordância entre a agenda presidencial e o partido mediano no Congresso, o PMDB, um dos partidos-chave do seu governo. Esta “dispersão de poder torna a tramitação de políticas estratégicas mais negociadas e com idas e vindas, na qual a participação de *experts* e atores extra-congressuais é de vital relevância” (SANTOS, 2005).

O primeiro governo Lula foi ainda beneficiado por um expressivo movimento de migração partidária. Dados de Melo e Miranda (2010) mostram que nada menos que 92 deputados saíram de partidos situados na oposição e foram para legendas situadas na base do governo ou a ela alinhadas. Mas além de ampliar a coalizão, tal movimento resultou em uma heterogeneidade ainda maior. No primeiro ano de mandato, a coalizão de governo recebeu cerca de 30 deputados oriundos de partidos de direita (mais especificamente, de pequenos partidos de direita, do PPB e PFL) e mais 16 provenientes do PSDB. A grande maioria destes

deputados migrou para o PTB e o PL. Ao processo de migração no primeiro ano veio se juntar a adesão do PMDB, de forma que a coalizão saiu de um patamar desconfortável de 32,75% para 77,24% das cadeiras da Câmara dos Deputados em 2004, como apresentado na tabela 3.1. De toda forma, a existência de uma supermaioria não encobre as considerações de que uma coalizão heterogênea impõe, ou seja, nessas condições, tem-se uma maior dificuldade em acomodar tendências, interesses e opiniões.

Na comparação entre os governos Lula e FHC, quanto maior for a distância entre as preferências dos partidos pertencentes à coalizão governista, mais fácil é para a oposição abrir brechas no bloco majoritário e, deste modo, introduzir as suas preferências. O fato do PP ter aderido aos governos do PT não apaga as preferências políticas de seus deputados, claramente situados à direita. E a proximidade entre as preferências dos deputados do PP e do DEM, por exemplo, pode ser de grande ajuda para a oposição a depender do tema em debate. Raciocinando com Tsebelis, pode haver questões em que os raios das preferências do PT e do PP não se tocam – não havendo ponto comum entre eles – e neste momento o PP poderá se unir à oposição e atuar como ator de veto. A heterogeneidade da coalizão majoritária de Lula simplesmente abre mais espaço para a atuação de quem esta fora do governo.

O comportamento dos parlamentares fora dos governos de Lula teve um perfil partidário diferenciado dos governos de FHC, por suas características mais heterogêneas, reunindo parlamentares filiados a partidos de perfil centro-direita e parlamentares de esquerda, como é o PSOL também estavam fora do governo. Entretanto, os resultados legislativos do Presidente não se diferenciaram tanto dos que obteve FHC. Desta forma, acredita-se que, para além das regras e recursos disponíveis para os parlamentares fora do governo e as características majoritárias ou minoritárias das coalizões, torna-se imprescindível considerar as características também da agenda de governo em pauta, bem como o contexto no qual a proposição é analisada pelo Congresso.

Apesar das diferenças já apresentadas anteriormente, a agenda do governo Lula também se pautou também por questões comuns com o governo anterior, de FHC. Talvez essa possa

ser uma das variáveis explicativas para o comportamento dos partidos fora do governo de Lula que, em diferentes situações, apoiaram suas propostas apresentadas pelo Presidente Lula. O caso mais clássico é o comportamento do PSDB na votação da Reforma da previdência, em 2004:

“A primeira questão a esclarecer é a de por que o PSDB não se comportou como oposição, dando o troco, na mesma moeda, ao comportamento progressivo do PT, a exemplo do que fez o PFL, ao instruir sua bancada para votar contra a PEC nº 40. Simplesmente porque tal estratégia não estava disponível para o partido. Sabe-se que, na oposição, é sempre mais fácil para qualquer partido ser coerente com seu próprio programa e com seus ideais. Ora, sabe-se, também, que, diferentemente do PT, o PSDB sempre teve na reforma da previdência uma das pedras de toque de seu programa partidário. Como então explicar para militantes e apoiadores consistentes que, na oposição, o partido passe a se opor ao que sempre apoiou? Ele não tem que barganhar, não tem que ceder, não tem que flexibilizar, nem tem que negociar em nome da governabilidade e de outros desideratos que assombram os governantes. Os custos de se opor por se opor, ao que tentou e não conseguiu realizar, seriam, sob essa ótica, mais altos do que aqueles de, consistentemente com sua orientação programática, instruir sua bancada para apoiar a PEC do presidente Lula. E foi o que fez o PSDB, ainda que seus legisladores se tenham comportado de forma mais indisciplinada do que quando da votação da PEC nº 33, principalmente, como se viu, nos estados em que o partido não estava à frente do governo”(ANASTASIA & MELO, 200).

Nesta situação, como ressaltam os pesquisadores, os custos de fazer oposição ao governo apenas para contrariá-lo tornam-se mais custosas, mesmo que possa acarretar *déficits* de representatividade e de *accountability*⁵⁷.

Quanto a relação com partidos da base aliadas e os fora do governo, outro aspecto que diferente o Governo FHC e Lula é que:

“Com Lula, um novo ingrediente é posto na mesa: a negociação permanente com partidos de oposição, negociação que transcende questões procedimentais e que, portanto, atinge o próprio mérito dos projetos em tramitação. O PT obedece à tradição ao distribuir ministérios aos partidos

⁵⁷ Outras explicações dadas por Anastasia e Melo (2005) para o resultado da votação da Reforma da Previdência no governo Lula é que, na troca de lugares entre situação e oposição, as preferências dos parlamentares foram afetadas pelo novo contexto, pelos recursos e estratégias disponíveis.

aliados, além de estimular, ou se calar face, o troca-troca de partidos. Obedece também à tradição confiando aos líderes e presidente da Casa a tarefa de coordenar a agenda do Governo no Legislativo. Mas inova ao incorporar de maneira institucional os partidos de oposição ao processo substantivo de negociação das reformas, o que acaba por fortalecer a dimensão *policy seeking* de nossas tão criticadas agremiações (SANTOS & VILAROUCA, 2004).

Por ter uma base aliada com características mais heterogêneas e ter uma “oposição” também com características muito mais diversas do que a do governo FHC, Lula teve se adequar ao novo contexto, negociar internamente à sua base e também com a oposição para garantir que suas propostas pudessem ser aprovadas. Nessa direção, os custos políticos foram mais altos, resultando também em uma maior acomodação de interesses parlamentares de aliados e não aliados.

Ao considerar as características majoritárias e de proximidade ideológicas das coalizões, entende-se que o comportamento de deputados poderá ser diferente, no que diz respeito ao seu protagonismo e ao resultado de suas ações poderá variar. Neste sentido, espera-se que o perfil dos governos produzam impactos sobre a quantidade de emendas apresentadas e aprovadas pelos deputados.

CAPÍTULO VI

EMENDAMENTO, PROATIVIDADE E PROTAGONISMO PARLAMENTAR

I-INTRODUÇÃO

Os poderes institucionais de agenda e controle sobre o processo legislativo têm forte impacto na produção legal e na capacidade dos governos em obter apoio para a sua agenda legislativa. Tais poderes afetam a estrutura de incentivos dos políticos levando-os a cooperarem entre si e com o governo na elaboração de políticas públicas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Podem, ainda, serem usados para facilitar e preservar acordos entre o governo e sua maioria e, assim, aumentar a coesão da coalizão de apoio ao governo. Ou ainda, atrair o apoio de outros deputados fora do governo.

Sabe-se também que a aprovação de projetos de iniciativa do Executivo depende de apoio dos parlamentares a essas proposições, e esse apoio ocorre de fato, como já vimos em outros capítulos. A taxa de apoio às iniciativas do Executivo no Brasil é alta. Todavia, faltam respostas satisfatórias sobre a participação dos deputados neste processo, que muitas vezes recorrem a propostas de modificações na tentativa de fazer com que as propostas do Executivo agreguem também seus interesses. Por certo, os deputados utilizam os recursos à sua disposição, como é o caso do emendamento, mesmo sem garantias de que suas propostas serão aprovadas. Tal esforço não é em vão ou desprezível. Entende-se que o ato de propor alterações e de buscar modificar as propostas do Executivo revela aspectos importantes do comportamento dos parlamentares.

Os motivos que levam os parlamentares a tentar alterar por meio de emendas as proposições apresentadas por outro autor podem ser os mais diversos. Conforme apontado por Strom (1990), o comportamento legislativo conjuga três tipos de ambições perseguidas pelos parlamentares, a saber: política, cargos e votos. Nesse sentido, pode-se considerar que a participação legislativa dos deputados na produção legal de outrem traduz as motivações político-partidárias e ideológicas em relação ao governo, dentro do próprio legislativo ou motivações pessoais visando a realização de boa política pública (FENNO JR,1973).

Aos parlamentares interessa também jogar para a plateia, a qual engloba os “públicos atentos (ARNOLD, 1990) e desatentos”. Para eles, o jogo principal é o da reeleição (ou manter-se em algum cargo político) e suas interações com os demais jogadores nas outras

arenas estarão informadas por estratégias que maximizem a consecução de seus objetivos na arena considerada por eles a principal: a eleitoral. E, é certo que são diferentes as estratégias e os recursos disponíveis para os diferentes legisladores, a depender de suas posições políticas e ideológicas, filiações partidárias e pertencimento ou não à coalizão de governo. Seja como for, em todos os casos, as motivações dos parlamentares tem como objetivo comum a sobrevivência política.

O objetivo deste capítulo é explicar o emendamento a projetos de lei ordinária, tendo em vista a quantidade de emendas apresentadas pelos deputados. Busca-se explicar, descritivamente, de que maneira o emendamento pode ser um indicador do protagonismo ou proativismo legislativo de deputados e como pode significar (efetivamente) participação dos deputados na produção legislativa do Executivo.

Serão analisados os dados referentes à variável apresentação. A variável dependente será a *quantidade de emendas apresentadas* e as variáveis independentes serão:

- (1) Perfil político partidário do governo;
- (2) Posição política do deputado, autor da emenda;
- (3) Instância na qual a emenda foi apresentada; e
- (4) Regime de tramitação do projeto que recebeu emenda.

Para cada variável independente foi elaborada uma hipótese estruturada da seguinte maneira:

1-Projetos de lei formulados por governos minoritários tenderão a receber mais emendas do que aqueles enviados ao legislativo por governos majoritários.

2- No caso de governos majoritários, quanto mais homogênea for a composição partidária da coalizão, menos emendas serão apresentadas aos projetos do Executivo.

3-Os deputados pertencentes a partidos fora do Governo, em qualquer governo serão mais proativos e, portanto apresentarão mais emendas do que os deputados que pertencem a partidos situados na base do Governo;

4-Os deputados apresentarão mais emendas aos projetos analisados em caráter terminativo nas comissões do que naqueles que deverão ser apreciados em plenário.

5-Os deputados apresentarão menos emendas aos projetos em regime de urgência do que àqueles em regime de prioridade.

O tratamento dos dados será exploratório e descritivo. Para atingir os objetivos propostos serão analisadas as 1156 emendas apresentados por deputados aos Projetos de Lei ordinária de autoria do Executivo em quatro mandatos presidenciais (FHC1, FHC 2, LULA 1 e LULA 2). Foram considerados os projetos iniciados a partir de 1995 e com tramitação concluída até 2010, e nos quais a atribuição sobre a matéria é compartilhada entre os dois poderes.

II-O PERFIL PARTIDÁRIO DO GOVERNO COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS

Um dos pontos centrais do capítulo anterior foi discorrer sobre os diferentes governos formados, tendo em vista, principalmente, as características partidárias das coalizões formadas em cada um dos governos. Desta forma, a operacionalização dessa variável faz a distinção, em cada mandato, das alianças partidárias minoritárias e majoritárias, bem como o caráter mais ou menos homogêneo destas alianças formadas.

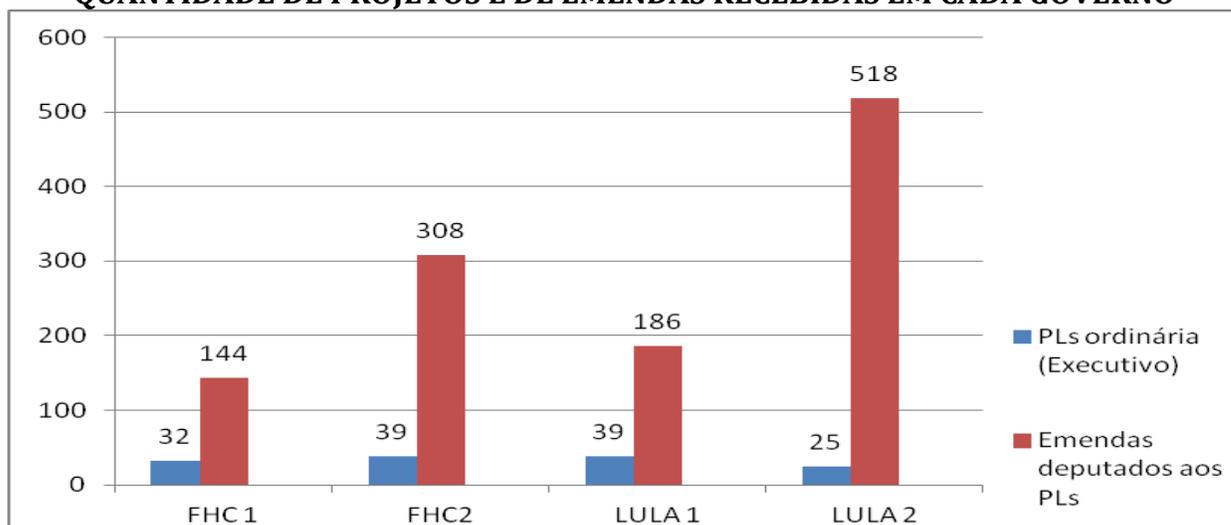
FHC e Lula buscaram a formação de governos majoritários, ao longo de seus mandatos presidenciais. Foram bem sucedidos na maior parte de seus mandatos, mas tiveram que governar com uma base de apoio minoritária, em momentos distintos dos seus governos: com FHC ocorreu no último ano de seu segundo mandato e com Lula no primeiro ano de seu primeiro mandato. Apesar de pouco tempo, se comparado aos oito anos de gestão presidencial em cada caso, cabe perguntar se os resultados políticos foram influenciados por essas mudanças.

Quanto à distância ideológica entre os partidos dos governos, ressalta-se que FHC formou seus governos com partidos de centro e de direita e com maior proximidade ideológica entre eles, configurando em um governo partidariamente mais homogêneo. Os governos de Lula contaram com bases de sustentação partidárias mais heterogêneas, formadas por partidos de esquerda, centro e de direita.

Ao considerar a variável “perfil partidário do governo”, busca-se, aqui, identificar se houve, e o que explicam as diferenças na disposição dos parlamentares em emendar as proposições, nos diferentes governos.

No gráfico abaixo são apresentados o volume de projetos de lei ordinária apresentado em cada mandato presidencial, além do volume de emendas propostas pelos deputados federais a esses projetos.

GRÁFICO 4.1
QUANTIDADE DE PROJETOS E DE EMENDAS RECEBIDAS EM CADA GOVERNO



FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

O volume de emendas apresentadas pelos deputados varia entre os governos. Ao que parece, no primeiro mandato de ambos os presidentes, a ação dos deputados para propor emendas foi moderada se comparada aos números dos dois segundos mandatos presidenciais. O quadro merece uma análise mais detida.

Na comparação das duas gestões presidenciais, fica evidente que a produção legislativa no primeiro mandato de Lula recebeu mais emendas do que o primeiro mandato de FHC e o segundo mandato de Lula recebeu muito mais emendas do que o segundo de FHC. Em comparação à FHC, o volume de emendas no governo Lula foi muito maior. Ainda que não se possa aqui fazer a afirmação de forma taxativa, tal diferença pode estar relacionada às diferenças, já discutidas, entre as coalizões nos dois governos. Em outras palavras, podemos argumentar que, encontra algum respaldo nos dados, a hipótese de que em governos majoritários, quanto mais heterogênea for sua coalizão, mais emendas serão apresentadas aos projetos do Executivo.

Os dados mostrados na tabela a seguir, no entanto, não nos permitem sustentar a hipótese de que projetos apresentados por governos minoritários tenderão a receber mais emendas do que aqueles apresentados por governos majoritários. No caso de FHC, no segundo mandato, o ano de 2000 é o que registra o maior número de emendas, mas a esta época o governo ainda contava com uma coalizão supermajoritária. De todo modo, cabe comentar a enorme diferença verificada entre o primeiro ano (1999) e os demais. Como os problemas no interior da coalizão tiveram início em 2000, com a disputa pela presidência do Senado, é possível supor a existência de alguma relação entre tais conflitos (que terminariam por tornar a coalizão minoritária) e o aumento no número de emendas.

TABELA 4.1
VOLUME DE PROJETOS DO EXECUTIVO POR ANO E EMENDAS RECEBIDAS

GOVERNO E ANO DO PROJETO =>	FHC I				FHC II				LULA I				LULA II		
	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Projetos	7	10	10	05	03	17	14	05	09	13	09	08	06	11	08
Volume Emendas	23	46	49	26	22	129	81	76	39	40	40	64	76	110	332

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

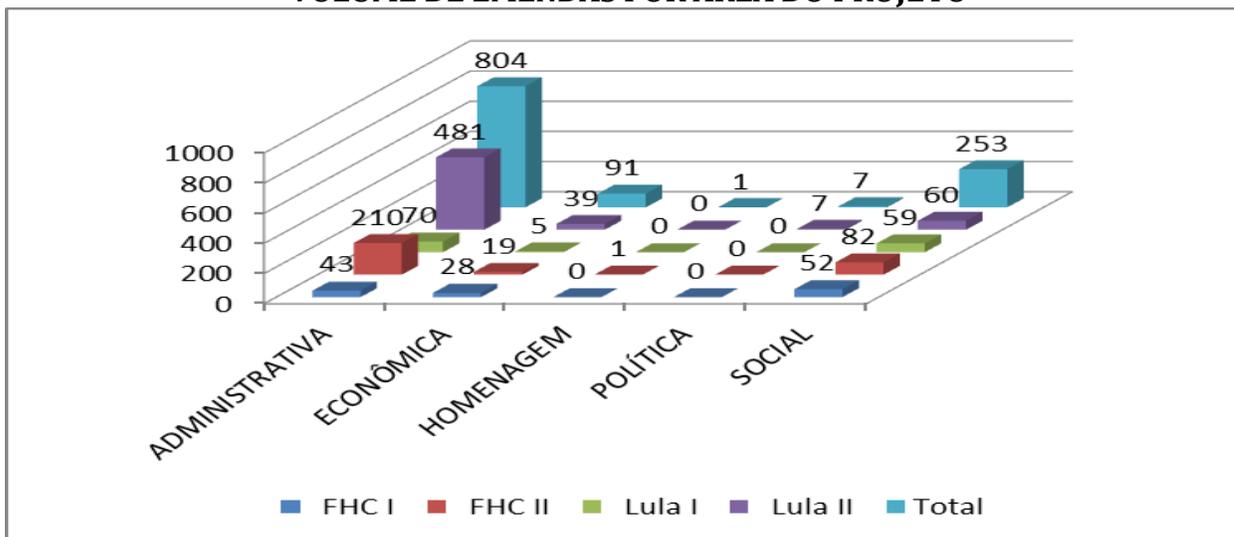
No que se refere ao primeiro governo Lula, novamente, 2003 não foi o ano com maior número de emendas aos projetos, embora a base aliada se revelasse formalmente minoritária. Neste caso, dois fatores podem ter contribuído para o baixo número de emendas: (1) o fato de ser o primeiro ano de governo, período que a literatura costuma caracterizar como sendo de “lua de mel” do governo com sua base, e (2) o comportamento de partidos como o PMDB e o PP que, embora “fora do governo”, votavam de forma majoritária com suas propostas e amenizavam, na prática, o caráter minoritário da coalizão.

Outro aspecto merece comentário no gráfico 4.1 é: nos dois governos o número de emendas cresce do primeiro para o segundo mandato. Nos dois casos parece possível explicar o que houve. No caso de FHC, o crescimento do número de emendas pode estar vinculado a problemas de coordenação da coalizão partidária, nos episódios que culminaram com a saída do PTB e do PFL. No caso de Lula, ocorre o inverso e é no primeiro mandato que a coalizão passa por forte crise. Mas a crise foi responsável também por um refluxo nas atividades do Congresso, que atravessou meses de paralisia. No segundo mandato, uma vez superada a “tormenta”, a rotina legislativa voltou ao normal e a heterogeneidade da coalizão pode se expressar com toda a sua força, fazendo com que a atividade de emendamento sofresse um aumento de 278% em relação ao período 2003/2007.

Os governos Lula e FHC também podem ser comparados no que se refere aos temas dos projetos que foram alvo de emendas e ao tipo de emenda patrocinada pelos deputados. No gráfico 4.2 estão classificados tematicamente os projetos de lei emendados em cada governo.

Existe diferença entre os governos? Muito pouca, mesmo com um número maior de emendas de tipo administrativo e social. No caso dos dois Presidentes, coincidentemente, é no segundo mandato de cada um que o número de emendas aos projetos de tipo administrativo cresce e supera as emendas feitas aos demais tipos de projeto. Também nos dois casos, o número de emendas feitas aos projetos de tipo social mantém-se sempre superior à quantidade feita em projetos “econômicos”. Finalmente, apenas no governo Lula projetos classificados como de tipo “político” são emendados.

GRÁFICO 4.2
VOLUME DE EMENDAS POR ÁREA DO PROJETO



FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

A tabela abaixo mostra os tipos de emenda para cada governo. Novamente, são poucas as diferenças. É possível notar que, em todo o período, as emendas de tipo modificativas foram as mais utilizadas, seguidas pelas emendas de tipo aditivas e supressivas. As emendas aglutinativas e as substitutivas foram menos utilizadas pelos deputados.

TABELA 4.2
TIPOS DE EMENDAS PROPOSTAS EM CADA GOVERNO.

	Tipo de emenda					Total
	Aditiva	Aglutinativa	Modificativa	Supressiva	Substitutiva	
FHC I	9 16,1%	0 ,0%	33 58,9%	13 23,2%	1 1,8%	56 100,0%
FHC II	75 26,2%	1 ,3%	158 55,2%	45 15,7%	7 2,4%	286 100,0%
Lula I	35 26,1%	1 ,7%	88 65,7%	9 6,7%	1 ,7%	134 100,0%
Lula II	181 31,2%	2 ,3%	355 61,2%	31 5,3%	11 1,9%	580 100,0%
Total	300 28,4%	4 ,4%	634 60,0%	98 9,3%	20 1,9%	1056 100,0%

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

As emendas de tipo supressivas foram mais utilizadas nos dois governos de FHC do que nos governos de Lula. Finalmente, ainda que os números absolutos sejam pequenos, vale destacar o crescimento no número de emendas substitutivas durante o segundo governo de FHC e de Lula.

III-A POSIÇÃO POLÍTICA DO AUTOR DA EMENDA COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS

A posição política dos deputados é uma variável independente fundamental para compreensão do protagonismo parlamentar, pois a depender de seu posicionamento, os deputados podem ter maior ou menor motivação (individual ou partidária) para propor (ou não) emendas aos projetos do Executivo. Sendo assim, a posição política do deputado será operacionalizada da seguinte maneira: *Governo* ou *não Governo*. Não serão utilizados os tradicionais termos Governo e Oposição por considerar que nem todos os deputados que não pertencem à base governista trabalham de forma sistemática contra os interesses do Executivo.

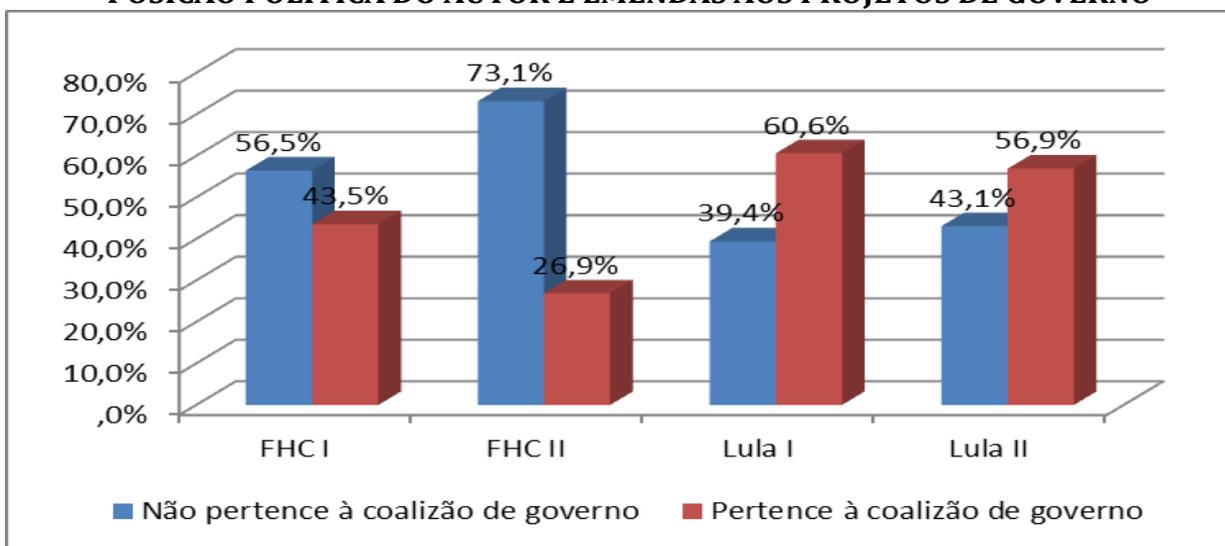
Neste sentido, espera-se que os deputados pertencentes a partidos fora do Governo, *em qualquer governo*, serão mais proativos e, portanto apresentarão mais emendas do que os deputados que pertencem a partidos situados na base do Governo. Desta forma, supõe-se que os deputados que pertencem ao governo recorreriam menos ao *emendamento* porque os Presidentes seriam capazes de acomodar os interesses partidários de suas bases em outras arenas ou porque as negociações prévias da agenda presidencial com os líderes partidários minimizariam e contemplariam as possíveis “insatisfações” dos deputados em relação às matérias apresentadas pelo Executivo. A análise dos dados, no entanto, mostra que isso depende do governo.

Quando os dados são computados para todo o período analisado, o número de emendas apresentado pelos deputados nas duas situações aqui analisado é semelhante. Mas como fica no gráfico abaixo, observam-se cenários distintos entre os governos de FHC e Lula. Em ambos os mandatos de FHC, os deputados que não pertenciam ao respectivo Governo foram

mais proativos enquanto nos dois mandatos de Lula ocorre o contrário, com o maior volume de emendas sendo proveniente da própria base do governo.

A explicação não poderia ser outra, senão que a coalizão de Lula, por ser mais heterogênea, apresenta mais emendas aos projetos do Executivo do que a de FHC, mais homogênea. A distância entre as preferências dos partidos na base de Lula pode ter feito com que uma maior quantidade de pontos não resolvidos na negociação prévia tenha aportado no processo legislativo.

GRÁFICO 4.3
POSICAO POLÍTICA DO AUTOR E EMENDAS AOS PROJETOS DE GOVERNO



FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Quanto a FHC, nota-se também que o percentual de emendas vinda de partidos fora da coalizão aumenta muito no segundo mandato. O que aconteceu? A explicação mais sensata está no efeito provocado pelo PFL, que saiu da coalizão no final do mandato e passou de um lado a outro de sua divisória. Soma-se a isso, o fato de que, alguns partidos do fora do governo FHC, se posicionavam de forma mais “acirrada” e apresentavam-se de forma mais “proativa” do que ocorreu com Lula.

As tabelas a seguir apresentam informações detalhadas sobre a quantidade de emendas oriundas de cada partido no governo e fora dele, em cada mandato.

3.1- VOLUME DE EMENDAS NOS GOVERNOS DE FHC 1 e 2, POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA .

Entre os principais partidos situados fora do governo de FHC 1 é notório a alta participação do PT, ao longo de todo o mandato, com 42% do total de emendas apresentadas; seguido pelo PDT, com 19.8%; e pelo PL, com 11.1% de emendas.

Entre os partidos pertencentes ao governo, destacam-se o PPB, PMDB e o PFL, que ao longo do mandato apresentaram um comportamento mais “proativo” na produção legislativa de FHC e atingiram 34,9%,25,4% e 22,2% de emendas, respectivamente. Os deputados filiados ao partido do Presidente propuseram 14,3% de emendas.

TABELA 4.3
VOLUME DE EMENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO FHC1

	PARTIDOS	1995	1996	1997	1998	TOTAL	
						N	%
PARTIDOS FORA DO GOVERNO	PDT	3	0	10	3	16	19,8
	PT	3	15	5	11	34	42,0
	PSL	1	0	0	0	1	1,2
	PSB	3	1	4	1	9	11,1
	PPS	0	0	0	3	3	3,7
	PCdoB	0	2	0	0	2	2,5
	PPB	1	1	0	0	2	2,5
	PPR	4	0	0	0	4	4,9
	PDS	2	1	0	0	3	3,7
	PL	0	0	7	0	7	8,6
	Total					81	100
PARTIDOS NO GOVERNO	PTB	0	0	0	2	2	3,2
	PMDB	2	3	7	4	16	25,4
	PFL/DEM	3	8	3	0	14	22,2
	PSDB	0	4	4	1	9	14,3
	PPB	0	12	7	3	22	34,9
		Total					63

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Na tabela 4,4, é possível observar que, no segundo mandato de FHC, PT, PDT e PSB mantêm-se como os partidos mais proativos, dentre os partidos fora do governo. A novidade, é que os partidos que saem da base de apoio ao governo PTB e PFL, contribuem para o aumento no volume de emendas a projetos do Executivo. Apenas em um ano, 2002, PFL e PTB juntos propuseram 14,3% de emendas, ou seja, foram 41 emendas na comparação entre os partidos fora do governo.

TABELA 4.4
VOLUME DE EMENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO FHC 2.

SITUAÇÃO	PARTIDOS	1999	2000	2001	2002	TOTAL	
						N	%
PARTIDOS FORA DO GOVERNO	PDT	18	32	17	3	70	31,3
	PT	6	44	22	21	93	41,5
	PTB	N.S.A ⁵⁸	N.S.A	N.S.A	13	13	5,8
	PPS	3	13	0	0	16	7,1
	PFL/DEM	N.S.A	N.S.A	N.S.A	19	19	8,5
	PSB	0	0	1	1	2	0,9
	PCdoB	0	6	4	1	11	4,9
	Total						224
PARTIDOS NO GOVERNO	PP	0	0	2	0	2	2,3
	PMDB	4	6	7	1	18	20,5
	PTB	0	0	1	N.S.A	1	1,1
	PFL/DEM	0	6	9	N.S.A	15	17,0
	PSDB	1	13	15	15	44	50,0
	PPB	3	2	0	3	8	9,1
	Total						88

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Neste mandato, ainda na condição de governo (1999/2001), PFL e PTB apresentavam um comportamento menos proativo do que passaram a ter fora do governo (2002). Entre 1999

⁵⁸ N.S.A (Não se aplica) porque trata-se de um partido que deixou o governo..

e 2001, o PTB propôs apenas 1 emenda e o PFL, 15 emendas. Comportamento muito semelhante ao que apresentaram no primeiro mandato.

O PSDB também merece destaque no segundo governo de FHC. É o partido que mais emenda propôs, entre os partidos no governo, assumindo um protagonismo muito mais intenso do que na legislatura anterior. Neste caso, é possível argumentar que não se trata de problemas internos à base aliada, mas uma resposta governista ao aumento das emendas apresentadas aos projetos do Executivo. Sem o cartel legislativo formado no primeiro mandato, o mais condizente é que o PSDB também tivesse um papel mais ativo como governo, na arena legislativa. Neste sentido, o que vale para o governo é apresentar emendas que pudessem sensibilizar ou convencer mais os deputados que iriam apreciar as propostas, descaracterizassem menos os projetos apresentados por FHC e que fizessem frente às emendas vindas de outras direções.

3.2- VOLUME DE EMENDAS NOS GOVERNOS DE LULA 1 e 2, POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA .

Nos governos de Lula, cresceu o número absoluto de emendas apresentadas. A principal mudança está no fato, já dito, de que o número de emendas apresentadas pelos partidos no interior do governo é maior. Mas, por outro lado, o maior protagonismo é do PT, o que não é simples de ser explicado.

Em comparação ao que ocorreu nos governo de FHC, os partidos fora do governo de Lula tiveram um comportamento mais moderado e menos. O destaque é o PFL/DEM. Entre 2003 e 2006 propôs 33 emendas, ou seja, 73,3% do total de emendas, do total de emendas propostas por aqueles deputados fora do governo. É o partido mais proativo e que liderou a “oposição” ao primeiro governo de Lula. O PSDB, segundo partido mais proativo apresentou 8 emendas, 17,8%.

O PDT participou do governo Lula, assim como o PPS, mas saíram ao longo do primeiro mandato. O PDT não aparece listado na tabela 4.5 porque não propôs nenhuma emenda no período.

TABELA 4.5
VOLUME DE EMENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA I.

Partidos		2003	2004	2005	2006	TOTAL	
						N	%
PARTIDOS FORA DO GOVERNO	PPS	N.S.A	N.S.A	1	1	2	4,4
	PFL/DEM	17	0	16	0	33	73,3
	PSDB	3	1	4	0	8	17,8
	PPB	1	0	N.S.A	N.S.A	1	2,2
	PMDB	1	N.S.A	N.S.A	N.S.A	1	2,2
	Total						50
PARTIDOS NO GOVERNO	PP	N.S.A	N.S.A	6	0	6	6,7
	PPS	0	5	N.S.A	N.S.A	5	5,6
	PT	18	5	9	11	43	48,3
	PTB	5	4	2	1	12	13,5
	PMDB	N.S.A	1	6	0	7	7,9
	PSB	0	3	0	0	3	3,4
	PV	1	0	1	0	2	2,2
	PCdoB	0	0	2	0	2	2,2
	PL	1	6	2	0	9	10,1
	TOTAL						84

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Entre os partidos aliados, o PT foi o partido mais proativo, seguido pelo PTB e PL. Os deputados petistas propuseram 48,3% do total de emendas. O PTB, 13,5% e o PL, 10,1% de emendas.

Como já mencionado anteriormente, as turbulências políticas que ocorreram no primeiro mandato tiveram impacto sobre a atividade legislativa como um todo no período. Isso fica mais nítido ao compararmos o volume de emendas nos dois governos de Lula.

O segundo mandato de Lula verifica-se um comportamento mais proativo dos deputados, tanto dos que pertencem aos partidos da base aliada ou aos que estão fora dela.

TABELA 4.6
VOLUME EMENDAS POR PARTIDO E POSIÇÃO POLÍTICA EM RELAÇÃO AO GOVERNO
LULA 2.

PARTIDOS		2007	2008	2009	2010 ⁵⁹	TOTAL	
						N	%
PARTIDOS FORA DO GOVERNO	Sem Partido	0	0	6		6	2,5
	PSC	0	0	2		2	0,8
	PPS	7	0	11		18	7,5
	PFL/DEM	7	10	62		79	32,9
	PV	0	8	2		10	4,2
	PSDB	41	14	58		113	47,1
	PSOL	7	1	4		12	5,0
	TOTAL					240	100
PARTIDOS NO GOVERNO	PP	1	7	22	0	30	8,6
	PDT	4	3	11	0	18	5,2
	PT	33	29	54	0	116	33,4
	PTB	5	11	4	5	25	7,2
	PMDB	9	14	34	1	58	16,7
	PR	13	5	17	0	35	10,1
	PSB	4	8	28	0	40	11,5
	PCdoB	8	0	16	1	25	7,2
	TOTAL					347	100

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Os partidos mais proativos, dentre os que estão fora do governo, são de PSDB e DEM, principais partidos oposicionistas ao governo de Lula. Das 240 emendas propostas, 113 foram feitas por deputados do PDSB, ou seja, 47,1% do total. O DEM apresentou 39,2%. Na posição que estavam não seria de se esperar um comportamento diferente por parte desses partidos.

Na comparação entre os dois blocos de partidos, percebe-se novamente um alto grau de proativismo por parte daqueles aliados ao governo, comportamento que já vinha ocorrendo no primeiro mandato. Foram 347 emendas contra 240 dos deputados fora do governo. O

⁵⁹ Em 2010, todas as emendas que foram propostas pelos deputados fora do governo não foram analisadas, por esse motivo não há emendas. O volume de emendas dos deputados do governo que foram apresentadas e apreciadas até 2010 é baixo.

que reforça o argumento de que, quanto mais heterogênea uma coalizão, maiores serão os problemas de coordenação partidária, conseqüentemente de controle do volume de alterações.

Na base aliada, o PT é, novamente, o maior protagonista, propondo 33,4% de emendas. Em números absolutos, trata-se de 116 emendas, algo que merece destaque. Apesar do comportamento muito semelhante ao que ocorreu com o PSDB, no segundo mandato, o comportamento do PT é mais complexo. A explicação não poderia ser apenas uma resposta governista ao aumento de emendas do campo oposto. O PT é um partido proativo fora do governo, nos dois mandatos de FHC e como governo, nos dois mandatos de Lula.

A diferença é o peso do proativismo do PT no âmbito da coalizão de governo mais heterogênea, nos governos de Lula. No segundo mandato, todos os partidos da base emendam em volume razoável o que pode ser interpretado como um problema de coordenação, ou seja, são oito partidos que participam ativamente do emendamento, seja com maior ou menor intensidade.

IV- A INSTÂNCIA DE PROPOSIÇÃO COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS

A instância na qual o deputado pode propor emendas é considerada uma arena importante para se analisar o comportamento parlamentar. No Brasil, a apresentação pode ser feita nas comissões parlamentares ou em Plenário, caso a tramitação já tenha chegado a essa arena.

Apesar da influência dos líderes no funcionamento das comissões, uma vez que são eles os responsáveis pela escolha dos membros que compõem cada uma delas o controle dos líderes sobre a proposição de emendas é maior no âmbito do Plenário. Caso entenda que o comportamento dos deputados da base esteja prejudicando os interesses do partido, o líder pode trocar o parlamentar por outro que seja mais sensível às questões partidárias e influir diretamente nos resultados das votações. Este tipo de prática, normalmente vista como manifestação de deformação ou fragilidade dos partidos brasileiros, o que consiste, na

realidade, em uma atuação que visa garantir os interesses do partido como um todo, em detrimento de interesses individuais ou interesses puramente eleitorais. A prática pode contar, no entanto, com o acordo dos parlamentares que são alvo deste tipo de ação, pois ela “protege” esses vínculos, impedindo retaliações por parte de suas bases em um pleito futuro.

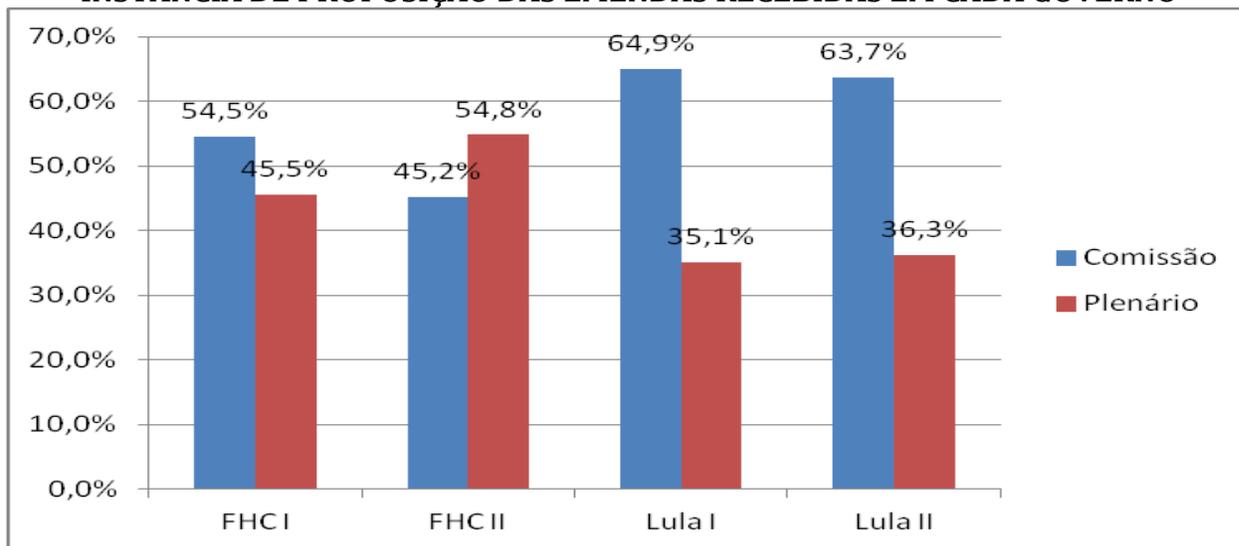
Em Plenário, munidas por prerrogativas regimentais e cumprindo acordos prévios entre os partidos, as lideranças partidárias ampliam sua capacidade de neutralizar a participação individual dos deputados com posições contrárias. Para propor emendas em Plenário, é necessário o apoio dos líderes ou de 1/5 dos deputados, o que reforçaria o papel centralizador dos líderes e seu impacto sobre o resultado da produção legislativa.

A hipótese de trabalho é a de que deputados apresentarão mais emendas aos projetos analisados em caráter terminativo nas comissões do que naqueles que deverão ser apreciados em plenário.

O argumento é que, nas comissões com poder terminativo, as possibilidades de negociação, barganha e a realização de acordos partidários e individuais são maiores do que em Plenário.

Verifica-se, no gráfico 4.4, que o protagonismo legislativo dos deputados na proposição das emendas é alto em ambas as instâncias, mas como esperado, o comportamento mais proativo ocorreu quando os projetos eram analisados em caráter terminativo nas comissões, instância onde os projetos receberam maior número de emendas, à exceção do período correspondente a FHC1. Em outras palavras, a hipótese parece confirmar-se apenas para o período Lula.

GRÁFICO 4.4
INSTANCIA DE PROPOSIÇÃO DAS EMENDAS RECEBIDAS EM CADA GOVERNO



FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

No caso de FHC, a relação se inverte de um mandato para outro, mas as diferenças são pequenas e não permitem que se faça qualquer afirmação mais robusta.

V-O REGIME DE TRAMITAÇÃO COMO VARIÁVEL INDEPENDENTE E EMENDAS PROPOSTAS

Como já apresentado no capítulo 2, a Constituição de 1988 prevê que o Presidente da República pode solicitar o regime de urgência em qualquer fase de andamento do projeto. Isso explica o fato de algumas matérias iniciam sua tramitação em regime de prioridade e após um período passam ao regime de urgência.

Os projetos de Lei em regime de tramitação ordinária seguem o fluxo normal de tramitação nas comissões e, se não tratarem de matéria para apreciação em caráter terminativo da comissão, seguem posteriormente para o Plenário.

As chances de um projeto em regime de prioridade receber um número maior de emendas são maiores do que um regime de urgência porque os deputados terão um maior para

discutir, propor, se for o caso, sua proposta de modificações via emendas, e deliberar sobre o relatório final apresentado.

A tramitação em urgência aumenta o controle dos líderes sobre o plenário. Por meio desse instrumento, a liderança é capaz de neutralizar também a participação parlamentar em plenário, pois o regime de urgência restringe a apresentação de emendas. A votação em urgência aumenta, também, o controle das lideranças partidárias sobre as informações a respeito da matéria em votação, tornando mais fácil a sua aprovação.

Nesse sentido, é possível considerar que, na tramitação em regime de urgência, as alternativas de ação individual dos parlamentares tornam-se limitadas uma vez que, regimentalmente, um projeto que tramita ou passa a tramitar em regime de urgência obrigatoriamente segue para a apreciação em Plenário e o faz de forma mais rápida.

Ao analisar o regime de tramitação dos projetos apresentados pelo Executivo, entre 1995 e 2005, Santos, Vilarouca e Mantovani (2007) identificaram que o Governo de FHC utilizou de forma recorrente esse instrumento (urgência) porque tinha apoio majoritário dos parlamentares, “padrão modificado no final do segundo mandato, período no qual o PFL rompe com o PSDB desfazendo o cartel, em que imperou a tramitação urgente.” Tal comportamento pode ser verificado comparando os tipos de projetos apresentados por FHC, PEC’s e, em sua maioria, MP’s. Ao contrário da maior parte do governo de FHC, na análise dos pesquisadores observou-se que, até 2005, o governo do PT utilizou intensamente o regime de prioridade para a tramitação de seus projetos.

E no caso dos projetos de Lei ordinária da autoria do Executivo? Como se deu o uso de pedido de urgência durante a tramitação na Câmara dos deputados? Dos 135 projetos de Lei ordinária que receberam emendas, entre 1995 e 2010, temos as seguintes situações apresentadas na tabela 4.7:

O número de projetos que tramitaram em regime de urgência no primeiro governo de FHC é baixo se comparado aos que tramitaram em regime de prioridade, o que não causa

surpresa ao lembrar que a agenda prioritária de governo de FHC não ocorreu via projetos de lei ordinária e sim em projetos de lei extraordinária.

TABELA 4.7
REGIME DE TRAMITACAO DOS PROJETOS QUE RECEBERAM EMENDAS EM CADA GOVERNO

GOVERNOS	Projetos com Urgência		Projetos em Prioridade	
FHC I	8	17,86%	24	82,14%
FHC II	27	78%	12	22%
LULA I	17	43,59%	22	56,41
LULA II	10	40%	15	60%

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

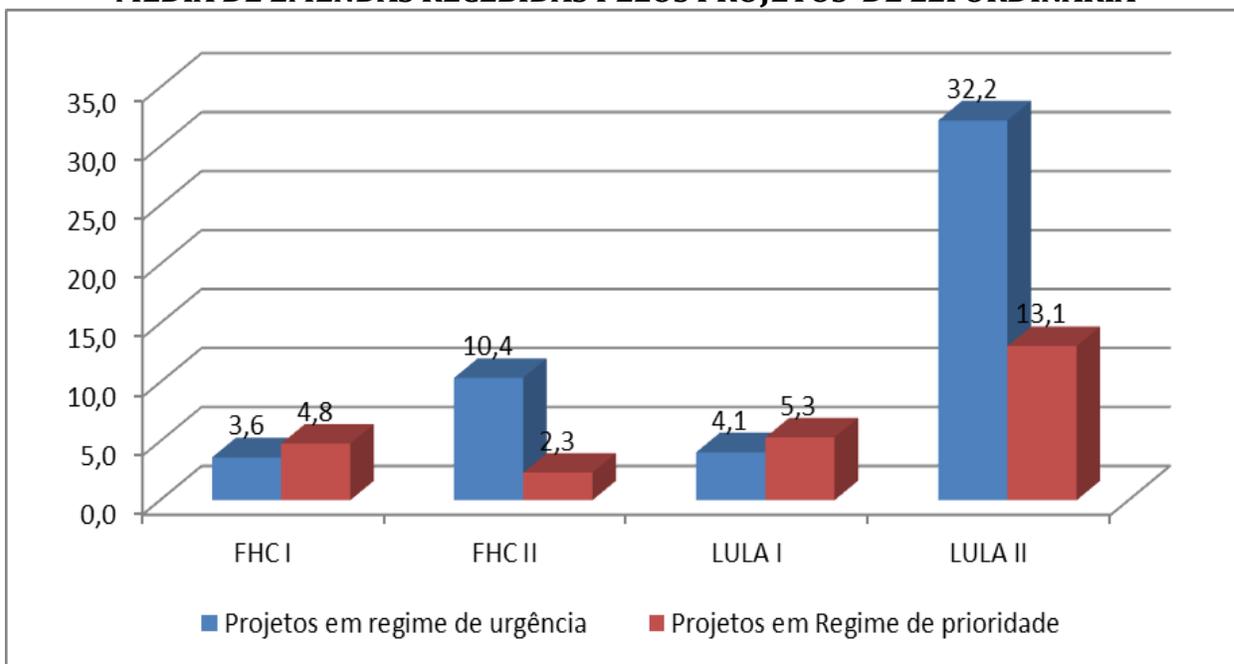
No seu segundo mandato, o resultado praticamente inverte-se e a maioria dos projetos de lei ordinária recebe urgência durante sua tramitação. É possível que, por não contar com um cartel legislativo nos moldes do que conseguiu formar no primeiro mandato, o Presidente tenha optado pelo envio de projetos de Lei ordinária ao invés de projetos de lei extraordinária, e somente durante a tramitação optasse pelo uso da urgência. Outra possibilidade seria a de que FHC tenha solicitado urgência para projetos mais polêmicos no segundo mandato, tendo em vista que sua coalizão apresentava problemas.

No governo Lula, o uso de urgência nos projetos de lei ordinária ocorreu de maneira mais cautelosa, talvez não por causa das características de sua agenda, mas devido às características heterogêneas de sua base partidária.

E há diferenças no número de emendas recebidas nos projetos que tramitaram em regime de urgência e em prioridade? A hipótese é que, os deputados apresentariam menos emendas aos projetos em regime de urgência do que àqueles em regime de prioridade.

No gráfico abaixo são apresentados a média de emendas recebidas pelos Projetos de lei ordinária em regime de urgência e de prioridade, em cada governo.

GRÁFICO 4.5
MÉDIA DE EMENDAS RECEBIDAS PELOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA



FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

No primeiro mandato de FHC e Lula, um volume maior de emendas de fato incidu sobre projetos em regime de prioridade, ao contrário do que ocorreu nos segundos mandatos. Neste caso, a relação inverte-se de forma dramática, novamente, dando a entender que a relação entre o governo e os legisladores modificou-se de forma sensível. É possível perceber que o número de emendas no segundo mandato de Lula foi muito alto se comparado ao número de emendas em FHC. Além de inverter em relação ao seu primeiro mandato, a média de emendas recebidas por cada projeto triplica no segundo governo de Lula.

Abaixo, é possível comparar todas as informações sobre a situação de projetos que receberam emendas, tanto os que tramitaram em regime de urgência quanto os que tramitaram em regime de prioridade.

TABELA 4.8
INFORMAÇÕES SOBRE EMENDAS AOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA (PL)

GOVERNOS	Regime de Urgência			Regime de Prioridade		
	Número de Projetos de Lei (PL)	Número total de emendas	Média de emendas por PL	Número de Projetos de Lei (PL)	Número total de emendas	Média de emendas por PL
FHC I	8	29	3,6	24	115	4,8
FHC II	27	280	10,4	12	28	2,3
LULA I	17	69	4,1	22	117	5,3
LULA II	10	322	32,2	15	196	13,1
TOTAL	62	700	11,3	73	456	6,2

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Os dados só apontam no sentido da hipótese no primeiro mandato de cada um dos governos, mas mesmo assim a diferença é pequena para que se possa fazer uma afirmação mais taxativa. Quando se leva em conta o período analisado e desconsidera-se a diferenciação entre governos, a média de emendas apresentadas aos projetos que tramitaram em regime de urgência é quase o dobro daquelas interpostas aos demais. Ao que parece, o regime de tramitação não é um obstáculo de peso, desde que os legisladores estejam decididos a realizar o emendamento.

C APÍTULO V

DETERMINANTES E CHANCES DE SUCESSO DOS DEPUTADOS NO EMENDAMENTO

I-INTRODUÇÃO

Este capítulo dá prosseguimento à análise dos dados iniciada no capítulo anterior que teve como objetivo explorar e analisar a *Quantidade de emendas apresentadas* para avaliar o grau de protagonismo legislativo dos deputados. Aqui, busca-se enfrentar questões empiricamente orientadas relacionadas ao *Resultado das emendas*, segunda variável a ser explicada por esta tese.

O objetivo do capítulo é analisar os determinantes do resultado do emendamento, ou seja, verificar quais os fatores que influenciam o sucesso ou o fracasso da emenda apresentada por deputados às proposições legislativas de iniciativa do Executivo.

O capítulo está organizado da seguinte forma. A descrição geral dos resultados do emendamento será apresentada na primeira seção ~~deste capítulo~~, tanto das emendas aprovadas quanto das que foram prejudicadas ou rejeitadas. A segunda seção será dedicada à análise inferencial ~~dos resultados~~. A primeira parte será exploratória, a partir da matriz de correlação de Spearman⁶⁰ com as principais variáveis em análise, procedimento utilizado para justificar empiricamente a escolha das variáveis que podem determinar as chances de sucesso dos deputados na aprovação de uma emenda. Na segunda parte, a partir dos dados obtidos por meio da significância e dos coeficientes de correlação, serão testadas as hipóteses em modelos de regressão logística binária. Além dos determinantes será possível verificar as probabilidades de aprovação de uma emenda. A terceira e última seção analisará, de forma descritiva, os resultados obtidos para as emendas aprovadas, nos quatro governos analisados.

⁶⁰ A correlação de Spearman (ou rho) é uma correlação de "rankings" ou "postos", e por isso é um teste não-paramétrico, isto é: não exige nenhum pressuposto de distribuição normal e pode ser utilizado para variáveis ordinais. Quando a relação entre as variáveis não é linear, mas uma função monotônica.

As informações utilizadas neste capítulo estão disponíveis no banco de dados construído tendo como universo de análise as emendas apresentadas aos projetos de lei ordinária de autoria do Executivo nos governos de FHC1, FHC 2, LULA 1 e LULA 2.

II-RESULTADO DO EMENDAMENTO: APROVADAS E NÃO APROVADAS

O objetivo desta seção é apresentar uma visão geral do resultado do emendamento, ou seja, informações descritivas das emendas apreciadas nos governos de FHC e Lula.

A análise do volume de emendas apresentadas pelos deputados, no capítulo anterior, demonstraram que os deputados são atores proativos e que buscam, de alguma maneira, modificar as propostas legislativas que chegam à Câmara dos Deputados para serem apreciadas. E qual é o resultado obtido pelos deputados que propuseram essas emendas? Os deputados conseguem aprovar suas emendas? Como se verá, a seguir, a maioria das emendas apresentadas pelos deputados não é aprovada. Isso ocorre em todos os governos.

Por certo, este dado não representa nenhuma novidade e não está em contradição com o que foi discutido anteriormente. O ato de propor uma emenda é muito relevante, pois demonstra que os parlamentares possuem um comportamento proativo frente às proposições do Executivo. Em outras palavras, não são atores que estão em suas funções apenas para legitimar ou carimbar a agenda que chega ao Congresso. Independente das negociações e articulações que ocorrem na arena legislativa, os deputados buscam discutir os projetos do Executivo e, por que não, modificá-los para que atenda aos seus interesses, da sua base eleitoral ou sua base partidária.

E o Resultado? O resultado do emendamento também fornece elementos importantes a serem considerados nos estudos sobre a participação e comportamento legislativo dos parlamentares, mesmo quando o deputado não é o legislador responsável pela proposta. Evidencia, ainda, a necessidade de acomodação de interesses parlamentares para além dos canais tradicionalmente utilizados pelo Executivo e fornece elementos para reconsiderar o papel do deputado na produção legal da Câmara dos Deputados. ~~do Congresso como um todo.~~

Das 1156 emendas apresentadas pelos deputados, 293 foram aprovadas e 863 foram rejeitadas ou consideradas prejudicadas durante o processo de tramitação e/ou apreciação. Sendo assim, 25,3% do total de emendas foram incorporadas aos projetos apresentados pelo Executivo. O que isso representa? À primeira vista pode parecer um resultado baixo, mas aprovar $\frac{1}{4}$ das emendas apresentadas pode ser lido como um resultado positivo, principalmente ao considerar as condições institucionais e políticas nas quais tais proposições são apreciadas. Apesar de o Presidente concentrar fortes poderes de agenda e contar com o apoio de líderes partidários, seja por meio de negociações ou no controle de cargos estratégicos na estrutura interna Legislativa, os deputados conseguem aprovar modificações, alterando as propostas originais apresentadas.

E em cada governo, qual é o resultado? Do total de emendas apreciadas nos governos de FHC, 27,8% foram aprovadas no primeiro mandato e 25,3% no segundo. O primeiro governo de Lula teve a maior porcentagem de emendas aprovadas, 37,1% e 22,3% no segundo mandato.

TABELA 5.1
RESULTADO GERAL DO EMENDAMENTO EM CADA GOVERNO

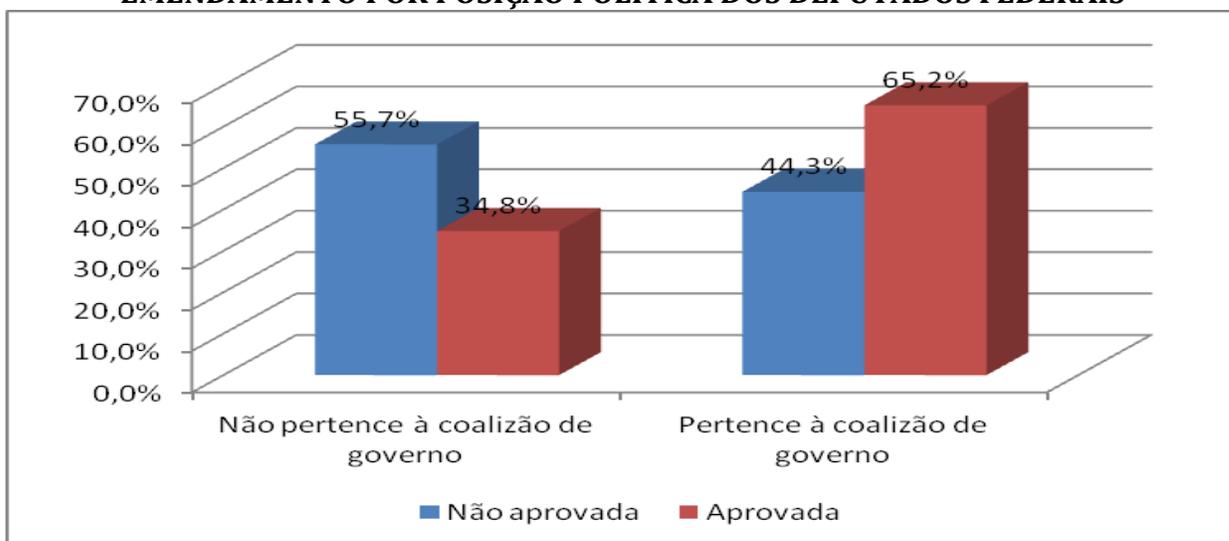
		RESULTADO		TOTAL
		Não aprovada	Aprovada	
FHC I	N	78	30	108
	% Governo	72,2	27,8	100,0
	% TOTAL	9,0	10,2	9,3
FHC II	N	242	82	324
	% Governo	74,7	25,3	100,0
	% TOTAL	28,0	28,0	28,0
Lula I	N	83	49	132
	% Governo	62,9	37,1	100,0
	% TOTAL	9,6%	16,7	11,4
Lula II	N	460	132	592
	% Governo	77,7	22,3	100,0
	% TOTAL	53,3	45,1	51,2
Total	N	863	293	1156
	%Governo	74,7	25,3	100,0
	% TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Em resumo, os deputados sofreram mais derrotas com FHC como Presidente do que com Lula, o que pode ser explicado pelo perfil dos seus governos. (falar resumidamente do perfil e justificar melhor o resultado, duas linhas apenas são suficientes)

Outro aspecto relevante é verificar como foi o desempenho dos deputados considerando suas posições políticas em relação ao governo. Aqui são analisadas separadamente as emendas apresentadas pelos deputados da base e os demais deputados, ou seja, parlamentares pertencentes ou não ao governo?

GRÁFICO 5.1
EMENDAMENTO POR POSIÇÃO POLÍTICA DOS DEPUTADOS FEDERAIS



FONTE: Banco de dados de Emendas a Projetos de Lei Ordinária do Executivo, elaborado pela autora.

Das 293 emendas aprovadas, 65,2% foram de autoria de deputados pertencentes ao governo, contra 34,8% dos demais. Dentre as que foram prejudicadas ou rejeitadas, 44,3% foram de autoria dos deputados governistas e 55,7% dos que não pertenciam ao governo. Esses dados mostram que os deputados pertencentes ao governo obtiveram mais sucesso na atividade de emendamento. Supõem-se, portanto, que o processo de acomodação de interesses dos deputados aliados é maior do que dos deputados fora do governo. Interesses, que por ventura, não puderam ser acomodados em outras instâncias de negociação partidária.

Os dados analisados acima apresentam uma visão geral do universo de emendas em análise, entretanto, para atingir os objetivos proposto é importante ir além dos resultados. Torna-se necessário compreender melhor o que, efetivamente, determina tais resultados. Aspectos que serão analisados na próxima seção.

III-DETERMINANTES E CHANCES DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE UMA EMENDA

O objetivo desta seção é identificar os determinantes do resultado do emendamento, bem como as chances de deputado aprovar suas emendas. Para isso, a seção será dividida em duas partes. Na primeira serão realizados testes de correlação de Spearman para identificar se as variáveis explicativas estão correlacionadas significativamente com a variável dependente: Resultado do emendamento (aprovada ou não), bem como a intensidade e o sentido da correlação.

As variáveis explicativas elencadas são: a) Parecer do relator do projeto sobre a emenda; b) Coincidência entre o partido do relator e o partido do deputado; c) Deputado pertencer à uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea; d) Posição política do relator; e) Apreciação da emenda em regime de urgência; f) Coincidência entre o partido do deputado (autor) e do Presidente da República; g) Posição política do autor da emenda; h) Apreciação nas comissões (com poder terminativo).

Na segunda seção serão apresentados modelos estatísticos para avaliar os impactos e as chances de aprovação de uma emenda. Para isso, a técnica estatística a ser utilizada é a regressão logística binária que visa medir a associação entre a variável resposta Y (Resultado da Apreciação da emenda) e as demais variáveis independentes (X_1, X_2, \dots, X_p) e estimar a probabilidade de uma emenda ser aprovada.

A modelo de análise logística⁶¹ binária faz parte da classe de modelos lineares generalizados (MCCULLAGH e NELDER,1989), ou seja, daqueles que se tornam lineares por

⁶¹ No modelo de regressão linear assume-se que a variável resposta é contínua, enquanto no modelo de regressão logística a variável resposta é discreta: binária ou dicotômica.

meio da aplicação de algum tipo de transformação, além controlar um grande número de variáveis simultaneamente, permitindo que os dados sejam utilizados mais eficientemente.

Para Rodrigues (2009), os modelos de regressão logística podem ser utilizados para:

“Quantificar a importância da relação existente entre cada uma das covariáveis e a variável resposta, como também mostrar a existência de interação com respeito à variável resposta; classificar indivíduos dentro das categorias (presente/ausente) da variável resposta, segundo a probabilidade que tenha de pertencer a uma delas, dada a presença de determinadas covariáveis”. (RODRIGUES, 2009, p.29)

É uma técnica recomendada para situações em que a variável dependente é de natureza dicotômica ou binária, enquanto que a variável independente pode ser categórica ou não (HAIR et al, 2005, p. 208).

Neste modelo, a variável resposta (y) é qualitativa (nominal) com dois resultados possíveis (1= sucesso/aprovada e 0 = fracasso/não aprovada). A variável resposta ficará estruturada da seguinte maneira:

- Probabilidade de sucesso na aprovação da emenda => p
- Probabilidade de fracasso na aprovação da emenda => $1 - p = q$

Assim, para se estimar as chances de sucesso na aprovação o modelo passa a considerar a seguinte fórmula:

$$\text{Chance de aprovação de uma emenda} = \frac{(\text{Probabilidade de sucesso na aprovação})}{(\text{Probabilidade de fracasso na aprovação})}$$

A chance é definida como a razão entre a probabilidade de ocorrência e não ocorrência de determinado evento, constituindo-se numa medida positiva. Quando for maior que 1 indicará que a probabilidade de ocorrer determinado evento é maior que a probabilidade de sua não ocorrência.

As razões de chances⁶² (OR) para uma variável dependente binária (Resultado da emenda) é a razão entre a chance de uma linha (ou coluna) de uma tabela 2x2, dividida pela chance da outra linha (ou coluna) da seguinte maneira:

$$\frac{A}{B} = \frac{p_1/(1-p_1)}{p_2/(1-p_2)} = \frac{p_1 * (1-p_2)}{p_2 * (1-p_1)} \quad \text{(A)}$$

Na regressão logística, Y_i (variável resposta) possui uma distribuição de probabilidade da seguinte maneira:

$$\begin{aligned} Y_i = 1 &\rightarrow P(Y_i = 1) = \pi_i \\ Y_i = 0 &\rightarrow P(Y_i = 0) = 1 - \pi_i \end{aligned} \quad \text{(B)}$$

Se y_1 representa o sucesso, $y_1 = 1$ ou o fracasso $y_1 = 0$ e $x_1 = 1$ (ou 0) representa que a emenda é (ou não) aprovada. Um valor OR= 2 pode ser interpretado como a chance de uma emenda ser aprovada, ou seja, a chance seria duas vezes maior do que a de uma emenda ser reprovada.

Na análise proposta neste capítulo, os dados referentes ao Logit são individualizados, ou seja, cada observação do banco de dados é *uma* emenda, no entanto pode-se utilizar no *Logit* dados agrupados. De acordo com Gujarati (2006), se os dados estão no nível

⁶² A razão das chances é definida como a probabilidade de que um evento ocorra dividido pela probabilidade de que ele não ocorra. No inglês é chamada de Odds Ratio (OR).

individual não é possível estimar os parâmetros de uma regressão logística pelos métodos dos mínimos quadrados ordinários. Deve-se recorrer a processos de estimação não lineares. Os parâmetros da regressão logística, neste caso, são geralmente estimados por máxima verossimilhança.

Pelas explicações anteriores, entende-se que a função logística pode ser usada de forma descritiva ou preditiva. O uso descritivo permite descrever a natureza e o sentido da relação entre a variável resposta média, ou seja, a probabilidade de uma emenda ser aprovada ou não em relação a outras variáveis regressoras. Contudo, pretende-se ir além, ou seja, estimar a razão de chance de uma emenda ser aprovada, considerando as variáveis independentes.

Em suma, no modelo a ser proposto neste capítulo, Busca-se identificar o quanto o incremento de uma unidade na variável independente altera (negativa ou positivamente) a probabilidade de uma emenda ser aprovada controlado pelas demais variáveis. Ou seja, identificar as contribuições das variáveis independentes sobre a capacidade preditiva do modelo como um todo e não apenas afirmar se uma emenda será ou não aprovada.

3.1-EXPLORAÇÃO INICIAL DOS DADOS POR MEIO DE ANÁLISE DE CORRELAÇÃO

Além das justificativas teóricas para a escolha das variáveis, discutidas ao longo dos capítulos anteriores, torna-se importante justificá-las empiricamente. Para isso, serão realizados alguns testes de correlações entre as variáveis em análise (variável dependente e variáveis independentes).

Neste estágio, a questão é verificar se existe, de fato, correlação significativa entre as variáveis, qual a sua intensidade e também qual o sentido da correlação. Desta forma, será analisada a relação entre a variável dependente - Resultado da emenda, e cada uma das variáveis independentes listadas a seguir:

VI 1 - Parecer do relator do projeto sobre a emenda;

VI 2 - Coincidência entre o partido do relator e o partido do deputado;

VI 3- Deputado pertencer à uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea;

VI 4 - Posição política do relator;

VI 5- Apreciação da emenda em regime de urgência;

VI 6 - Coincidência entre o partido do deputado (autor) e do Presidente da República;

VI 7 - Posição política do autor da emenda;

VI 8 - Apreciação da emenda nas comissões (com poder terminativo)

Vamos aos resultados na tabela abaixo.

TABELA 5.2
MATRIZ DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (SPEARMAN'S RHO)

	(VD)	VI (1)	VI (2)	VI (3)	VI (4)	VI (5)	VI (6)	VI (7)	VI (8)
(VD) Correlation	1,000								
Sig. (2-tailed)	.								
VI (1) Correlation	,731**	1,000							
Sig. (2-tailed)	,000	.							
VI (2) Correlation	,489**	,529**	1,000						
Sig. (2-tailed)	,000	,000	.						
VI (3) Correlation	,121**	,153**	-,006	1,000					
Sig. (2-tailed)	,000	,000	,829	.					
VI (4) Correlation	-,099**	-,041	-,138**	,472**	1,000				
Sig. (2-tailed)	,001	,160	,000	,000	.				
VI (5) Correlation	-,258**	-,179**	-,102**	-,221**	-,087**	1,000			
Sig. (2-tailed)	,000	,000	,001	,000	,003	.			
VI (6) Correlation	,143**	,206**	,344**	-,056	,055	-,117**	1,000		
Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,058	,063	,000	.		
VI (7) Correlation	,182**	,193**	,315**	,110**	,208**	-,272**	,467**	1,000	
Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.	
VI (8) Correlation	-,239**	-,278**	-,362**	,120**	,183**	,362**	-,298**	-,359**	1,000
Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	.

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).
N= 1156 emendas

Formalmente, as hipóteses mobilizadas para o teste de correlação são:

H0 – Não existe correlação entre as variáveis X e Y.

H1 – Existe correlação entre variáveis X e Y.

O nível crítico utilizado para o teste é de 0,05. Ou seja, se a significância estatística for $<0,05$, rejeita-se a hipótese nula (H0) e assume-se como verdadeira a hipóteses alternativa (H1). Nota-se que a hipótese nula (H0) é rejeitada em todas as correlações entre as variáveis independentes e a variável dependente, ou seja, aceita-se a hipótese alternativa de que existe sim correlação significativa entre as variáveis consideradas a priori como dependentes e independentes. Importante registrar que não se está falando ainda de causalidade, e sim de associação. As variáveis, no contexto deste teste, estão sendo chamadas de dependente e independentes apenas para facilitar a compreensão da matriz de correlação.

Quais as outras informações que podem ser apreendidas com esse teste? A magnitude e o sentido da correlação. O coeficiente de Spearman varia entre -1 e 1. Quanto mais próximo estiver destes extremos, maior será a associação entre as variáveis. O sinal negativo da correlação significa que as variáveis variam em sentido contrário, isto é, as categorias mais elevadas de uma variável estão associadas a categorias mais baixas da outra variável.

Observa-se que a relação entre o resultado do emendamento e as seguintes variáveis é negativa. A saber: a posição política do relator, a tramitação em regime de urgência e a apreciação em comissão com poder terminativo. Ou seja, a correlação de cada variável independente e a variável de interesse é inversa.

A relação do Resultado e as demais variáveis independentes assumem o sentido positivo, quais sejam: o parecer do relator pela aprovação da emenda; quando houver coincidência entre o partido do relator e do autor da emenda; quando o deputado pertencer à uma

coalizão majoritária com base partidária heterogênea, o partido do autor coincidir com o do Presidente ou quando o deputado pertencer ao governo.

O sentido das correlações apresentadas na Matriz está especificado, de forma resumida, na tabela abaixo. Este resumo é importante para orientar o leitor sobre o sentido esperado na formulação das hipóteses para o modelo logístico:

TABELA 5. 3
SENTIDOS DAS CORRELAÇÕES DAS VARIÁVEIS COM A VARIÁVEL DEPENDENTE.

Variáveis Independentes	Sentido esperado
VI 1- Parecer do relator	+
VI 2- Coincidência entre o partido do relator e o partido do autor da emenda	+
VI 3- Deputado pertencer à uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea	+
VI 4- Posição política do relator;	-
VI 5- Apreciação da emenda em regime de urgência	-
VI 6- Coincidência entre o partido do deputado (autor) e do Presidente da República	+
VI 7- Posição política do autor da emenda	+
VI 8- Apreciação nas comissões (com poder terminativo)	-

Na construção do modelo de regressão, espera-se, portanto, que o efeito de cada variável explicativa sobre as chances de aprovação de uma emenda ocorra no sentido apresentado pelo teste. A próxima seção formaliza as hipóteses baseadas nestes resultados.

3.2 MENSURANDO AS CHANCES DE APROVAÇÃO DE UMA EMENDA

Essa parte é dedicada à apresentação da regressão logística binária, modelo que permite encontrar uma função logística formada por meio de ponderações das variáveis, cuja resposta permita estabelecer a probabilidade de ocorrência de determinado evento e a importância das variáveis para esta ocorrência. Ou seja, visa medir a associação entre a

variável resposta Y (Resultado do emendamento) e as demais variáveis independentes (X1, X2,..., Xp) e estimar a probabilidade de uma emenda ser aprovada.

Dois modelos serão apresentados. O primeiro modelo contempla todas as variáveis consideradas estatisticamente significativas no teste de correlação, conforme apresentado na seção anterior: 1) Coincidência entre o partido do relator e o partido do deputado; 2) Deputado pertencer à uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea; 3) Posição política do relator; 4) Apreciação da emenda em regime de urgência; 5) Coincidência entre o partido do deputado (autor) e do Presidente da República; 6) Posição política do autor da emenda e 7) Apreciação nas comissões (poder terminativo).

No segundo modelo (principal) estão as variáveis explicativas que se comportaram de forma significativa no modelo e que impactam (positivamente ou negativamente) as chances de aprovação de uma emenda, ou seja: 1) Posição Política do relator; 2) Coincidência entre o partido do relator e do deputado; 3) Apreciação em governo majoritário com base partidária heterogênea; 4) Tramitação em regime de urgência.

É importante ressaltar que uma das variáveis explicativas constantes da matriz de correlação não foi incluída nos modelos. Trata-se da variável parecer do relator. Embora esta variável tenha apresentado o maior coeficiente de correlação entre todas as demais (.731**), quando incluída nos modelos, conjuntamente com as demais variáveis, ela os afeta de forma constante. Ou seja, na grande maioria dos casos nos quais o relator emitiu um parecer favorável, houve a aprovação da emenda no âmbito das comissões e/ou em Plenário. Regressão logística binária bivariada (tabela abaixo) mostrou que receber parecer favorável do relator aumenta em 107,4 vezes a chance da emenda ser aprovada.

TABELA 5.4
PARECER DO RELATOR COMO DETERMINANTE DO RESULTADO DO EMENDAMENTO
- REGRESSÃO LOGÍSTICA BINÁRIA

Variável Independente	B	Sig.	Odds	%
Parecer do Relator	4,677	,000	107,406	10640,6
Constant	-3,893	,000	,020	

N= 1156

Expectativa de acerto: e 94,9%

O -2 Log likelihood é de 650,867^a; o Cox & Snell R Square é ,434; Nagelkerke R Square é ,640.

Assim, ainda que não seja possível incluir esta variável nos modelos, este dado não pode ser desconsiderado. Em termos substantivos, o dado reforça o papel importante desempenhado pelo relator no processo de tramitação das proposições legislativas. O relator é uma peça-chave e ocupa um lugar estratégico no processo de tramitação dos projetos do Executivo, especialmente no que diz respeito ao emendamento legislativo.

A decisão de não incluir essa variável nos modelos, portanto, deve ser entendida como uma forma de explorar o efeito das demais variáveis independentes sobre o resultado, isolando-as do forte viés que ela representa.

Feitos os esclarecimentos, cabe especificar as hipóteses para o modelo exploratório e principal:

1-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será maior quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e o partido do relator da emenda.

As relações entre os deputados e seus respectivos partidos, tradicionalmente, são mais fortes do que entre deputados de partidos opostos. Esse tipo de comportamento pode ser mais bem observado, inclusive no comportamento dos deputados nas votações nominais, nas quais há uma alta disciplina dos deputados com os direcionamentos dos seus respectivos partidos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

2-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados que pertencem a governos majoritários com bases partidárias heterogêneas será maior do que as dos deputados pertencentes a governos majoritários e com bases mais homogêneas.

Como já especificado em outros momentos, a maior parte dos mandatos de FHC e Lula foi conformada por governos majoritários. Os que os difere, na verdade, é o perfil das coalizões partidárias formadas, ou seja, se mais homogênea ou mais heterogênea. Nessa direção, sustenta-se que, em governos majoritários com bases partidárias mais heterogêneas, a cooperação dos deputados as chances de aprovação serão maiores do que em governos majoritários com bases homogêneas. Quanto mais heterogênea for uma base partidária,

mais complexo será o controle dos deputados aliados ao governo. Assim sendo, maior terá que ser o esforço do governo no sentido de fazer com que os deputados cooperem. Conseqüentemente, as chances de aprovação de uma emenda serão maiores do que em outras situações, visto que a aprovação de uma emenda do deputado da base pode ser entendida como mais um incentivo à cooperação com o governo.

3-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será menor quando o relator pertencer ao governo.

Entende-se que a apreciação final de uma proposição legislativa é o resultado de um processo que envolve muitas interações entre os diferentes atores na arena legislativa. Caso o relator seja do governo, é plausível considerar que ele tenderá a beneficiar o governo, contribuindo com o “bloqueio” ou reprovação de um número maior de modificações do que os relatores fora do governo. Além dos líderes partidários, o relator que pertence ao governo é mais um aliado forte dos Presidentes na arena legislativa.

4-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será menor quando a tramitação ocorrer em regime de urgência.

Em regime de urgência, a chance de a emenda ser aprovada torna-se menor do que sob o regime de prioridade. O tempo é mais curto e as negociações com o governo e líderes tornam-se mais complexa, dificultando as ações dos deputados.

5-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados será maior quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e do Presidente da República.

6-A probabilidade de aprovação das emendas será maior quando o deputado pertencer ao governo.

A explicação das variáveis 5 e 6 são semelhantes. Entende-se que, ao chegar no processo de apreciação da emenda, o projeto e demais alterações já tenham sido discutidas entre parlamentares, lideranças e governos. Não sendo prejudicadas antes de sua tramitação final torna-se aceitável considerar que seria preferível aprovar uma emenda proposta por um

deputado que pertença ao mesmo partido do Presidente ou que faça parte do governo do que os que estão fora do governo. Ou seja, ser do mesmo partido do Presidente ou pertencer a seu governo, as chances aumentam.

7-A probabilidade de aprovação das emendas será menor quando a apreciação ocorrer nas comissões com poder terminativo.

Não se pode descartar que a comissão é uma instância na qual as possibilidades de negociação, barganha e a realização de acordos partidários e individuais são maiores do que em Plenário. No âmbito das comissões, torna-se mais provável "*a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas*" tornando críveis os compromissos assumidos pelos legisladores com suas bases eleitorais (LIMONGI, 1994, p.9). Entretanto, compreende-se que, a influência dos líderes partidários no funcionamento das comissões pode prejudicar as chances de aprovação de uma emenda, uma vez que são eles os responsáveis pela escolha dos membros que farão parte das diferentes comissões, podendo, inclusive substituí-los, caso seja necessário resguardar interesses partidários. Desta forma, o esperado é que o deputado aprove menos emendas, caso a comissão tenha poder terminado do que quando apreciada em Plenário.

O próximo passo é apresentar os modelos de análises para analisar as chances de aprovação de uma emenda com base no que foi defendido acima. Vale lembrar que todas as variáveis são binárias e estruturadas como 0 e 1⁶³.

No primeiro modelo, exploratório, todas as variáveis consideradas na matriz de correlação foram incluídas, à exceção da variável parecer do relator, como já justificado.

⁶³ Para a posição política do autor do relator, 0 significa que não pertence ao governo e 1 significa que pertence ao governo. Para a coincidência do partido do relator e do autor da emenda, 0 significa que não é coincidente e 1 significa ser coincidente. Para Coalizão majoritária e base heterogênea, 0 significa que a apreciação não deu-se em um governo de coalizão majoritária e 1 significa que sim, ocorreu em um governo de coalizão majoritária. Para a última variável – tipo de tramitação - 0 significa que não houve urgência e 1 significa que houve urgência durante a apreciação da proposição.

O resultado mostra que a significância estatística da relação das quatro primeiras variáveis com a variável dependente permite que H0 seja rejeitada. Isso significa aceitar as hipóteses alternativas para as quatro variáveis.

TABELA 5.5
DETERMINANTES DO RESULTADO E CHANCES DE APROVAÇÃO DE UMA EMENDA -
REGRESSÃO LOGÍSTICA BINÁRIA

Variáveis independentes	MODELO EXPLORATÓRIO (1)				MODELO PRINCIPAL (2)			
	B	Sig.	Odds	%	B	Sig.	Odds	%
Coincidência do partido do autor da Emenda e do Relator	2,474	,000	11,875	1087,5	2,459	,000	11,695	1.069,5
Coalizão de governo Majoritária com base partidária heterogênea	1,822	,000	6,183	518,3	1,840	,000	6,294	529,4
Posição Política do Relator	-,955	,001	,385	61,5	-,977	,000	,376	62,4
Apreciação em Urgência	-1,170	,000	,310	69	-1,192	,000	,303	69,7
Coincidência do partido do autor da Emenda e do Presidente	-,226	,318	,812	18,8				
Posição Política do Autor da Emenda	,076	,718	1,079	7,9				
Apreciação em Comissão	-,087	,670	,916	8,4				
Constant	-2,119	,000	,120		-2,133	,000	,118	

(1) Modelo 1 : Expectativa de acerto é de 94,3

(2) Modelo 2: expectativa de acerto é de 96,5. O -2 Log likelihood é de 962,599; o Cox & Snell R Square é ,259 ; Nagelkerke R Square é ,382.

Para as três últimas, contudo, as hipóteses formuladas não se confirmam, pois a significância estatística não permite que H0 seja rejeitada. Substantivamente isto significa dizer que não se pode aceitar de forma segura que as hipóteses formuladas sobre a influência da Posição Política do autor da emenda, da Coincidência entre o partido do autor e do Presidente e da Apreciação da emenda em comissão afetam o resultado da emenda. Ainda que estas variáveis tenham apresentado alguma correlação, como visto na matriz de correlação, analisadas no contexto do modelo, elas não apresentam capacidade explicativa. Por esse motivo só foram consideradas no modelo principal as variáveis que, efetivamente, produzem impactos sobre a aprovação.

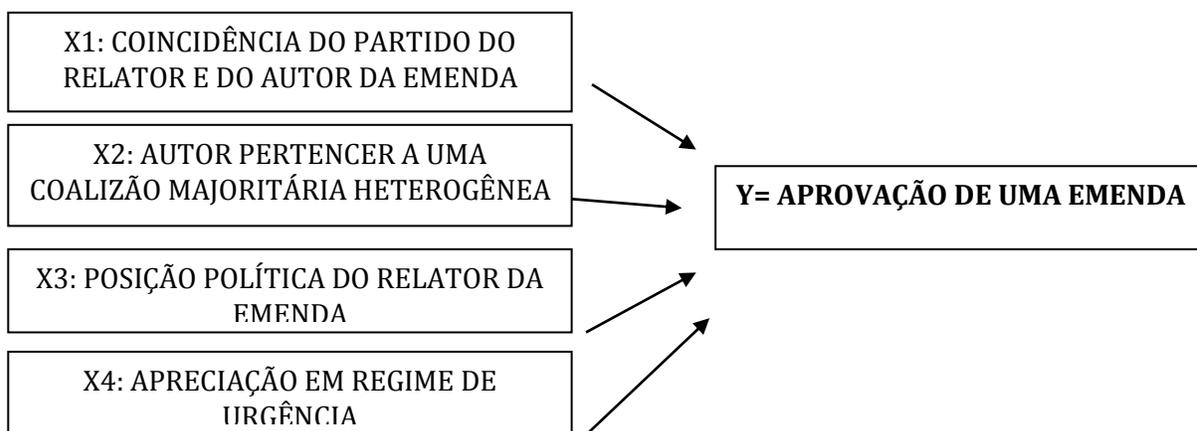
O que o modelo principal da regressão nos permite dizer substantivamente? Observa-se que as chances de uma emenda ser aprovada são 10,69 vezes **maiores** quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e o do relator da emenda. Em termos percentuais: 1069,5 % chances de sucesso $(11,695-1) * 100$.

Quando a apreciação ocorrer em governo de coalizão majoritária com base partidária heterogênea, a probabilidade de aprovação tornam-se maiores 6,29 vezes **maiores**, ou seja, passa a ter 529,5% mais de chances de aprovação.

Conforme era esperado, o efeito é negativo para as duas últimas variáveis e neste sentido as chances de aprovação de uma emenda é 62,4% **menores** quando o relator pertencer ao governo e 69,7% **menores** quando o projeto que recebeu emenda estiver tramitando em regime de urgência.

O resultado do modelo pode ser resumido na figura a seguir:

FIGURA 5.1
DETERMINANTES DO SUCESSO NA APROVAÇÃO DE UMA EMENDA



O modelo de regressão nos permitiu verificar quais são os fatores que determinam a aprovação de uma emenda, as chances de sucesso e o sentido do efeito das variáveis explicativas sobre o resultado.

IV- RESULTADO DO EMENDAMENTO E SUCESSO DOS DEPUTADOS NOS DIFERENTES GOVERNOS

A análise do resultado da emenda não se esgota apenas na estimação de chances de sucesso da emenda. Para atender os objetivos propostos para esta tese, torna-se necessário analisar os resultados obtidos na regressão, especialmente os que se relacionam ao sucesso dos deputados.

Essa seção busca analisar descritivamente os resultados das emendas aprovadas e o sucesso dos deputados nos diferentes governos. De forma geral, argumenta-se que o perfil dos governos podem fornecer informações importantes sobre a participação e sucesso dos deputados no que diz respeito ao emendamento. Para isso, serão consideradas as variáveis explicativas que foram utilizadas no modelo principal, ou seja, que determinam o resultado do emendamento.

4.1- APROVAÇÃO DE EMENDAS NOS GOVERNOS LULA E FHC.

Conforme discutido no capítulo 3, FHC e Lula buscaram formar governos majoritários, com uma ampla base de apoio. Tal estratégia poderia viabilizar a aprovação de suas agendas legislativas, pois teriam maiorias suficientes para garantir a aprovação de seus projetos. Tal estratégia foi bem sucedida na maior parte dos seus governos, com exceção do último ano do segundo mandato de FHC e o primeiro ano do primeiro mandato de Lula, nos quais seus governos foram minoritários.

O que difere os governos de FHC e Lula é mais do que o aspecto majoritário dos governos, mas sim a composição ideológica das coalizões e a proximidade ideológica entre esses partidos. Neste quesito, FHC foi mais sucedido ao buscar aliados de partidos mais próximos ideologicamente e concentrados no espectro ideológico de centro e direita. Nessa conformação, o controle comportamento dos deputados é menos complexo, pois há maior

clareza dos interesses dos deputados. O calcanhar de aquiles de FHC, entretanto foi a oposição ao seu governo, bastante ativa ao longo dos dois mandatos.

Lula, por sua vez, precisou angariar apoio de deputados de diferentes espectros e com diferentes proximidades ideológicas: centro, direita e esquerda. Isso fez do seu governo mais representativo, mas as negociações e as barganhas para garantir a aprovação de seus projetos no âmbito do legislativo foram mais complexas do que com FHC.

Dito isso e considerando as características majoritárias e minoritárias dos governos, bem como as características homogêneas e heterogêneas de suas bases de apoio, pretende-se verificar se:

1-Em governos minoritários, os deputados tenderão a ter *mais emendas aprovadas* do que em governos majoritários.

2-Em governos sustentados por coalizões homogêneas, os deputados terão *menos emendas aprovadas* do que nos governos sustentados por coalizões heterogêneas;

Na tabela 5.9 nota-se que o número de emendas aprovadas em governos minoritários é muito baixo. No governo minoritário de FHC, ou seja, no ano de 2002, apenas três emendas foram aprovadas. No governo minoritário de Lula (2003), sete emendas foram aprovadas. Aqui, torna-se importante ponderar que, ao longo dos 16 anos de governo analisados, apenas 2 anos foram de governos minoritário. Isso não inviabiliza análise, mas diz pouco sobre a comparação com os governos majoritários.

TABELA 5. 6
EMENDAS APROVADAS NOS DIFERENTES PERFIS DE GOVERNO

		Perfil do Governo		Total
		Minoritária	Majoritária	
FHC I	N	NSA	30	30
	% no Governo	NSA	100,0	100,0
	% Entre governos	NSA	10,6	10,2
FHC II	N	3	79	82

	% no Governo	3,7	96,3	100,0
	% Entre governos	27,3	28,0	28,0
Lula I	N	8	41	49
	% no Governo	16,3	83,7	100,0
	% Entre governos	72,7	14,5	16,7
Lula II	N	NSA	132	132
	% no Governo	NSA	100,0	100,0
	% Entre governos	NSA	46,8	45,1
Total	N	11	282	293
	% no Governo	3,8	96,2	100,0
	% Entre governos	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

Seja como for, esse resultado refuta a hipótese apresentada acima, ou seja, em governos minoritários, o número de emendas é menor do que em governos majoritários.

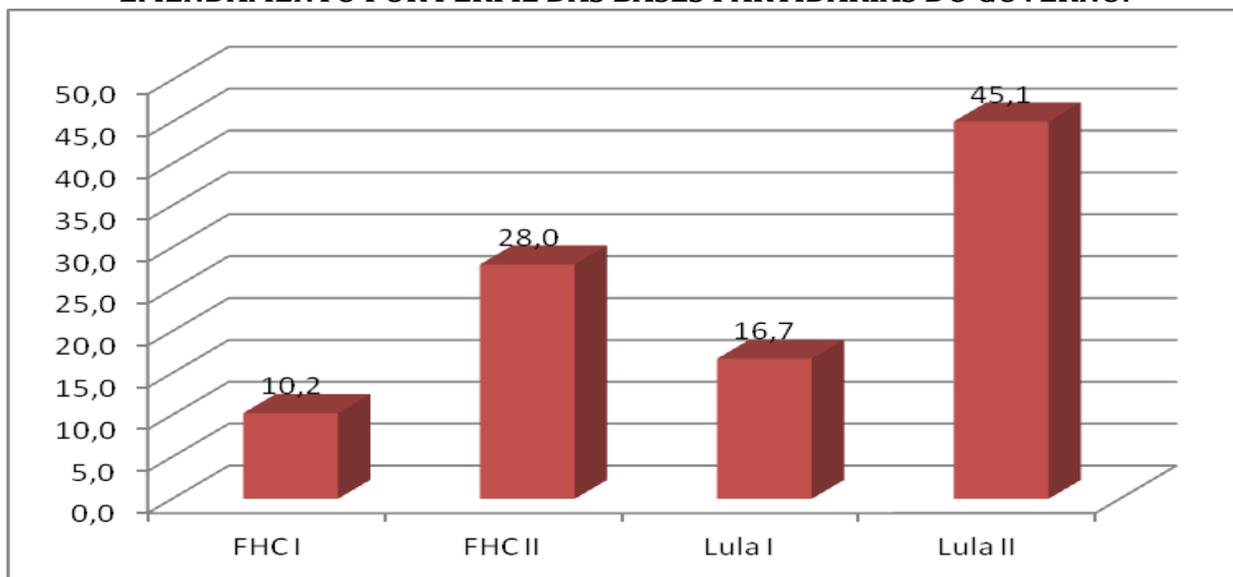
E na comparação dos governos, considerando o perfil de suas partidárias? Se heterogêneas ou homogêneas? Por toda discussão já realizada anteriormente, o esperado era que deputados nos governos de Lula, por serem governo com bases partidárias mais heterogêneas fossem mais bem sucedido e aprovassem mais emendas do que nos governos de FHC, com bases partidárias mais homogêneas. Isso ocorre?

O gráfico abaixo confirma as diferenças entre os governos já mencionadas na primeira seção deste capítulo. A porcentagem de emendas aprovadas no segundo mandato de Lula destaca-se dos demais mandatos por concentrar 45,1% de emendas aprovadas.

Sendo assim, a hipótese não se confirma para o primeiro mandato de Lula, o que pode ser explicado pela baixa produtividade e baixa atividade legislativa dos deputados devido aos escândalos do mensalão que envolveram deputados pertencentes à base do governo Lula.

GRÁFICO 5.2

EMENDAMENTO POR PERFIL DAS BASES PARTIDÁRIAS DO GOVERNO.



Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

Na comparação entre FHC e LULA, nota-se que os deputados foram mais bem sucedidos nos governos de Lula, confirmando a hipótese. Enquanto 61,8% de emendas aprovadas ocorrem no governo Lula, apenas 38,2% das emendas foram aprovadas no governo FHC. Com uma base partidária mais homogênea, FHC (por meio de seus líderes) teve mais condições que controlar a tramitação e apreciação das propostas de modificações do que Lula.

Outras informações que podem ser apreendidas é que as maiores porcentagens de aprovação ocorreram no segundo mandato de cada Presidente, 45,1% em Lula 2 e 28% em FHC 2. Em números absolutos corresponde a 132 e 82 emendas aprovadas, respectivamente. Essa situação pode ser explicada pelo controle que os Presidentes tiveram dos deputados. Apesar de manter a homogeneidade de sua coalizão, FHC enfrentou problemas para manter sua base partidária, o que pode ter influenciado no aumento de emendas aprovadas. No segundo governo Lula, a produção legislativa foi mais intensa do que no seu primeiro mandato, marcado pelos escândalos envolvendo deputados da sua base aliada. Além disso, com uma base de perfil mais heterogênea, as chances de um deputado aprovar uma emenda podem ser maiores, como discutiremos mais à frente.

4.2-COINCIDÊNCIA ENTRE O PARTIDO DO RELATOR E DO DEPUTADO

Na tabela 5.6 são apresentados os resultados das emendas aprovadas tendo em vista a variável “Coincidência entre o partido do autor da emenda e o partido do Relator”. Trata-se de identificar se o partido faz diferença no resultado. É coerente supor que, se o autor da emenda pertencer à mesma sigla partidária do relator a possibilidade de aprovação da emenda torna-se maior. Nessa direção, é possível notar que, em 60,4% das situações descritas na tabela 5.7, o autor da emenda pertence ao mesmo partido do relator da emenda.

TABELA 5.7
COINCIDÊNCIA ENTRE O PARTIDO DO AUTOR DA EMENDA E DO RELATOR

Governos		Coincidência do Partido do autor e Partido do Relator		Total
		Partido diferente	Mesmo Partido	
FHC I	N	17	13	30
	% Governos	56,7	43,3	100,0
	% entre governos	14,7	7,3	10,2
FHC II	N	33	49	82
	% Governos	40,2	59,8	100,0
	% entre governos	28,4	27,7	28,0
Lula I	N	11	38	49
	% Governos	22,4	77,6	100,0
	% entre governos	9,5	21,5	16,7
Lula II	N	55	77	132
	% Governos	41,7	58,3	100,0
	% entre governos	47,4	43,5	45,1
Total	N	116	177	293
	% Governos	39,6	60,4	100,0
	% entre governos	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

Na comparação entre os diferentes governos, observa-se que ser do mesmo partido do relator faz mais diferença no segundo governo de Lula, ou seja, corresponde a 43,5% das

emendas totais aprovadas nesta situação. No primeiro governo Lula essa porcentagem foi de apenas de 21,5%. No segundo governo de FHC, essa situação ocorreu em 27,7% dos casos e em 7,3%, no primeiro mandato.

Na análise entre um mesmo governo, ser do mesmo partido do relator faz diferença em todos os governos, com exceção do primeiro mandato de FHC.

Significa que a variável tem um poder explicativo alto para analisar o resultado obtido pelos deputados, na maior parte dos governos. Além de reforçar o papel que os partidos desempenham na arena legislativa, favorecendo não somente o sucesso legislativo do Presidente, mas também dos próprios deputados.

4.3- POSIÇÃO POLÍTICA DO RELATOR

Como já se sabe, o relator ocupa um lugar estratégico no processo de tramitação e apreciação das proposições legislativas. Além de ocupar uma função de destaque, ele detém recursos informacionais privilegiados. Por meio desses recursos é possível negociar e costurar acordos com os deputados no âmbito das comissões ou mesmo nas apreciações em Plenário. Desta maneira, sua posição política pode fazer diferença no resultado final de uma proposta em análise.

Caso o relator seja aliado do governo, suas decisões levarão em conta os interesses políticos do governo e não, necessariamente, os interesses dos deputados. Muito provavelmente, se o interesse do governo for o de manter a “integridade” de seus projetos, um número maior de emendas tenderá a ser rejeitada em detrimento de situações nas quais há interesse por parte do governo em negociar com os deputados a aprovação das modificações propostas.

O comportamento dos relatores fora do governo segue a direção contrária, suas decisões não dependem dos interesses do governo e sim de seus aliados na “oposição”. Como apresentado no teste empírico realizado acima, o impacto da variável “posição política do

relator” é negativo, ou seja, impacta negativamente no resultado, tornando as chances de aprovação de emendas pelos deputados menores.

Das 293 emendas aprovadas, 232 delas tiveram relatores pertencentes a partidos da base aliada ao governo.

TABELA 5.8
APROVAÇÃO POR POSIÇÃO POLÍTICA DO RELATOR

		POSIÇÃO POLÍTICA DO RELATOR		Total
		Não pertence à coalizão de governo	Pertence à coalizão de governo	
FHC I	N	11	19	30
	% Governo	36,7	63,3	100,0
	% Entre Governo	18,0	8,2	10,2
FHC II	N	17	65	82
	% Governo	20,7	79,3	100,0
	% Entre Governo	27,9	28,0	28,0
Lula I	N	8	41	49
	% Governo	16,3	83,7	100,0
	% Entre Governo	13,1	17,7	16,7
Lula II	N	25	107	132
	% Governo	18,9	81,1	100,0
	% Entre Governo	41,0	46,1	45,1
Total	N	61	232	293
	% Governo	20,8	79,2	100,0
	% Entre Governo	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

A relação entre as emendas aprovadas e a posição política do relator se mantém ao longo dos quatro mandatos, entretanto é ainda possível perceber que, nos dois governos de FHC, as porcentagens de emendas aprovadas e que tiveram relatores fora do governo são maiores do que nos dois governos de Lula.

Apenas para destacar, conforme apresentado anteriormente, as chances de aprovação de uma emenda são altas e constantes quando a emenda recebe indicação de parecer favorável, isso justifica o resultado.

Vale a pena destacar que, das 293 emendas aprovadas, 278 delas tiveram, previamente, um parecer favorável por parte do relator. Isso reforça mais ainda o papel desempenhado pelo relator no processo de apreciação legislativa, independente de qual seja o governo.

4.4- TRAMITAÇÃO EM REGIME DE URGÊNCIA.

Requerer urgência para seus projetos faz com que o Executivo detenha um recurso:

“(…) de enorme valor em se tratando da atividade parlamentar: tempo. Tramitação em regime de urgência significa que o pronunciamento da Câmara sobre determinada matéria deve ser feito em prazo estipulado legalmente. Isto é, independentemente da complexidade do assunto e dos interesses envolvidos, o projeto chegará ao plenário, tenha ou não a comissão pertinente emitido parecer. Além disso, é evidente que quanto maior o tempo destinado em plenário a matérias enviadas por iniciativa presidencial, fato imposto pela prerrogativa da urgência, menor o tempo livre para considerar matérias originadas na própria Câmara” (SANTOS, 1997).

Ou seja, as chances dos deputados alterarem uma proposição do Executivo tornam-se menores. Afirmação que está em consonância com os resultados obtidos no teste de regressão. Emendas a um projeto que tramita em regime de urgência tendem a menos aprovadas do que em regime de urgência como pode ser verificado na descrição da tabela 5.8. Do total de emendas aprovadas, 61,1% tramitaram sob regime de prioridade, enquanto 39,5% tramitaram em regime de urgência.

TABELA 5.9
EMENDA APROVADAS E REGIME DE TRAMITAÇÃO

		Regime de Tramitação		Total
		Tramitou em regime de prioridade	Tramitou em regime de urgência	
FHC I	N	28	2	30
	% GOVERNO	93,3	6,7	100,0
	% Entre Governos	15,6	1,8	10,2

FHC II	N	31	51	82
	% GOVERNO	37,8	62,2	100,0
	% Entre Governos	17,3	44,7	28,0
Lula I	N	33	16	49
	% GOVERNO	67,3	32,7	100,0
	% Entre Governos	18,4	14,0	16,7
Lula II	N	87	45	132
	% GOVERNO	65,9	34,1	100,0
	% Entre Governos	48,6	39,5	45,1
Total	N	179	114	293
	% GOVERNO	61,1	38,9	100,0
	% Entre Governos	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco de dados de emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo entre 1995 e 2010, elaboração própria.

O único governo no qual essa situação não se reproduz é no segundo mandato de FHC, em que a maioria das emendas aprovadas no governo ocorreu sob o regime de urgência, correspondendo a 62,2%. Uma das explicações pode estar relacionada à saída do PFL e PTB da base de apoio, enfraquecendo o controle partidário na coalizão e fortalecendo a força partidária fora do governo. Conseqüentemente, o tipo de tramitação passou a não fazer a diferença que faria em outras situações. Esse tipo de comportamento merece um tratamento mais minucioso, principalmente ao comparar com o que ocorre no primeiro mandato de FHC, quando apenas 2 emendas a projetos que tramitavam sob urgência foram aprovadas.

As suposições apresentadas são confirmadas pelos dados para as emendas aprovadas no governo Lula. Sob regime de urgência, 32,7% de emendas aprovadas no primeiro mandato e 34,1% no segundo mandato.

Desta forma é possível afirmar que o impacto da regra, ou seja, tramitação em urgência sobre a aprovação de emendas foi mais constante ao longo dos dois mandatos de Lula do que nos mandatos de FHC.

CONSIDERAÇÕES

No início do capítulo foram apresentados a porcentagem de emendas aprovadas e as não aprovadas. Notou-se que $\frac{1}{4}$ das emendas apresentadas foram aprovadas. Poderia ser considerado um resultado de fracasso, mas ao contrário, demonstra que os deputados são corresponsáveis pelo resultado final de parte dos projetos aprovados pelo Executivo. Além de apreciá-los, afinal é parte da sua atividade legislativa, os deputados também propõem e aprovam alterações nas proposições de lei ordinária apresentadas pelo Executivo, mesmo em um contexto institucional desfavorável à sua participação.

Ao analisar os fatores que influenciam o resultado das proposições dos parlamentares (leia-se emendas) verificou-se que o sucesso ou fracasso dos deputados não depende unicamente de sua vontade ou interesse. Primeiro por se tratar de uma proposição na qual o autor principal (Executivo) concentra fortes poderes legislativos, possui recursos privilegiados e estratégicos para mobilizar suas lideranças partidárias ou mesmo deputados que ocupam cargos estratégicos em prol de seus interesses ou fazer uso de recursos regimentais que podem alterar o comportamento dos deputados e os seus resultados.

Isso significa dizer que os deputados comportam-se em um ambiente desfavorável à execução de suas preferências, mas mesmo assim conseguem obter resultados positivos. Vide a porcentagem de emendas aprovadas.

Em meio ao contexto no qual as emendas são apreciadas, o que faz diferença? Na análise de correlação verificou-se que, pelo menos oito variáveis impactam significativamente sobre o resultado do emendamento, de forma isolada. Entretanto, a análise conjunta dessas variáveis demonstrou que não, necessariamente todas afetam o resultado. Destas oito, apenas cinco variáveis, impactam efetivamente as chances de aprovação de uma emenda.

A variável explicativa mais forte é o parecer do relator, um “achado” que reforça a importância desempenhada pela figura do relator no processo legislativo. Além dos recursos formais à sua disposição, detém recursos de informações estratégicos que fazem diferença na aprovação ou não de uma emenda.

Outras variáveis que podem influenciar positivamente no resultado são: a coincidência entre o partido do relator e o partido do deputado e o Deputado pertencer à uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea. A Posição política do relator e tramitação em regime de urgência são variáveis que afetam o resultado, mas de forma negativa, desfavorecendo o sucesso do deputado.

Esses impactos podem ser percebidos ao analisar os governos separadamente, mas é possível notar determinadas diferenças que podem ser atribuídas ao perfil político e partidário de cada governo. De forma, geral nota-se, principalmente, que o volume de aprovação é maior quando a apreciação se dá em governo nos quais suas bases partidárias são mais heterogêneas, como é o caso do governo Lula.

Por fim, o capítulo apresenta evidências e confirma hipóteses importantes para considerar os deputados como atores não apenas protagonistas, mas bem sucedidos podendo ser considerados coparticipantes da produção legislativa aprovada do Executivo.

C **ONCLUSÕES**

Esta tese partiu da literatura dominante sobre os estudos legislativo brasileiro na qual se explicita que o cenário político brasileiro é formado, de um lado, por um Executivo institucionalmente forte, que concentra poder; e de outro, por partidos disciplinados na arena legislativa, em que prevalece o padrão centralizado de distribuição de recursos e direitos parlamentares. Desta forma, o controle da agenda legislativa pelo Executivo e pelos líderes partidários reduz a influência do parlamentar individual e amplia os incentivos para que os partidos cooperem, possibilitando aos chefes do Executivo organizar o seu apoio na arena legislativa em bases partidárias estáveis.

Ademais, nesta dinâmica institucional, os Presidentes encontram mecanismos que favorecem a construção de um ambiente favorável para formar coalizões partidárias estáveis na arena legislativa e utilizar de múltiplas estratégias que se converte em apoio necessário aprovação de sua agenda legislativa. O resultado é um Presidente com altas taxas de sucesso e dominância legislativa.

Entretanto, como destacado ao longo desta tese, considerar apenas a quantidade de leis produzidas, aprovadas e a autoria de suas respectivas propostas é elemento importante, porém insuficiente, para explicar a relação entre os poderes, a participação dos parlamentares no resultado final da apreciação de projetos do Executivo e sucesso legislativo dos Presidentes.

Esta ponderação faz sentido porque no processo de tramitação e apreciação de uma proposta um número considerado de projetos do Executivo não é aprovado tal como foi apresentado. O número de propostas de modificações recebidas por esses projetos não é desprezível. Tal constatação motivou a busca por aprofundar uma pesquisa sobre o tema com vistas a compreender e explicar o que de fato ocorre entre o momento de apresentação e de aprovação da produção legislativa ordinária do Executivo.

Assim, ao concentrar atenção na dinâmica do processo legislativo como um todo, considerando não somente o proponente de determinado projeto, mas também nas emendas efetuadas pelos Deputados Federais aos Projetos de Lei ordinária, apresentados pelo Executivo entre 1995 e 2010, tornou-se possível verificar qual é o papel desempenhado por

estes parlamentares neste processo de produção legislativa. O objetivo foi (1) verificar em que medida a utilização deste recurso significa um protagonismo na busca por acomodação dos interesses dos parlamentares e (2) qual tem sido o resultado deste esforço, a partir de duas variáveis dependentes: (1) *quantidade de emendas propostas* e (2) *as aprovadas* aos Projetos de Lei oriundos do Executivo.

Para alcançar estes objetivos, a tese foi dividida em cinco capítulos. No capítulo 1, buscou-se contextualizar a atividade de emendamento parlamentar aos projetos de lei do Executivo e sua importância na relação entre os Poderes e na produção legislativa brasileira. Para isso, apresentaram-se perspectivas teóricas e analíticas utilizadas nos estudos sobre a produção legislativa no Brasil, com ênfase no papel do Executivo como o principal legislador “de fato” no país, devido aos amplos poderes de agenda do Presidente, conferidos constitucionalmente desde 1988.

Entende-se que, os poderes institucionais de agenda podem determinar o sucesso de estratégias de centralização do processo decisório e, dessa forma, produzir um impacto significativo sobre a capacidade do governo de coordenar sua própria estrutura interna, mantendo prioridades políticas, imprimindo unidade à sua política e exercendo efetiva coordenação de suas diversas atividades – e sobre sua capacidade de obter o apoio do Legislativo (FIGUEIREDO, 2004).

Para melhor compreensão dessa dinâmica, tornou-se conveniente, também, compreender como se dá o processo de transferência de parcela das capacidades legislativas dos parlamentares para o poder Executivo, bem como seus resultados traduzidos em “colaboração” do Legislativo e controle horizontal sobre a produção legislativa do Executivo.

Outro aspecto importante foi o de fundamentar a discussão sobre os impactos do uso das prerrogativas legislativas à disposição do Executivo e da centralização de poder, nas mãos das lideranças partidárias e Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sobre o comportamento dos deputados, além de considerar os recursos institucionais à disposição dos legisladores, principalmente por meio do emendamento, com vistas a uma melhor

compreensão das chances de serem atores mais ativos e protagonistas, no que tange à produção legislativa ordinária do Executivo.

O capítulo dois discorreu sobre a importância do estudo das emendas parlamentares, além de apresentar detalhes sobre o processo de tramitação nas instâncias decisórias da Câmara dos deputados com vistas a compreender melhor o que ocorre entre o ato de propor e aprovar um projeto de iniciativa do Executivo, bem como o papel dos relatores nesta tramitação.

Ao longo do capítulo três discutiu-se sobre aspectos relacionados ao sucesso legislativo dos Presidentes sob o presidencialismo de coalizão, formação de coalizões, agendas de governo e discorreu-se sobre o perfil dos governos formados pelos Presidentes FHC e Lula.

É inegável que o sucesso legislativo dos Presidentes brasileiros tem relação direta com o *modus operandis* do presidencialismo de coalizão, principalmente no que diz respeito aos recursos, os poderes de agenda à disposição do Poder Executivo e a necessidade de formação de governos em bases partidárias. Todavia, defendeu-se que o sucesso legislativo do Presidente não pode ser avaliado apenas olhando para o resultado final das suas propostas apresentadas ao Congresso. Nesta direção, as emendas apresentadas e aprovadas a estes projetos indicam que este sucesso é também dos parlamentares, responsáveis pela formatação dos projetos aprovados.

Tal discussão não poderia ter sido feita sem a compreensão da necessidade de formação e manutenção de coalizões no Brasil, bem como das características das agendas formadas pelos diferentes Presidentes eleitos pós 1988. A atenção desta tese, no entanto, está voltada para dois Presidentes, em especial: FHC e Lula, que comandaram a Presidência da República por dois mandatos consecutivos e tiveram que recorrer à formação de coalizões com características distintas.

Percebeu-se que os governos apresentam características similares quanto à necessidade de formação de coalizões majoritárias que pudessem garantir governabilidade e a implementação de suas agendas governo. Contudo, constataram-se diferenças quanto ao

perfil das agendas de governo, a condução dos governos, o perfil partidário das coalizões formadas e o perfil dos partidos fora do governo.

De forma particular, ressaltou-se que o caráter majoritário ou minoritário, bem como a heterogeneidade e homogeneidade das coalizões de governos formadas por FHC e Lula podem produzir impactos sobre o grau de protagonismos dos parlamentares, no governo ou fora dele, sobre os Projetos de lei ordinária, apresentados pelo Executivo, e sobre o seu resultado.

Quanto à apresentação de emendas, tema do capítulo IV, defendeu-se que:

1-Projetos de lei formulados por governos minoritários tenderão a receber mais emendas do que aqueles enviados ao legislativo por governos majoritários.

2-No caso de governos majoritários, quanto mais homogênea for a composição partidária da coalizão, menos emendas serão apresentadas aos projetos do Executivo.

3-Os deputados pertencentes a partidos fora do Governo, em qualquer governo serão mais proativos e, portanto apresentarão mais emendas do que os deputados que pertencem a partidos situados na base do Governo;

4-Os deputados apresentarão menos emendas aos projetos em regime de urgência do que àqueles em regime de prioridade.

5- Os deputados apresentarão mais emendas aos projetos analisados em caráter terminativo nas comissões do que naqueles que deverão ser apreciados em plenário.

Após conhecer um pouco mais sobre as emendas apresentadas aos projetos do Executivo, o que dizer sobre a influência do perfil partidário do governo, posição política dos deputados, instância e regime de apreciação dos projetos do Executivo sobre a quantidade de emendas apresentadas? Ao analisar os resultados, com base em distribuição de frequência e análises descritivas bivariadas, notou-se que:

Os projetos de lei formulados em governos minoritários, como é o caso de FHC 2 e Lula 1, a quantidade de emendas se altera mais do que em outros períodos nos quais predominaram os governos majoritários. Entretanto, de forma isolada, essa hipótese é corroborada com fragilidade. A explicação mais consistente é dada ao analisarmos conjuntamente o perfil do governo em questão. Desta forma, percebeu-se que o peso mais expressivo está no perfil partidário do governo, ou seja, o quão homogênea é sua base partidária no legislativo. Neste sentido, a hipótese de que em governos majoritários, quanto mais homogênea for a composição partidária da coalizão, menos emendas serão apresentadas aos projetos do Executivo, é confirmada. A homogeneidade da base partidária diz muito sobre o comportamento dos partidos na arena Legislativa, especialmente em governos majoritários.

A explicação não poderia ser outra, senão porque a coalizão de Lula, por ser mais heterogênea, apresenta mais emendas aos projetos do Executivo do que a de FHC, mais homogênea. A distância entre as preferências dos partidos na base de Lula pode ter feito com que uma maior quantidade de pontos não resolvidos na negociação prévia tenha aportado no processo legislativo.

Quanto a FHC, nota-se também que o percentual de emendas vinda de partidos fora da coalizão aumenta muito no segundo mandato. O que aconteceu? A explicação mais sensata está no efeito provocado pelo PFL, que saiu da coalizão no final do mandato e passou de um lado a outro de sua divisória. Soma-se a isso, o fato de que, fora do governo FHC, alguns partidos se posicionavam de forma mais “incisiva” e apresentavam-se de forma mais “proativa” do que ocorreu com Lula.

Em relação à posição política dos deputados, notou-se que nem sempre os deputados fora do governo são mais proativos do que os que estão no governo. A explicação para isso é a nos governo de Lula, alterou-se o volume de emendas a projetos do Executivo em comparação com os governos de FHC. A hipótese é corroborada no governo FHC, mas não em Lula.

Na análise da variável “instância de tramitação” constatou-se que o protagonismo legislativo dos deputados em propor emendas é alto em ambas as instâncias, mas a hipótese só se confirma para os governos de Lula.

Quanto ao regime de tramitação, a hipótese de que os deputados irão propor menos emendas quando os projetos tramitam em regime de urgência não se confirmam para a análise agregada dos dados, sendo confirmada apenas para o primeiro mandato de cada Presidente.

O capítulo cumpre seu propósito de analisar de forma mais específica o comportamento proativo dos parlamentares. Foram percebidas diferenças nos diferentes governos influenciadas, principalmente pelas características das alianças partidárias formadas pelos presidentes.

A análise dos resultados do processo de emendamento ficou a cargo do capítulo V. Buscou-se, primeiramente, apresentar informações gerais sobre o resultado das emendas aprovadas e das não aprovadas. Posteriormente, buscou-se verificar quais são os determinantes para o resultado de uma emenda por meio de testes de hipóteses e de comparação de médias entre grupos. De posse de tais informações, tornou-se possível construir um modelo de regressão logística binomial. O objetivo deste tipo de análise foi o de encontrar uma função logística formada por meio de ponderações das variáveis, cuja resposta permita estabelecer a probabilidade de ocorrência de determinado evento e a importância das variáveis para esta ocorrência.

Para a análise de regressão, argumentou-se que as chances de aprovação de uma emenda são explicadas pela: a) Posição política do relator, b) Coincidência entre o partido do relator e o do autor da emenda, c) Deputado pertencer a uma coalizão majoritária com base partidária heterogênea e, d) Regime de tramitação. Desta maneira, considerou-se que:

8-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será menor quando o relator pertencer ao governo.

9-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será maior quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e o partido do relator da emenda.

10-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados que pertencem a governos majoritários com bases partidárias heterogêneas será maior do que as dos deputados pertencentes a governos majoritários e com bases mais homogêneas.

11-A probabilidade de aprovação das emendas dos deputados a projetos do Executivo será menor quando a tramitação ocorrer em regime de urgência.

Como apresentado no capítulo, há uma compreensão clara de que o parecer do relator, seja ele favorável ou não, tem poder explicativo forte sobre as chances de aprovação de uma emenda, contudo, seu efeito sobre o resultado é alto e constante, ou seja, na maioria dos casos nos quais o relator emitiu um parecer positivo, houve a aprovação da emenda no âmbito das comissões e/ou em Plenário. Por este motivo, optou-se por não utilizar tal variável no modelo, mas sim, de maneira descritiva, em outras seções do capítulo V.

Quanto aos resultados obtidos, observou-se que as chances de aprovação de uma emenda são 11,7 vezes **maiores** quando houver coincidência entre o partido do autor da emenda e o do relator da emenda; e 2,5 vezes **maiores** quando a apreciação ocorrer em governo de coalizão majoritária com base partidária heterogênea. Conforme era esperado, o efeito é negativo para as outras duas variáveis. Neste sentido, as chances de aprovação de uma emenda é 62% **menores** quando o relator pertencer ao governo e 70% **menores** quando o projeto que recebeu emenda estiver tramitando em regime de urgência.

A análise do resultado da emenda não se esgotou apenas na estimação de chances de sucesso da emenda. Em complemento às informações já fornecidas no início do capítulo, foram realizadas algumas análises descritivas dos resultados das emendas aprovadas em cada governo.

Com exceção da variável “posição política do relator”, os resultados foram pertinentes com as análises feitas no teste de comparação de médias e na regressão.

Por considerar o perfil do governo, uma das variáveis importantes na descrição dos resultados, procurou-se verificar se:

1-Projetos de lei formulados por governos minoritários tenderão a ter *mais emendas aprovadas* do que aqueles enviados ao legislativo por governos majoritários.

2-Projetos de lei formulados por governos majoritários sustentados por coalizões homogêneas terão menos emendas aprovadas do que aqueles formulados por governos majoritários sustentados por coalizões heterogêneas;

Ao contrário do que foi observado na análise sobre protagonismo legislativo, no capítulo IV, em relação à aprovação, a primeira hipótese (acima) não se confirma para os casos analisados, pois o número de emendas aprovadas foi muito baixo. Durante os dois mandatos nos quais os governos tiveram o perfil minoritário, apenas 11 emendas foram aprovadas, ou seja 3,8% do total

Em relação à segunda hipótese, é confirmada para três mandatos. A exceção é o primeiro mandato de Lula, no qual a porcentagem de emendas aprovadas é baixo, contrariando o argumento de que as coalizões majoritárias com bases heterogêneas o número de emendas aprovadas seria maior do que em governos com outro perfil.

E o que concluir sobre o processo de emendamento à proposições ordinárias do Executivo? Tal como defendido na introdução desta tese, não basta analisar apenas os resultados finais da produção legislativa do Executivo sem considerar o papel desempenhado pelos deputados neste processo. Percebe-se que os deputados são atores ativos no processo de emendamento, contribuindo com a produção legislativa, mesmo quando ele não é o autor principal. Tal participação, entretanto, não vem sendo considerada pela literatura.

Ademais, as emendas são alternativas factíveis para a acomodação de interesses parlamentares. Em meio a um contexto institucional desfavorável à atuação dos parlamentares como legisladores, de fato, propor e aprovar emendas aponta para um comportamento de não submissão às demandas do Executivo.

R

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. (1988), "Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro". Dados, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.

AMES, Barry. (1995a), "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". American Journal of Political Science, vol. 39, nº 2, pp. 406-433.

AMES, Barry. (1995b), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". The Journal of Politics, vol. 57, nº 2, pp. 324-343.

AMES, Barry (2000). "The Deadlock of Democracy in Brazil". Ann Arbor: Michigan University Press.

AMES, Barry (2003) "Os entraves da democracia no Brasil", Rio de Janeiro, Ed. FGV.

AMORIM NETO, Octavio (2000). "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil". IN Dados, Vol. 43, nº 3, pp. 479-519.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. (2003), "Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98". World Politics, 55, pp.550-78.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2002), "A Produção Legislativa do Congresso. Entre a Paróquia e a Nação", in Luiz Werneck Vianna (org.), A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. (2006), "*Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades*". REJUMA. Belo Horizonte. Disponível em <[http://www.rejuma.org.br/wiki/images/5/55/Democracia Poder Legislativo.pdf](http://www.rejuma.org.br/wiki/images/5/55/Democracia_Poder_Legislativo.pdf)> Acesso em 13/03/2013.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. de; e, SANTOS, Fabiano (2004). Governabilidade e Representação Política na América do Sul. São Paulo, Editora da UNESP/Fundação Konrad Adenauer, 2004.

ARAÚJO, Suely; SILVA, Rafael. (2012). "Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(2), 58-74.

ARAÚJO, Suely; SILVA, Rafael. (2013) "Titulares da agenda e carreiras políticas." *Revista Brasileira de Ciência Política* 10 (2013): 285-311.

ARNOLD, R. Douglas. (1990) "The logic of congressional action". New Haven, Yale University Press.

AXELROD, Robert (1970). *The Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. (Chicago: Markham).

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. (1962), "Two Faces of Power". *The American Political Science Review*, 56 (4): 947-952.

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

BALDONI FIGUEIREDO, Juliana. "Colégio de Líderes e evolução". *E-Legis*, n. 8, p. 6-33, 1º semestre de 2012. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9572/colégio_lideres_figueiredo.pdf?sequence=1>. Acesso em 18/02/2013.

BINDER, Sarah A. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 2003.

BLONDEL, J. (1970), "Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement', *Government and Opposition*", vol.5, 67-85.

BLONDEL, J. (1973) "*Comparative Legislatures*". Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

BRYCE, James. (1921) "*Modern Democracies*". London, Macmillan, 1921.

BOURDOUKAN, Adla. *Trajetórias de Carreira e Arenas Políticas*. In: V Encontro da ABCP, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2006. Disponível em <http://starline.dnsalias.org:8080/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_18_3_58.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2012.

CAMERON, Charles. Studying the Polarized Presidency. *Presidential Studies Quarterly* 32, no. 4 (December). 2002.

CAMERON, Charles. *Veto bargaining: Presidents and the politics of negative power*. New York: Cambridge University Press. 2000.

CAREY, John, and SHUGART, Matthew. (eds). *Executive Decree Authority*. New York, NY: Cambridge University Press. 1998.

CHEIBUB, A; FIGUEIREDO, A; LIMONG, F . (2009) Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior. *Latin American Politics and Society*, v. 51, p. 1-30. Disponível em http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Political_parties_and_Governors.pdf >. Acesso em 24/03/2013.

CHEIBUB, J A ; LIMONGI, F. (2010). From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 38-53. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riela/article/viewFile/4125/2878>> . Acesso em 24/03/2013.

CINTRA, Octávio. (2004), "O Sistema de Governo no Brasil", in L. Avelar e A. O. Cintra (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. São Paulo, Editora da Unesp, pp.61-78

COUTO, CLÁUDIO GONÇALVES. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23/03/2013.

COUTO, Cláudio G. and ABRUCIO, Fernando. "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições". *Tempo soc.* [online]. 2003, vol.15, n.2, pp. 269-301. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> . Acesso em 16/10/2013.

COX, Gary; MCCUBBINS, Matheu D (1993). "Legislative leviathan: party govern in the House". Berkeley: University of California Press.

DÍEZ, Fátima García; BARAHONA, Elena Martínez. La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: capacidad de influencia o influencia efectiva? *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 12-13, p. 349-391, 2002.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, June 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200004&lng=en&nrm=iso . Acesso em 21/10/2013.

INÁCIO, Magna. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na Esfera Legislativa 1990-2004*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado. Ciências Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

INÁCIO, Magna. *Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização*. In: VIII Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 2007. Disponível em <
http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf> Acesso em 19 de Novembro de 2009.

INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

INÁCIO, Magna. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Orgs.). (2009). "Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada". Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FENNO JR., Richard. (1992), "Congressmen in committees", in M. McCubbins e T. Sullivan (ed.), *Congress. structure and policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, A. M. C. (2000). "Presidencial Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil. Comparative Politics", New York, v. 32, n.2, p. 151-170.

FIGUEIREDO, A M. C. (2004a) "Resenha de estudos sobre o Executivo." Revista do Serviço Público, Ano 55, nos. 1 e 2, jan-jun, pp. 5-48.

FIGUEIREDO, A. M. C. (2004b). O Executivo nos sistemas de governo democráticos. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB, v. 58, n.58, p. 07-28,.

FIGUEIREDO. Argelina. "Coalition government in the Brazilian democracy". *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, 2007, p. 182-216.

FIGUEIREDO, A M. C.; LIMONGI, F. (1995a), "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 10, nº 29, pp. 175-200.

FIGUEIREDO, A M. C.; LIMONGI, F. (1995b), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". Dados, vol. 38, nº 3, pp. 497-524.

FIGUEIREDO, A M. C.; LIMONGI, F. (1996), "Presidencialismo e Apoio Partidário no Congresso". Monitor Público, ano 3, nº 8, pp. 27-36.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. (1999), "Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional". Rio de Janeiro: FGV.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. (2004). Modelos de Legislativo: O Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.. Plenarium, v. 1, n.ano 1 n. 1, p. 41-56.

FIGUEIREDO, A. M. C. ; LIMONGI, F. (2007) . The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive and Government Programs. World Political Science Review, v. 3, p. 3-34.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2007). Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo da democracia brasileira. In: Carlos Ranulfo Melo; Manuel Alcântara Sáez. (Org.). A Democracia Brasileira: Balanço e perspectivas para o Século 21. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2009), "Poder de Agenda e Políticas Substantivas". In: RENNÓ, Lucio; INÁCIO, Magna (Orgs.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, **11**(2): 49-62, out. 1999 (editado em fev. 2000).

GALLAGHER, Michael, LAVER, Michael e MAIR, Peter (1992). Representative Government in Modern Europe. (Nova York: McGraw-Hill, INC).

GIANNETTI, D e LAVER, M. (2008), "Party Cohesion, Party Discipline and Party Factions in Italy", in D. Giannetti e K. Benoit (orgs.), Intra-Party Politics and Coalition Governments. New York, Routledge, pp. 146-168.

HEPSLE, Kenneth A.; e WEINGAST, Barry R. (1987), "*The institutional foundation of committee power*". American Political Science Review, 85.

H O S M E R, D a v i d W . ; LEMESHOW, Stanley (2000). Applied logistic regression . 2. ed. New York: John Wiley & Sons, 2000. p. 260-280.

JONES, Bryan D. & BAUMGARTNER, Frank R. *The Politics of Attention: How Government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press, 2005.

JONES, Charles *The Presidency in a Separated System*. Brookings. 1994.

KIEWIET, D. Roderick; e MCCUBBINS, Mathew D. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago, The University of Chicago Press, 1991..

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. 1991.

KREHBIEL, Keith. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press. 1997.

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

LAMOUNIER, Bolívar. (1991), "Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade". Nova Economia, vol. 2, nº 2, pp. 9-25.

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.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. "Poder de Agenda, Poder de Veto e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Contemporâneo: Presidencialismo de Coalizão e Reciprocidade Estratégica" Tese de Doutorado. Programa de Pós graduação em Sociologia e Política. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

LAVER & SCHOFIELD. *Multiparty Government: the politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 1990.

LAVER, Michael, and SHEPSLE, Kenneth A. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. 1996.

LEMOIS, Leany Barreiro de Sousa. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Brasília. Tese de Doutorado. Ciências Humanas: Sociologia. Universidade de Brasília, 2006.

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

LESTON-BANDEIRA, Cristina (2000). A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação in *Análise Social*, vol. XXXV (154-155), 2000, 175-205. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218810416L7oCU1rb1Ey59DT5.pdf>> , Acesso em 13/03.2013.

LIMONGI, Fernando, (2006) "Presidencialismo, Coalizão partidária e processo decisório". *Novos estudos* 76, novembro de 2006.

MACGREGOR, Steven (2010): *Legislature Impact on Executive Legislation*, Paper presented to the Political Studies Association Annual Conference, 2010.

MAUREIRA, Sergio Toro. 2007. "Conducta Legislativa ante las Iniciativas del Ejecutivo: Unidad de los Bloques Políticos en Chile". *Revista de Ciencia Política*, volume 27, n.1, pp.23-41.

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

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. (1994), "Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina". Dados, vol. 37, nº 1, pp. 43-80.

MAINWARING, Scott. (1993), "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". Comparative Political Studies, vol. 26, nº 2, pp. 198-228.

MAINWARING, Scott. (1995), "Brazil: weak parties, feckless democracy", in Scott Mainwaring & Timothy R. Scully, *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott. (1999), "Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil". Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. (2005) "*Coalition Policymaking and Legislative Review*". American Political Science Review. Vol. 99 no. 1, Feb.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. (2000) Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 Mar 2013.

MELO, Marcus. (2006) "Emendas parlamentares" in AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: editora UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo F. (2004) "Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)". Belo Horizonte: Editora UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto mar, nem tanto a terra. Elementos para a análise do sistema partidário brasileiro. In: SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MIRANDA, Geralda Luiza. (2010) "*A delegação aos líderes partidários na Câmara dos deputados e no Senado federal*" in Rev. Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out.

MORGENSTERN, Scott. (1996), "The Electoral Connection and the Legislative Process in Latin America: Parties, Factions, and Alliances in Theory and Practice". Ph. D. Dissertation, University of California, San Diego.

NEIVA, Pedro. (2011) "Coesão e disciplina partidária no Senado Federal". *Dados* [online]. vol.54, n.2, pp. 289-318. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a03.pdf>> . Acesso em 29 Mar. 2013.

NORTON, P. "Parliament and Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer", *Teaching Politics*, 13, (1984), pp. 198-221.

NORTON, P., "Legislatures in perspective", in Norton, P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass, 1990, pp. 143-152.

NUNES, E. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. São Paulo; Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas; USP; Fundação Konrad Adenauer, 2011. v. 1, p. 7-28.

NICOLAU, Jairo. Party discipline and the executive's constituency in the House of Representatives during the first Fernando Henrique Cardoso administration (1995-1998). *Dados*, vol.43, no.4.

PACKENHAM, R. (1970) "Legislatures and Political Development", in Kornberg, A. & Musolf L. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Durham University Press, 1970, pp. 521-82.

RICCI, Paolo. (2003), "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003 . Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=en&nrm=iso . Acesso em 29 Mar. 2013.

RIKER, William H. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press. 1962.

ROCHA, Marta Mendes da; COSTA, Alessandra. *Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras*. Opinião. Publica, Campinas, v. 18, n. 2, Nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29/07/2013.

RODRIGUES, Ricardo José. "Estudo comparativo sobre Produção Legislativa e remuneração Parlamentar em países selecionados da Europa, América Do Norte e América Latina", in Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados , Centro de Documentação e Informação, 2000. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1429/estudo_comparativo_rodrigues.pdf?sequence=1>, Acesso em 29/11/2012.

RODRIGUES, José Tenylson Gonçalves. (2009) *Análise de dados longitudinais para variáveis binárias* / Dissertação de mestrado. - São Carlos : UFSCar. Disponível em: <http://www.pipges.ufscar.br/resumos/jose_rodrigues.pdf>, Acesso em 04/08/2013.

ROMA, Celso. "A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1998". RBCS, n.17, v. 49, junho de 2002.

ROSE, Richard (1984). *Do Parties Make a Difference?* (Chatham: Chatham House Publishers).

RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the President's Program*. Princeton : Princenton Press. 2002.

RUDALEVIGE, Andrew. *The New Imperial Presidency*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

SAMUELS, David. (2003), "Ambition, Federalism, and Legislative politics in Brazil", Cambridge University Press.

SANTANA, LUCIANA. (2006) "Ambição e Padrões de Carreira política dos Legisladores na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFMG.

SANTOS, Fabiano. (1997) "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 Mar. 2013.

SANTOS, Fabiano Mendes. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. (2004), "A Reforma do Poder Legislativo no Brasil". *PLENARIUM*, Novembro, 2004, vol. 1, p. 26-40, 2004.

SANTOS, Fabiano. (2006) "Governos de Coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988" in AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Anastasia (orgs.) . *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: editora UFMG.

SANTOS, Fabiano. (2007) *Reforma Política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais*. *Plenarium*, Ano IV, no. 4. (junho-2007) - Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações.

SANTOS, Fabiano (2003), "Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão". IN Herman, Klaus e Moraes, Filomeno, Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas. (Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer).

SANTOS, Fabiano (2010). Relações entre o executivo federal e o congresso nacional no processo de modernização das políticas públicas sociais e políticas econômicas de desenvolvimento, in *Relatório de Pesquisa Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil*. Disponível em <web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/site/pesquisas/pis/Estudo%2010.pdf>. Acesso em 17/07/2013.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. (2005) *Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Dados*. [online]. Vol. 48, no. 4, pp. 693.735, 2005.

SANTOS, F. G. M. ; VILAROUCA, Márcio Grijó ; MANTOVANI, T. M. L. . Do cartel ao condomínio parlamentar : análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: Eli Diniz. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento : dilemas do Brasil no novo milênio*. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007, v. 1, p. 155-179. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=Q0BnKP-pOn8C&pg=PA155&dq=Do%20cartel%20ao%20condom%C3%ADnio%20parlamentar%20%3A%20an%C3%A1lise%20comparativa%20dos%20governos%20Fernando%20Henrique%20Cardoso%20e%20Lula.&pg=PA163#v=onepage&q&f=true>>. Acessado em 27/03/2013.

SANTOS, F. G. M. ; VILAROUCA, Márcio Grijó. "Relatório Alinhamento partidário , trocas de legenda e (in) disciplina partidárias no 1º Ano do Governo Lula " Disponível em <http://necon.iesp.uerj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=2>. Acesso em <01 de abril de 2013>.

SANTOS, Rafael. (2010) "*Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*". Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-31052011-155033/>>. Acesso em 04/04/2013.

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

SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely. (2010). Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes. In *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires*.

SINCLAIR, Barbara. Parties and Leadership in the House. In: QUIRK, Paul J. & BINDER, Sarah (eds.) *The Legislative Branch*. New York: Oxford University Press, pp. 224-254, 2005.

STOKES, Susan (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. (Cambridge: Cambridge University Press).

STROM, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

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

TSEBELIS, George. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism". *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.

WEBER, M. (1989) "Der Wirtschaftsethik der Weltreligionen: Einleitung". In: *Max Weber Gesamtausgabe*. Tübingen, Mohr, J.C.B. (Paul Siebeck), 1989, p. 83-127.

WHEARE, K. (1967) "*Legislatures*", Oxford: Oxford University Press, 1967.

WILSON, James Q. (1974), "The politics of regulation", in J. W. McKie (ed.), *Social responsibility and the business predicament*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

(Outras referências citadas ao longo do texto também serão inseridas)

SITES CONSULTADOS

Câmara dos Deputados <http://www.camara.gov.br>

Estudos Legislativos de Ibero-América e Portugal <http://www.usal.iberome.es>

Senado Federal <http://www.senado.gov.br>

A

ANEXOS

ANEXO 1: INFORMAÇÕES SOBRE OS BANCOS DE DADOS SOBRE PROCESSO LEGISLATIVO E PRODUÇÃO DE LEIS UTILIZADOS NA TESE

I-BANCO DE *EMENDAS* AOS PROJETOS DE LEIS ORDINÁRIAS DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO (1995-2010).

O banco de Emendas foi construído pela própria autora da Tese ora apresentada. As informações sobre As emendas foram coletas e organizadas a partir de consulta ao site da Câmara dos Deputados , Diário oficial da Câmara dos Deputados e Banco de dados Legislativos do Cebrap de autoria da Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo e Prof. Dr. Fernando Limongi.

SOBRE O UNIVERSO DAS EMENDAS

O universo considerado corresponde à **1156** emendas parlamentares propostas aos **135** Projetos de Leis ordinárias (PL) de autoria do Poder Executivo que tramitaram e foram concluídas na Câmara dos Deputados , entre o período de 01/01/1995 e 31 de dezembro de 2010. Do total geral de emendas, 144 emendas foram apresentadas a 32 PLs propostos no primeiro governo FHC; 308 emendas a 39 PLs propostos no segundo mandato de FHC; 186 emendas a 39 PLs propostos no primeiro governo LULA e 518 emendas apresentadas a 25 PLs propostos no segundo governo LULA. A identificação de cada PL e o número de Emendas a cada um deles estão descritos na tabela XX, neste anexo.

TABELA 6.1: DESCRIÇÃO DAS EMENDAS APRESENTADAS NOS 135 PL'S PROPOSTOS EM CADA GOVERNO ENTRE 1995 E 2010, EM CADA GOVERNO.

FHC I	N Emendas	FHC II	N Emendas	Lula I	N Emendas	Lula II	N Emendas
PL 0233/1995	6	PL 1698/1999	1	PL 0331/2003	1	PL 1631/2007	5
PL 0290/1995	1	PL 1699/1999	20	PL 0354/2003	5	PL 1650/2007	1
PL 0426/1995	4	PL 4899/1999	1	PL 1083/2003	3	PL 1746/2007	4
PL 0726/1995	2	PL 2329/2000	3	PL 1084/2003	4	PL 1990/2007	29
PL 1086/1995	2	PL 2549/2000	75	PL 1858/2003	11	PL 2086/2007	33
PL 1088/1995	3	PL 2794/2000	4	PL 1936/2003	5	PL 2300/2007	4
PL 1355/1995	5	PL 2859/2000	1	PL 2441/2003	5	PL 2878/2008	3
PL 1409/1996	2	PL 2978/2000	1	PL 7511/2003	4	PL 2896/2008	2
PL 1435/1996	3	PL 3272/2000	4	PL 7514/2003	1	PL 3127/2008	30
PL 1461/1996	1	PL 3275/2000	1	PL 3063/2004	3	PL 3452/2008	7
PL 1838/1996	3	PL 3474/2000	5	PL 3253/2004	5	PL 3675/2008	10
PL 1936/1996	1	PL 3475/2000	2	PL 3332/2004	10	PL 3721/2008	4
PL 2317/1996	24	PL 3476/2000	5	PL 3443/2004	7	PL 3774/2008	1
PL 2464/1996	2	PL 3523/2000	1	PL 3728/2004	1	PL 3775/2008	15
PL 2524/1996	2	PL 3590/2000	3	PL 3859/2004	1	PL 3954/2008	2
PL 2684/1996	1	PL 3745/2000	3	PL 4142/2004	2	PL 3960/2008	35
PL 2688/1996	7	PL 3755/2000	5	PL 4282/2004	1	PL 4145/2008	1
PL 2737/1997	2	PL 3756/2000	2	PL 4300/2004	1	PL 4752/2009	1
PL 2843/1997	1	PL 3837/2000	13	PL 4497/2004	4	PL 5664/2009	94
PL 2863/1997	1	PL 3989/2000	1	PL 4724/2004	1	PL 5913/2009	3
PL 2899/1997	1	PL 3998/2001	15	PL 4727/2004	1	PL 5916/2009	1
PL 2960/1997	11	PL 4014/2001	1	PL 4735/2004	3	PL 5917/2009	11
PL 3106/1997	1	PL 4017/2001	1	PL 4873/2005	1	PL 5919/2009	2
PL 3512/1997	7	PL 4205/2001	6	PL 4955/2005	4	PL 5920/2009	92
PL 3746/1997	2	PL 4210/2001	13	PL 4957/2005	15	PL 5939/2009	128
PL 3901/1997	1	PL 4838/2001	2	PL 5290/2005	1		
PL 4045/1997	22	PL 4941/2001	10	PL 5451/2005	3		
PL 4606/1998	9	PL 5067/2001	9	PL 5463/2005	7		
PL 4693/1998	10	PL 5074/2001	2	PL 5939/2005	1		
PL 4695/1998	3	PL 5299/2001	15	PL 6031/2005	5		
PL 4736/1998	2	PL 5493/2001	1	PL 6047/2005	3		
PL 4767/1998	2	PL 5622/2001	2	PL 6678/2006	1		
		PL 5803/2001	1	PL 7203/2006	10		
		PL 5805/2001	3	PL 7204/2006	15		
		PL 6239/2002	1	PL 7215/2006	3		
		PL 6490/2002	6	PL 7268/2006	23		
		PL 6492/2002	21	PL 7505/2006	13		
		PL 6632/2002	47	PL 7561/2006	1		
		PL 7209/2002	1	PL 7570/2006	1		
32 PL	144 EMENDAS	39 PL	308 EMENDAS	39 PL	186 EMENDAS	25 PL	518 EMENDAS

Fonte: Banco de Dados de Emendas aos Projetos de Lei Ordinária de autoria do Poder Executivo (1995-2010), elaborado pela própria autora.

VARIÁVEIS DO BANCO DE DADOS - EMENDAS

No Banco de dados contam informações sobre autoria parlamentar, partidária e estadual das emendas, participação do governo na autoria e relatorias, instâncias, regime de tramitação, votação e resultado das emendas; além de informações detalhadas sobre os projetos aos quais estão vinculadas as emendas.

QUADRO I- IDENTIFICAÇÃO DAS EMENDAS

Identificação da emenda ao Projeto	Identificação da Emenda e PL
Ementa da Emenda Apresentada	Ementa apresentada sobre a Emenda
Ano da apresentação da Emenda	Ano no qual a emenda foi apresentada
Data da apresentação da Emenda	Data na qual a emenda foi apresentada
Identificação do Projeto que recebeu emenda	Identificação do PL
Área da Emenda	Área do projeto/emenda, se ADMINISTRATIVA, ECONÔMICA, HOMENAGEM, ORÇAMENTÁRIA, POLÍTICA OU SOCIAL.

QUADRO II- AUTORIA DAS EMENDAS

Nome do autor da Emenda	Nome do autor da Emenda
Partido do Autor da Emenda	Partido do Autor da Emenda na data da apresentação da Emenda
Estado do Autor da Emenda	Estado do Autor da Emenda
Atribuição do autor da emenda	Atribuição do autor da emenda, a saber, se a autoria foi de um deputado individualmente ou de um Relator.
Posição política do Autor da Emenda	Posição política do Autor da Emenda. Especifica se o autor da emenda pertence à coalizão de Governo
Coincidência do partido do autor da emenda e do Presidente	Considera se o partido do autor é o mesmo do Presidente

QUADRO III- RELATORIA DAS EMENDAS

Relator da Emenda	Relator da Emenda
Partido do Relator da Emenda	Partido do relator da Emenda na data que o parecer foi emitido
Posição política do Relator ao emitir seu parecer e voto	Posição política do Relator da Emenda. Especifica se o autor da emenda pertence à coalizão de Governo
Parecer do Relator da Emenda	Parecer do relator da Emenda. Se o relator votou pela aprovação total, aprovação parcial ou, rejeitou a emenda. Se não foi nenhuma das situações, se a emenda foi prejudicada, está sem informação, se ela não foi objeto de análise ou se foi retirada da votação.

Posição política do relator na apreciação final da emenda	Posição Política do relator na data de apreciação final da emenda
Coincidência do partido do relator e do autor da emenda	Considera se o partido do autor é o mesmo do relator

QUADRO VI- TRAMITAÇÃO E APRECIÇÃO DA EMENDA

Instância na qual a Emenda foi apresentada	Se a emenda foi apresentada em Comissão ou em emendas
Nome da comissão/Parecer do relator	Para as emendas que foram apresentadas em Comissões estão especificadas o nome da comissão que recebeu e deu o parecer
Poder Terminativo das comissões	Se as comissões possuem poder terminativo ou não para apreciar o projeto e suas alterações (Emendas)
Data votação Emenda	Data na qual a votação final da Emenda ocorreu
Instância na qual a emenda teve análise final	Instância na qual a emenda teve análise final e votação. Se Plenário ou Comissão.
Regime de tramitação da emenda	Se Prioridade ou Urgência
Resultado final da Emenda	Resultado final da Emenda. Se o resultado final da emenda foi: aprovação total, aprovação parcial ou, rejeitou a emenda. Se não foi nenhuma das situações, se a emenda foi prejudicada, está sem informação, se ela não foi objeto de análise ou se foi retirada da votação.
Tempo de tramitação	Número de dias entre a apresentação e apreciação final da emenda.

QUADRO V- GOVERNO

Governo no qual a emenda foi apresentada	Especifica qual é o Governo no qual a Emenda foi apresentada, a saber: FHC 1, FHC 2, LULA 1, LULA 2.
Coalizão de Governo no qual a emenda foi apresentada	Especifica qual é a Coalizão de Governo no qual a Emenda foi apresentada, a saber: FHCI 1, FHCI 2, FHCII 1, FHCII 2, LULA I1, LULA I 2, LULA I 3, LULA I 4, LULA I 5, LULA II 1, LULA II 2.
Governo no qual a emenda teve resultado final	Especifica qual é o Governo no qual a Emenda teve seu resultado final, a saber: FHC 1, FHC 2, LULA 1, LULA 2.
Coalizão no qual a emenda teve resultado final	Especifica qual é a Coalizão de Governo no qual a Emenda teve seu resultado final, a saber: FHCI 1, FHCI 2, FHCII 1, FHCII 2, LULA I1, LULA I 2, LULA I 3, LULA I 4, LULA I 5, LULA II 1, LULA II 2.
Perfil da Coalizão	Se majoritária ou minoritária
Perfil da base partidária da Coalizão	Se Homogênea ou Heterogênea.
Perfil Geral da Coalizão	Se Minoritária e Heterogênea; Se Minoritária e Homogênea; Se majoritária e Heterogênea; Se Majoritária e Homogênea

QUADRO VI- TIPO DE EMENDA

Tipo de emenda	Conta a especificação de cada emenda. Se Aditiva, Aglutinativa, Modificativa, Supressiva, Substitutiva, Redação ou Adequação.
EMENDA ADITIVA	Se acrescentada a outra proposição.
EMENDA AGLUTINATIVA	Se a emenda for a resultante da fusão de outras emendas, ou destas com o texto.
EMENDA MODIFICATIVA	Altera a proposição sem modificá-la substancialmente.
EMENDA SUPRESSIVA	Propõe a eliminação de qualquer parte de outra proposição.
EMENDA SUBSTITUTIVA	É aquela que altera substancial ou formalmente a proposição, em seu conjunto.
EMENDA DE REDAÇÃO OU ADEQUAÇÃO.	

II-BANCO DE PROJETOS DE LEIS PROPOSTOS PELO PODER EXECUTIVO (1995-2012).

No Banco de dados constam informações sobre o processo de tramitação dos projetos de leis que tramitaram na Câmara dos Deputados e Câmara dos Deputados, entre os anos de 1995 e 2010. A maioria das informações organizadas no Banco de Projetos de Leis do Executivo foram extraídas do Banco de Dados Legislativos do Cebrap, de autoria de Dra. Argelina Cheibub Figueiredo e Prof. Dr. Fernando Limongi.

SOBRE O UNIVERSO DOS PROJETOS DE LEIS DO PODER EXECUTIVO

O universo considerado corresponde a Projetos de Leis propostos pelo Executivo durante quatro mandatos presidenciais, a saber: FHC 1, FHC2, LULA 1 e LULA 2; e que tramitaram na Câmara dos Deputados e Câmara dos Deputados entre o período de 01/01/1995 e 31 de dezembro de 2010. Contemplam informações de 784 Medidas Provisórias; 1417 Leis orçamentárias e de crédito; 811 Projetos de Lei ordinária; 54 Propostas de Emenda à Constituição e 50 Projetos de Lei complementar, o que totaliza 3116 proposições.

Apesar de não serem as unidades de análises mais importantes da tese, as informações desse banco de dados contribuirão com a sistematização da análise teórica e empírica sobre a produção legislativa do Executivo no Brasil durante o período estudado.

TABELA 6.2- TIPO DE PROJETOS DE AUTORIA DO PODER EXECUTIVO REALIZADOS EM CADA GOVERNO

		Tipo do projeto						
			Medida Provisória	Leis orçamentárias e de crédito	Projeto de Lei ordinária	Proposta de emenda à constituição	Projeto de Lei complementar	Total
GOVERNO	FHCI I	N	159	393	203	27	13	795
		% GOV	20,0%	49,4%	25,5%	3,4%	1,6%	100,0%
		% PROJ	20,3%	27,7%	25,0%	50,0%	26,0%	25,5%
	FHCI II	N	206	450	237	11	18	922
		% GOV	22,3%	48,8%	25,7%	1,2%	2,0%	100,0%
		% PROJ	26,3%	31,8%	29,2%	20,4%	36,0%	29,6%
	Lula I	N	239	322	176	8	8	753
		% GOV	31,7%	42,8%	23,4%	1,1%	1,1%	100,0%
		% PROJ	30,5%	22,7%	21,7%	14,8%	16,0%	24,2%
	Lula II	N	180	252	195	8	11	646
		% GOV	27,9%	39,0%	30,2%	1,2%	1,7%	100,0%
		% PROJ	23,0%	17,8%	24,0%	14,8%	22,0%	20,7%
Total		N	784	1417	811	54	50	3116
		% GOV	25,2%	45,5%	26,0%	1,7%	1,6%	100,0%
		% PROJ	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Banco de Dados de Projetos de Lei de autoria do Poder Executivo (1995-2010), elaborado pela própria autora a partir de informações disponibilizadas no Banco de dados Legislativos/Cebrap. Acessado em 2012.

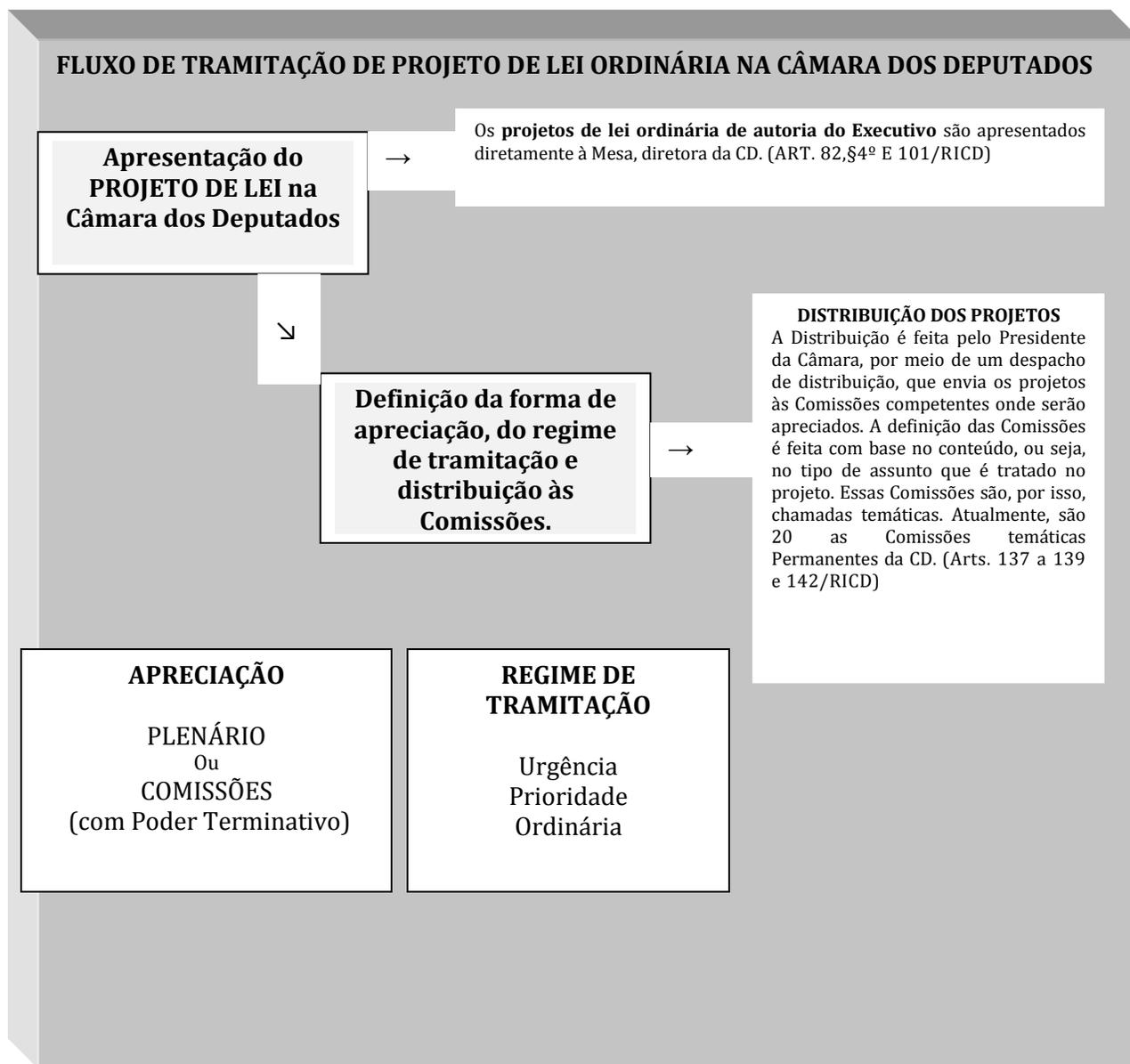
SOBRE AS VARIÁVEIS DO BANCO DE DADOS

Número de identificação do projeto	Número de identificação do projeto
Órgão expedidor do projeto	1 = Legislativo; 2 = Executivo; 3 = Judiciário
Tipo do projeto	1 = Medida provisória; 2 = Leis orçamentárias e de crédito; 3 = Projeto de lei ordinária; 4 = Proposta de Emenda à Constituição; 5 = Projeto de lei complementar
Regime de Tramitação do Projeto/emenda	Regime de tramitação do Projeto. Se ordinária, Urgência ou prioridade.
Coalizão de governo	Especifica qual é a Coalizão de Governo no qual o PROJETO foi apresentado, a saber: FHCI 1, FHCI 2, FHCII 1, FHCII 2, LULA I1, LULA I 2, LULA I 3, LULA I 4, LULA I 5, LULA II 1, LULA II 2.
Data de início da coalizão	Data de início da coalizão
Data final da coalizão	Data final da coalizão
Governo no qual o projeto foi apresentado	Especifica qual é o Governo no qual o PROJETO foi apresentada, a saber: FHC 1, FHC 2, LULA 1, LULA 2
Governo no qual ocorreu a ultima ação sobre o Projeto	Governo no qual ocorreu a ultima ação sobre o Projeto. (Ex: TNJR, VETT, RTPA, TCOM, PTOD, RMSF)
O projeto foi aprovado no mesmo governo?	Indica de o projeto foi aprovado/finalizado no mesmo governo no qual ele foi apresentado/ 0= Não ou 1= Sim
Data de apresentação do projeto em plenário	Data de apresentação do projeto em plenário
Data de última ação	Data de última ação sobre o projeto
Indica se o projeto aprovado foi alterado..	Se: PRO = não sofreu alterações; PRE = projeto com

	Emendas; SUB = Substitutivo e SUE = Substitutivo com Emendas
Indica se houve ou não veto ao projeto e de que tipo	Indica se houve ou não veto ao projeto e de que tipo. Pode ser parcial ou total, ter sido mantido ou rejeitado ou ainda não ter sido apreciado pelo Congresso.
Número da lei sancionada.	Número da lei sancionada.
Classificação da ementa do projeto em áreas	Área do projeto/emenda, se ADMINISTRATIVA, ECONÔMICA, HOMENAGEM, ORÇAMENTÁRIA, POLÍTICA OU SOCIAL.
Ementa completa do projeto.	Ementa completa do projeto.
Indica se o Presidente pediu urgência constitucional.	0 = Não se aplica; 1= Sim
Indica a casa iniciadora	Indica a casa iniciadora
Informa se houve urgência na casa 1.	0 = Não se aplica; 1 = Urgência urgentíssima e 2 = urgência simples
Data do pedido de urgência na Casa 1	Data do pedido de urgência na Casa 1
Indica se a comissão possuía poder terminativo/conclusivo sobre o projeto na casa 1.	0= 1, 1= Sim
Indica se houve votação nominal na casa 1.	0 = NA, 1 = Simbólica; 2 = Nominal; 3 = Terminativo
Indica a casa revisora	Indica a casa revisora
Data de entrada na casa 2	Data de entrada na casa 2
Informa se houve urgência na casa 2	0 = Não se aplica; 1 = Urgência urgentíssima e 2 = urgência simples
Data do pedido de urgência na Casa 2	Data do pedido de urgência na Casa 2
Indica se a comissão possuía poder terminativo sobre o projeto na casa 2.	0 = Não; 1 = sim
Indica se houve votação nominal na casa 2.	0 = NA, 1=Simbólica; 2=Nominal; 3=Terminativo
Indica a terceira casa	Indica qual foi a terceira casa
Data de entrada na casa 3	Data de entrada na casa 3
Informa se houve urgência na casa 2	0 = Não se aplica; 1 = Urgência urgentíssima e 2 = urgência simples
Data do pedido de urgência na Casa 3	Data do pedido de urgência na Casa 3
Indica se houve votação nominal na casa 3	0 = NA, 1 = Simbólica; 2 = Nominal; 3 =Terminativo
Tipo de iniciativa	Se exclusiva ou compartilhada
Projeto sofreu alteração?	Projeto sofreu alteração?

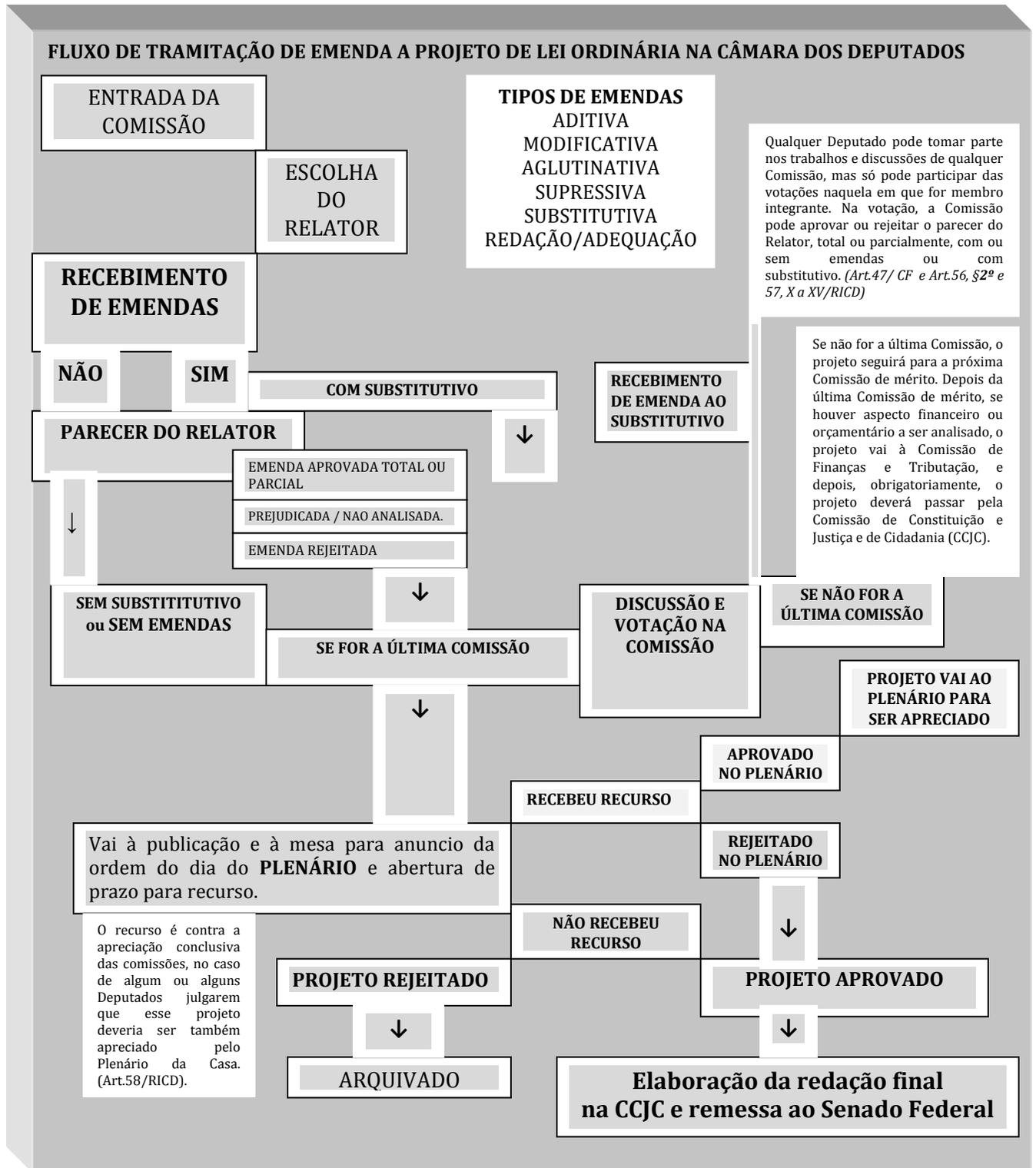
ANEXO 2: INFORMAÇÕES SOBRE PROCESSO DE TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

FLUXOGRAMA DE TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI ORDINÁRIA



Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados (Acesso em 31/07/2012)

FLUXOGRAMA DE TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI ORDINÁRIA E EMENDAS NAS COMISSÕES PARLAMENTARES



Fonte:Elaboração própria a partir de informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados (Acesso em 31/07/2012).

ANEXO 3: NOTAS SOBRE ANÁLISE LOGÍSTICA

De forma resumida, as premissas básicas a serem atendidas por uma regressão logística são: a) a média condicional da equação da regressão será um valor definido entre “zero” e “um”; b) os erros da equação seguirão a distribuição binária; e c) os resultados obtidos podem ser entendidos na forma de probabilidades (HOSMER & LEMESHOW, 2000).

Neste modelo, a variável resposta (y) é qualitativa (nominal) com dois resultados possíveis (1= sucesso/aprovada e 0 = fracasso/não aprovada). A variável resposta ficará estruturada da seguinte maneira:

- Probabilidade de sucesso na aprovação da emenda => p

- Probabilidade de fracasso na aprovação da emenda => $1 - p = q$

Assim, para se estimar as chances de sucesso na aprovação o modelo passa a considerar a seguinte fórmula:

$$\text{Chance de aprovação de uma emenda} = \frac{(\text{Probabilidade de sucesso na aprovação})}{(\text{Probabilidade de fracasso na aprovação})}$$

A chance é definida como a razão entre a probabilidade de ocorrência e não ocorrência de determinado evento, constituindo-se numa medida positiva. Quando for maior que 1 indicará que a probabilidade de ocorrer determinado evento é maior que a probabilidade de sua não ocorrência.

As razões de chances⁶⁴ para uma variável dependente binária (Resultado da emenda) é a razão entre a chance de uma linha (ou coluna) de uma tabela 2x2, dividida pela chance da outra linha (ou coluna) da seguinte maneira:

(A)

⁶⁴ A razão das chances é definida como a probabilidade de que um evento ocorra dividido pela probabilidade de que ele não ocorra.

$$\frac{A}{B} = \frac{p_1/(1 - p_1)}{p_2/(1 - p_2)} = \frac{p_1 * (1 - p_2)}{p_2 * (1 - p_1)}$$

Na regressão logística, Y_i (variável resposta) possui uma distribuição de probabilidade da seguinte maneira:

(B)

$$Y_i = 1 \rightarrow P(Y_i = 1) = \pi_i$$

$$Y_i = 0 \rightarrow P(Y_i = 0) = 1 - \pi_i$$

No modelo de regressão logística, a probabilidade de sucesso na aprovação de uma emenda é representada da seguinte maneira:

(C)

$$P = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2}}$$

Seguindo a notação proposta por Hosmer e Lemeshow (2000), deve-se supor que y_i (sucesso ou fracasso) tenha distribuição Bernoulli⁶⁵ com probabilidade de sucesso π_i e que para cada uma das emendas (n) tenha observações sobre p (variáveis explicativas), $x_i = (1, x_{i1}, \dots, x_{ip})$. Neste caso, o modelo de regressão logística é dado por:

(D)

$$E(y_i | x_i) = P(y_i = 1) = \pi_i = \frac{e^{x_i^T \beta}}{1 + e^{x_i^T \beta}}$$

E assim,

⁶⁵ A Distribuição de Bernoulli é a distribuição discreta de espaço amostral $\{0, 1\}$, com probabilidades $P(0) = 1 - p$ e $P(1) = p$. O nome da distribuição se refere ao cientista suíço Jakob Bernoulli.

(E)

$$P(y_i = 0) = 1 - \pi_i = \frac{1}{1 + e^{\mathbf{x}_i^T \boldsymbol{\beta}}}$$

Sendo $\boldsymbol{\beta} = (\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_p)^T$ o vetor de parâmetros do modelo. Da primeira e da segunda equação acima, aplica-se o logaritmo na razão de π_i por $(1 - \pi_i)$, tem-se a seguinte função de logito:

(F)

$$g(\pi_i) = \log\left(\frac{\pi_i}{1 - \pi_i}\right).$$

O SPSS fornece o exponencial do coeficiente, ou seja, a odds (notificada como Exp (β), no output do SPSS) ou OR. Com base no exponencial se pode, portanto, calcular a razão de chance do incremento na variável independente de influenciar a variável dependente (SANTOS, 2009).

Se em A fizerem $\pi_i = \pi_i(x)$ e x associar apenas os valores 0 e 1, tem-se

(G)

$$\text{OR} = \frac{\pi_i(1)/[1 - \pi_i(1)]}{\pi_i(0)/[1 - \pi_i(0)]}.$$

S SIGLAS E ABREVIATURAS

I-LEGISLAÇÃO E PROCESSO LEGISTIVO.

CD	Câmara dos Deputados
CN	Congresso Nacional
CF	Constituição Federal
DCN	Decreto do Congresso Nacional
EF	Executivo Federal
JD	Judiciário
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPV	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei Ordinária de qualquer origem (Tramitando na Câmara dos Deputados)
PLC	Projeto de Lei Ordinária ou Complementar da Câmara (tramitando no Senado)
PLP	Projeto de Lei Complementar (tramitando na Câmara dos Deputados , esse tipo de projeto contém a designação COMPLEMENTAR após as siglas PLC ou PLS)
PLS	Projeto de Lei Ordinária ou Complementar na Câmara dos Deputados (tramitando no Senado deputados)
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PPA	Plano Plurianual
RSF	Resolução do Senado Federal
RCD	Resolução da Câmara dos Deputados
RCN	Resolução do Congresso Nacional
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara
RISF	Regimento Interno do Senado dos deputados
SF	Senado Federal

II-COMISSÕES PARLAMENTARES

CAINDR	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolv. Regional (CD)
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolv. Rural (CD)
CAS	Comissão de Assuntos Sociais (SF)
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CD)
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CD)

CDC	Comissão de Defesa do Consumidor (CD)
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CD)
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CD)
CDN	Comissão de Defesa Nacional (CD)
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano (CD)
CEC	Comissão de Educação e Cultura (CD)
CESP	Comissão Especial (CD, SF, CN)
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CD)
CFT	Comissão de Finanças e Tributação (CD)
CLP	Comissão de Legislação Participativa (CD)
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CD)
CME	Comissão de Minas e Energia (CD)
CMPOF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CN)
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (SF)
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CD)
CSP	Comissão de Serviço Público (CD)
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CD)
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família (CD)
CT	Comissão de Trabalho (CD)
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CD)
CTD	Comissão de Turismo e Desporto (CD)
CTEMP	Comissão Temporária (CD, SF, CN)
CVT	Comissão de Viação e Transportes (CD)

III- PARTIDOS POLÍTICOS

DEM	Democratas
PAN	Partidos dos Aposentados da Nação
PC	Partido Comunista
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PJ	Partido da Juventude
PL	Partido Liberal
PLC	Partido Liberal Cristão
PLT	Partido Liberal Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro

PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRP	Partido Reformador Trabalhista
PRS	Partido das Reformas Sociais
PRT	Partido Reformador Trabalhista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PS	Partido Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido da Solidariedade
PTRB	Partido Trabalhista Renovador Brasileiro
PV	Partido Verde

IV- OUTRAS SIGLAS

FHC	Presidente Fernando Henrique Cardoso
LULA	Presidente Luis Inácio Lula da Silva
CEDI	Centro de Documentação e informação da Câmara dos Deputados
FMI	Fundo Monetário Internacional
PETI	Programa de erradicação do Trabalho Infantil