

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

ELAINE DA SILVA GONTIJO

**O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES NA ARENA LEGISLATIVA E A RELAÇÃO
EXECUTIVO X LEGISLATIVO NO BRASIL**

Belo Horizonte

2017

Elaine da Silva Gontijo

**O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES NA ARENA LEGISLATIVA E A
RELAÇÃO EXECUTIVO X LEGISLATIVO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas
Orientadora: Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

2017

Gontijo, Elaine da Silva

O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a Relação
Executivo x Legislativo no Brasil / Elaine da Silva Gontijo. – 2017. 100 f.

Orientadora: Magna Maria Inácio

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Elaine da Silva Gontijo. *O Bloqueio de Proposições na Arena Legislativa e a Relação Executivo x Legislativo no Brasil.*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas
Orientadora: Magna Maria Inácio

Apresentada e aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Profa. Dra. Magna Maria Inácio (Orientadora)
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Felipe Nunes dos Santos (Examinador Interno)
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (Examinador Externo)
Universidade Federal de Grande Dourados

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG

Data de aprovação: Belo Horizonte, de 16 de agosto 2017.

Universidade Federal de Minas Gerais
Av. Antônio Carlos, 6.627 - Campus Pampulha - 31270-901- Belo Horizonte, MG
Telefone (31) 3409-5112 - Fax: (31) 3409-5490 - www.fafich.ufmg.br/ppgcp/ - posdcp@fafich.ufmg.br

Para Pedro Gontijo Filgueiras, com todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo dom da vida, e por tudo que esta experiência me proporcionou – o que me alegrou e o que, muito mais do que me entristecer, me fortaleceu. Aos meus pais, Magela e Vicemira, e meu irmão, Elton, por todo o apoio e compreensão. Sem vocês, não seria possível! Ao Pedro, simplesmente por ser. Foi por você, meu amor. Agradeço, também, aos amigos que me ajudaram em todo esse percurso, em especial Iara, May e Ana Paula, pelo apoio e ombro nos momentos mais difíceis. Às amigas Deborah e Grazi, pela inspiração. Às Lulus, pelo carinho e incentivo, amo vocês. Às guerreiras “Mermãs”, obrigada por me mostrarem que somos capazes, sob quaisquer condições, porque o que nos incentiva e move vem de nossos corações (e nos chama todos os dias de “mamãe”).

Agradeço ao Ministério da Justiça por, inicialmente, me conceder a possibilidade de realizar o Mestrado. Nas pessoas do Ministro Mendonça Filho e do brilhante amigo Raphael Callou, agradeço todo o apoio institucional que recebi do Ministério da Educação para concluir este trabalho, que, no fundo (e orgulhosamente), pertence mais ao Estado que a mim. Agradeço, ainda, à toda minha querida equipe da ASPAR do MEC, pela inspiração, incentivo e, principalmente, compreensão nesta reta final. Paula e Gabriel Borges, obrigada por segurarem a barra com tanta competência! Vocês me orgulham! Gabriel Vilar, Dani, Claudinha, Renata, Érika, tem um pouquinho de cada um de vocês nessa conquista. Obrigada. Aos colegas Allan, Marion, Alexandre, Diego, agradeço por trazerem leveza aos momentos de maior tensão.

A todos aqueles que passaram por meu caminho e, de alguma forma, contribuíram para minha formação e meu interesse na área, em especial Danilo Gennari, Bernardo, Leandro Guedes, Betta, Wolf, Antonio (e demais “Legais”), Randolfe, Bia, aos colegas de Congresso e de madrugadas nesse “vício” chamado política. A vocês, meu muito obrigada.

Agradeço, ainda, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, nas pessoas do Coordenador, Prof. Ricardo Fabrino, e do Secretário Alessandro Magno, pela oportunidade e suporte. Aos professores, aos meus colegas de Mestrado e de CEL, que tanto facilitaram essa caminhada. Em especial, e de todo coração, agradeço à minha orientadora, Magna Inácio, por me auxiliar e incentivar durante todo esse processo, que não foi fácil. A você, toda minha eterna gratidão e admiração.

"Toda dor pode ser suportada se sobre ela puder ser contada uma história."

(Hannah Arendt)

RESUMO

O presente trabalho analisa a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito da atividade legislativa, no Brasil. Diferentemente de outras pesquisas, que em geral mensuram a preponderância do Executivo observando-se as prerrogativas constitucionais que permitem ao presidente exercer seu poder de agenda no Congresso Nacional, meu esforço foi no sentido de analisar as propostas originadas pelos parlamentares e a necessidade de o presidente, com o apoio de sua base parlamentar, utilizar-se dos instrumentos regimentais disponíveis para impedir que as matérias que não lhe sejam do interesse sejam aprovadas. O argumento é de que não é possível avaliar o sucesso do presidente na arena legislativa tomando-se por base apenas a aprovação das propostas que origina. A análise do sucesso legislativo do Executivo requer analisar o conjunto de sua atuação no Congresso Nacional, inclusive as propostas apresentadas por parlamentares, que tendem a alterar as políticas públicas implementadas pelo governo e demandam do presidente o reforço de seu Poder de Agenda Negativo para impedir que tais alterações sejam aprovadas. Por meio da análise da utilização de mecanismos de bloqueio em proposições do interesse do governo, mais especificamente do Ministério da Educação, nas comissões de Educação e de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, apresentadas por parlamentares nos períodos de 1995 a 2014, o estudo permite afirmar que o Poder Executivo, utilizando-se de um arranjo institucional constituído por lideranças partidárias, Assessorias Parlamentares dos Ministérios e instituições internas ao gabinete presidencial, interfere na tramitação das matérias de origem do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Presidentes; Ministros; Governos de Coalizão; Bloqueio de proposições; Produção legislativa.

ABSTRACT

This paper analyzes the relationship between the Executive and Legislative Powers within the scope of legislative activity in Brazil. Unlike other papers, which generally measure the Executive's preponderance by observing the constitutional prerogatives that allow the president to exercise his agenda power in the National Congress, my effort was to analyze the proposals originated by the parliamentarians and the need for the president, with the support of its parliamentary base, to use the available regimental instruments to prevent certain bills from being approved. The argument is that it is not possible to evaluate the success of the president in the legislative arena observing only the approval of the proposals that he originate. The analysis of the legislative success of the Executive requires analyzing the whole of its work in the National Congress, including the proposals presented by parliamentarians, who tend to change the public policies implemented by the government and demand from the president the reinforcement of its Negative Agenda Power. By the analysis of the use of blocking mechanisms in propositions of government interest, specifically the Ministry of Education, in the Education and Finance and Taxation Committees of the Chamber of Deputies, presented by parliamentarians from 1995 to 2014, the study Allows to affirm that the Executive Power, using an institutional arrangement constituted by party leaderships, Parliamentary Advisories of the Ministries and internal institutions to the presidential cabinet, interferes in the processing of the bills presented by the members of the Legislative Power.

Keywords: Presidents; Ministers; Coalition governments; Propositions blocking; Legislative production.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Sistema Político e Processo Decisório em Duas Arenas
- Figura 2 Level of Agenda
- Figura 3 Formulário de Posicionamento dos Ministérios Sobre Proposição Legislativa
- Figura 4 Mecanismos Regimentais de bloqueios de proposições na Câmara dos Deputados
- Figura 5 Fluxo de bloqueio de Proposições
- Figura 6 Estrutura Organizacional do Ministério da Educação em Jul/2017
- Figura 7 Fluxo de posicionamentos do Ministério da Educação em relação às matérias legislativas

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 Proposições de lei não orçamentária aprovada pelos deputados federais, por origem e tipo de proposição (1991-2014)
- Tabela 2 Posicionamentos do Ministério da Educação para PL's e PLP's apresentados por parlamentares no período de 1995-2014
- Tabela 3 Proposições apresentadas por parlamentares de 1995-2014 acompanhadas pelo MEC na CE e CFT por posicionamento
- Tabela 4 Iniciativas de bloqueios de PL's e PLP's de autoria de deputados, segundo a posição ministerial. Comissão parlamentar de Educação da Câmara dos Deputados, Brasil, 1995-2014
- Tabela 5 Ações sofridas de PL's e PLP's de autoria de deputados, segundo a posição ministerial. Comissão parlamentar de Educação da Câmara dos Deputados, Brasil, 1995-2014
- Tabela 6 Comparativo de ações sofridas por PL's e PLP's de autoria de deputados, com posicionamentos contrários e favoráveis por parte do MEC. Comissão parlamentar de Educação da Câmara dos Deputados, Brasil, 1995-2014
- Tabela 7 PL's e PLP's apresentados por deputados, de 1995-2014, acompanhados pela Aspar do Ministério da Educação, por posição, quando em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação
- Tabela 8 Ações sofridas por PL's e PLP's apresentados por parlamentares de 1995-2010 e acompanhados pela Aspar do MEC na Comissão de Finanças e Tributação, por frequência dos tipos de ação

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1: Prerrogativas Formais do Poder de Agenda do Presidente
- Quadro 2: Prerrogativas Formais do Poder Legislativo em comparação às prerrogativas do Poder Executivo
- Quadro 3: Relação Ministério-Comissão, Brasil, 1995-2010
- Quadro 4: Tipos de procedimentos de votação (1991-2010)
- Quadro 5: Tipo de registro de instrumentos de bloqueio encontrado nos resultados das reuniões das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, no período de 1995-2014
- Quadro 6: Ocupantes do cargo de Ministro da Educação no Brasil de 1995 a 2017
- Quadro 7: Ações sofridas pelos PL's e PLP's acompanhados pelo MEC, durante tramitação na CE e na CFT da Câmara dos Deputados, no período de 1995-2014
- Quadro 8: Ações sofridas pelos PL's e PLP's acompanhados pelo MEC, durante tramitação na CE e na CFT da Câmara dos Deputados, no período de 1995-2014, com agrupamento de ações

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 Distribuição das proposições de lei não orçamentária aprovadas pelos deputados federais, por regime de tramitação e legislatura (1991-2014)
- Gráfico 2 Distribuição da Participação dos Ministérios nas Iniciativas Legislativas do Executivo (1995-2010)

LISTA DE ABREVIATURAS

MEC Ministério da Educação

SAJ Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República

SUPAR/PR Subchefia de Assuntos Parlamentares da Presidência da República

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E AS BASES DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL	18
2.1 Presidencialismo de Coalizão	18
2.2 Formação de Gabinetes e Gerenciamento de Conflitos	25
2.3 Relação Institucional Executivo-Legislativo	33
3 O PODER DE AGENDA E A PARTICIPAÇÃO DO EXECUTIVO NO PROCESSO DECISÓRIO DO LEGISLATIVO	37
3.1 O Poder da Agenda	37
3.2 O Poder de Agenda do Executivo	40
3.3 O Poder do Legislativo	45
3.4 Poder de Agenda Negativo	50
4 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA DA AÇÃO LEGISLATIVA DO EXECUTIVO E O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES	54
4.1 Base institucional da articulação e gerenciamento de posicionamentos ministeriais na Presidência da República	54
4.1.1 A Presidência da República e seu relacionamento institucional com o Congresso Nacional	58
4.1.2 Formulação de posicionamentos ministeriais em relação às matérias legislativas	63
4.2 Base institucional da articulação e gerenciamento de posicionamentos ministeriais no Legislativo	67
4.2.1 O Papel das Comissões	69
4.2.2 Formas de Bloqueio	74
4.2.2.1 Instrumentos Regimentais de Bloqueio de Proposições	75
5 ESTUDO DE CASO – O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES DO INTERESSE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	87
5.1 Assessoria Parlamentar	93
5.2 Formulação de Posições no MEC	95
5.3 Bloqueio de Proposições Legislativas nas comissões parlamentares	99
6 CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
ANEXOS	116

1 INTRODUÇÃO

Quando se fala na relação Executivo-Legislativo no Brasil, a primeira imagem que se tem é de uma relação entre o governo, chefiado pelo Presidente da República (figura única e central), com certa preponderância em relação aos demais poderes, e um Legislativo bicameral, formado pelo funcionamento relativamente harmônico entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Este seria o arranjo institucional da política brasileira.

Entretanto, pode-se perceber que o processo legislativo, regulado pela Constituição e por regimentos internos, assegura ao Legislativo a possibilidade de não ser a parte "fraca" ou "ineficiente" da relação (RODRIGUES, 1998). Ainda que vários estudos apontem a enorme capacidade de aprovação das iniciativas legislativas de origem no Executivo, pouco se discute sobre a atuação legislativa dos parlamentares, e como isso pode modificar as condições de sucesso legislativo do Poder Executivo. Seria normal esperar que os parlamentares tivessem incentivos, pessoais e partidários, para ver suas proposições aprovadas na arena legislativa, ainda que isto não significasse necessariamente uma redução na quantidade de proposições de origem do Executivo.

O que se percebe, no entanto, é que além dos instrumentos de que dispõe para ver suas matérias aprovadas, por vezes o Executivo, por meio de líderes e parlamentares da base aliada, lança mão de mecanismos disponíveis para evitar que as matérias que não são de seu interesse sejam aprovadas. Os parlamentares, por sua vez, podem permitir ou dificultar a aprovação de matérias oriundas do Executivo (ainda que, regimentalmente, a tramitação de matérias do Executivo possa ser mais célere).

Ao se observar as matérias ordinárias aprovadas no Congresso Nacional, desconsiderando as Medidas Provisórias e projetos não orçamentários, foram aprovados 3.500 projetos de lei no período compreendido entre 1991 a 2014. Desses, 2.637 com origem no Legislativo e 863 de origem do Executivo¹. Ou seja, o Poder Legislativo consegue aprovar quantidade considerável de matérias, o que demonstra a importância de se observar melhor as proposições de origem no legislativo. Ainda

¹ Dados retirados do trabalho de Almeida (2017).

assim, se analisarmos a proporcionalidade, o Poder Executivo consegue aprovar mais matérias entre aquelas que envia ao Congresso do que os parlamentares dentro daquilo que apresentam para apreciação dos colegas. Qual seria o papel do Executivo (se houver) na decisão sobre a aprovação ou não das proposições oriundas do Legislativo? Há relação entre a não-aprovação de matérias de origem do Legislativo e os interesses do Executivo? E como o governo consegue articular seu gabinete para fazer com que seu posicionamento seja levado aos líderes e parlamentares? Essas são questões que pretendo discutir ao longo dessa dissertação.

O objetivo central desta pesquisa consiste em analisar a dinâmica legislativa a partir dos interesses do Poder Executivo, especialmente os seus movimentos em relação às matérias que não pretende ver aprovadas. Buscou-se revisitar as teses sobre a dominância do Executivo² na produção legal por meio de seus movimentos de bloqueio de proposições, de autoria de parlamentares, que lhe sejam indesejáveis. Além disso, pretendeu-se identificar quais são os instrumentos de articulação política do Poder Executivo em sua relação com o Legislativo e como eles operam na solução de conflitos internos à coalizão na arena legislativa.

O principal argumento é de que a análise da atuação legislativa do poder executivo deve ir além da agenda que este ator submete ao Congresso. O Executivo tem interesse em todas as matérias que tramitam no Congresso Nacional, e não apenas por aquelas que envia para apreciação dos parlamentares. Além disso, argumento que, por meio de estruturas próprias existentes nos ministérios e articuladas pelo gabinete do presidente, o Poder Executivo busca interferir na tramitação das matérias na arena legislativa, incentivando o bloqueio das proposições sobre as quais possui posicionamento contrário ou ainda não conseguiu se manifestar a respeito, com os instrumentos regimentais possíveis.

Nesse sentido, selecionamos uma área temática, qual seja a Educação, e analisamos as proposições não orçamentárias de origem do poder legislativo de interesse da pasta, apresentadas por parlamentares no período de 1994 a 2014, em comparação com os posicionamentos emitidos pela estrutura decisória do Ministério

² Sabemos que “Executivo” é um termo que poderia ser compreendido de diversas maneiras. Para fins deste trabalho, posições e proposições do Executivo serão compreendidas como aquelas validadas pela Casa Civil, ou seja, aquelas cujos conflitos são considerados, ainda que apenas formalmente, dirimidos. Quando tratarmos de Ministérios, entenda-se a instância anterior a esse estágio de validação.

para aquelas proposições³. Foram analisadas as ações definidas como de bloqueio, sofridas pelas proposições, quando na pauta das reuniões de todas as comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Informações primárias, produzidas a partir de entrevistas com atores considerados chave no processo legislativo dão sustentação à análise realizada. A análise dos dados coletados demonstra que há maior quantidade de ações de bloqueio para as proposições que possuem parecer contrário do Ministério ou sobre as quais a pasta ainda não possui posicionamento.

Não há dúvidas sobre a atualidade e a importância do estudo dos arranjos institucionais que permeiam as relações Executivo-Legislativo. O trabalho em tela pretende preencher parte do conhecimento referente à atuação legislativa do Executivo, com foco nas ações que impedem que proposições que não sejam de interesse do governo sejam aprovadas.

Nesse sentido, o trabalho contará com a seguinte estrutura: inicialmente, será debatida a formação de gabinetes no contexto do presidencialismo de coalizão e como esta formação impacta na relação institucional que existe entre o Executivo e o Legislativo. Em seguida, tratarei do Poder de Agenda e de como o Executivo e o Legislativo exercem sua influência na arena legislativa, além de trazer à luz a questão do Poder de Agenda Negativo, ou seja, como o fato de evitar que matérias sejam aprovadas constitui-se, também, em poder de agenda e sua importância na avaliação do sucesso legislativo do presidente. Adiante, debatarei as bases institucionais, internas e na arena legislativa, que permitem ao presidente influenciar no processo decisório do Legislativo. Além disso, apresentarei os mecanismos regimentais que permitem ao presidente o bloqueio de propostas legislativas nas comissões parlamentares. Por último, para reforçar meu argumento, analisarei o caso específico do Ministério da Educação, com o intuito de buscar a compreensão a respeito da forma como se dá a articulação de posições e o bloqueio de proposições na arena legislativa.

³ Por se tratar de material gentilmente cedido pelo Ministério, por seu teor sensível, optaremos por não divulgar a qual proposição o posicionamento se refere, tratando-o apenas de forma numérica.

2 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E AS BASES DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL

2.1 Presidencialismo de Coalizão

Há 29 anos o Brasil adotou uma nova Constituição Política. De lá para cá, o país tem sido regido por uma dinâmica de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão. Desde que este termo foi adotado pela primeira vez, por Abranches, em 1988, passou a ocupar posição central nos estudos institucionais da Ciência Política no país. Os cientistas se concentram, desde então, em desvendar as peculiaridades de um arranjo institucional que tem assegurado, até certa medida, estabilidade política, mesmo no contexto da “explosiva” combinação de presidencialismo e um sistema pluripartidário crescentemente fragmentado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

E qual a importância de se tratar do presidencialismo de coalizão para falar da relação Executivo-Legislativo? Para Santos (2002), desde 1946, excetuando-se o período de ditadura, tal relação distingue-se pelo presidencialismo de coalizão. Devido ao multipartidarismo, o presidente organiza sua base apoiado na divisão de recursos e cargos ministeriais entre os grandes partidos, garantindo, assim, os votos necessários para a aprovação da sua agenda de governo.

Segundo Shugart e Carey (1992), o sistema presidencialista pode ser caracterizado pela eleição popular do chefe do Executivo, por mandatos fixos para os poderes Executivo e Legislativo - sem que necessariamente dependam de confiança mútua - e pela existência de um chefe do Executivo com poderes para nomear e dirigir a composição do governo, variando a extensão dos poderes legislativos concedidos pela Constituição. O Brasil se enquadra em todos os quesitos.

Desde a publicação do artigo de Sérgio Abranches a respeito do presidencialismo de coalizão (1988), obra precursora do estudo do tema no caso brasileiro, muito se pesquisou a respeito, e diversas teorias foram elaboradas. O autor avalia que a diversidade da estrutura econômica gerou uma estrutura social heterogênea e desigual, com uma pluralidade de interesses que ressaltou conflitos e

a competitividade. Assim, o tal “dilema institucional brasileiro” (p. 7) consistiria em identificar um ordenamento institucional que pudesse abrandar esse quadro de heterogeneidade, tornando-se legítimo para intervir na mitigação das desigualdades e na adequação da ordem social. Naquele momento, a intenção do autor era conceituar o traço peculiar da institucionalidade brasileira, que reuniria presidencialismo, representação proporcional de lista aberta, multipartidarismo e um Poder Executivo organizado em grandes coalizões.

O autor ressalta que, em ambientes de estruturas mais homogêneas e estáveis, haveria uma tendência à formação de coalizões com menor número de parceiros e uma maior proximidade ideológica entre eles. No entanto, em casos como o brasileiro, de heterogeneidade e conflito, o mais provável seria a formação de uma grande coalizão, com muitos parceiros e grande diversidade ideológica. Esse conjunto de fatores, combinado com a “insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do ‘equilíbrio constitucional’” (ABRANCHES, 1988, p. 32), levou o autor a sinalizar potenciais fontes de instabilidade, complexidade de negociações e de sustentação baseada na capacidade do governo de construir novas bases a todo momento.

Além disso, o governo deveria se preocupar em lidar com as divergências ideológicas ou programáticas inegociáveis, algumas responsáveis até mesmo pela eleição do presidente, que não foram fixados na construção da coalizão. Assim, o cenário previsto por Abranches (1988) seria de incerteza e paralisia decisória.

Seguindo a literatura comparada que sinalizava fontes de instabilidade nos presidencialismos latino-americanos, Ames (2003), por sua vez, identificou os problemas de governabilidade do Brasil como consequências de seus arranjos institucionais, em especial da combinação do sistema eleitoral, das regras para a formação de partidos e da separação de poderes e estrutura federativa, além da natureza da presidência. Combinadas, tais instituições levariam à atuação de um elevado número de *veto-players*⁴ e gerariam uma constante crise de governabilidade. Essa grande quantidade de *veto-players* dificultaria, pelos potenciais de obstrução, a aprovação de políticas inovadoras ou da mudança do status quo. Para ele, as

⁴ Tsebelis (1995) define *veto-players* como o “ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (p.2).

instituições criariam incentivos para que os parlamentares focassem em ganhos individuais e em projetos de *pork barrel* em suas bases eleitorais. Ou seja, os parlamentares teriam incentivos institucionais para optarem não pela estratégia do partido, mas por sua estratégia pessoal de sobrevivência política, dificultando a formação de partidos capazes de coordenar as ações de seus membros nas arenas eleitorais e de governo, tornando as coalizões mais difíceis de serem gerenciadas. Desse modo, de outra parte, o presidente deveria estar sempre reconstruindo maiorias, e precisaria utilizar instrumentos indesejáveis para angariar o apoio parlamentar para aprovação de sua agenda. Assim, o resultado, para a arena legislativa, seria um ambiente de obstrucionismo parlamentar, travado, sem capacidade para tomar decisões rápidas e substantivas, em que proposições do poder Executivo raramente são aprovadas sem alterações e no qual qualquer alteração significativa no status quo exigiria intensas negociações baseadas em clientelismo e fisiologismo.

A discussão sobre a governabilidade do presidencialismo de coalizão no Brasil, no entanto, teve o seu *turning point* a partir das teses de Figueiredo e Limongi (1997; 1999; 2001; 2007; 2012). Inicialmente, os autores questionam a previsão de que o presidencialismo de coalizão traria instabilidade ou incertezas, ou ainda necessitaria de reformas que garantissem governabilidade. Isso porque, no entendimento de ambos, o grau de disciplina dos partidos legislativos no Brasil tornaria previsível o Congresso brasileiro. Tal disciplina estaria centrada no poder dos líderes partidários, apoiado em regras de organização interna do Legislativo que centraliza recursos decisórios em suas mãos, que formam a base do governo. Para Limongi “o governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria” (1999, p. 25). O controle, no caso brasileiro, é exercido pelos poderes institucionais concedidos ao presidente e aos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos do Congresso Nacional, e permite ao governo proteger a coalizão contra o “comportamento oportunista” dos próprios membros. Entre os poderes institucionais de posse do presidente, concedidos pela Constituição e pelos regimentos das Casas, estaria a possibilidade de solicitar urgência, a exclusividade na competência para a apresentação de matérias relevantes, como as de natureza orçamentária, e o principal deles: a possibilidade de poder de decreto via apresentação de Medidas Provisórias, que têm o poder de modificar de imediato o *status quo*.

O poder do presidente vetar aquilo que é aprovado pelos parlamentares, ou mesmo alterado em suas propostas iniciais, também é considerado fundamental por Figueiredo e Limongi (2007). A possibilidade de recorrer ao veto parcial constitui um importante instrumento legal de reação a mudanças indesejadas.

Nessa linha, diversos autores argumentam que no Brasil, a despeito da fragmentação política, é possível ao governante formar coalizões legislativas estáveis e em bases partidárias e manter suas posições e propostas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2009, 2012; AMORIM NETO, 2000, 2002; SANTOS, 2003). Mais adiante, será tratada a questão específica da formulação da agenda; porém, se faz necessária a discussão sobre o que, de fato, faz de um presidente um governante de sucesso.

A literatura, mais recente, tem se concentrado nas estratégias de gestão das coalizões para identificar um quadro mais complexo de condições que podem elevar ou reduzir os custos de se constituir maioria no Congresso. Pereira e Mueller (2004) argumentam que as características do sistema político brasileiro (sistema presidencialista combinado com federalismo, representação proporcional por lista aberta, sistema multipartidário com partidos políticos fracamente institucionalizados e formação de coalizões no Congresso), ao contrário de trazerem altos custos para a governabilidade, possuem características que permitem altos níveis de governabilidade com baixo custo, uma vez que permite ao presidente punir (com restrição de emendas orçamentárias) parlamentares que não lhe apoiem no Congresso. A liberação de verbas orçamentárias previstas nas emendas individuais poderia fornecer o elo que tornaria possível a união entre as arenas legislativa e eleitoral, resolvendo assim, a contradição encontrada na literatura entre a força partidária nessas duas instâncias. Raile, Pereira e Power (2011), por sua vez, buscam identificar como presidentes alcançam apoio dos partidos da coalizão para aprovar suas proposições de interesse no Congresso. Os autores afirmam que as estratégias de barganha para lidar com a difícil combinação de características do sistema brasileiro (*pork and barrel* e distribuição de cargos do gabinete entre os partidos da coalizão) não se excluem. Pelo contrário, podem ser complementares, a depender da estratégia utilizada em cada contexto.

A conexão entre o presidencialismo de coalizão e sucesso legislativo do Executivo, é recorrentemente reiterada no caso brasileiro. Dois indicadores são majoritariamente utilizados para se caracterizar o desempenho dos governos em relação à produção legislativa: a taxa de sucesso e a taxa de dominância. A taxa de

sucesso do Poder Executivo é a proporção do que é aprovado sobre o total das proposições submetidas ao Congresso pelo presidente. A taxa de dominância é a participação relativa das leis de iniciativa do Poder Executivo no conjunto das leis aprovadas em determinado período.

Tem-se que, no caso brasileiro, as taxas de sucesso e dominância do Executivo se equiparam às taxas alcançadas por regimes parlamentaristas, de altíssima disciplina partidária (LIMONGI, 2006). O autor afirma que o Executivo, no Brasil, controla a agenda legislativa e consegue aprovar a maioria de suas proposições devido ao “sólido e consistente apoio partidário” que os presidentes costumam alcançar. O sucesso do Executivo no período analisado pelo autor (da promulgação da Constituição de 1998 até março de 2006) era de 70,7%. A taxa de dominância encontrada também era expressiva, de 85,6% (p. 77). Em análise realizada no ano seguinte, em 2007, Figueiredo e Limongi destacam o fato de que 83% das leis aprovadas após a promulgação da Constituição de 1988 até aquele momento haviam sido apresentadas pelo presidente.

A análise de Ames (2003), já citada anteriormente, debatia com a tese de sucesso do Poder Executivo e da disciplina partidária no presidencialismo de coalizão de Figueiredo e Limongi (1999), com dois argumentos principais. Primeiramente, o autor afirma que a tese não enfrentaria a questão das “não decisões”, ou seja, aquelas proposições que, uma vez identificadas pelo Executivo como tendo poucas chances de ser aprovadas, não chegavam a ser encaminhadas ao Legislativo. A segunda crítica refere-se à limitação da análise ao final do processo, ou seja, à aprovação, não se tratando de forma devida das negociações que precedem esse momento. Ou seja, para o autor, o sucesso do presidente pode indicar um processo de barganha bem-sucedido, em que os parlamentares ficam satisfeitos com compensações recebidas e, por essa razão, o partido vota unido. Assim, não se trataria necessariamente de um sistema de cooperação dos partidos, mas de uma influência exercida “de cima para baixo”. Segundo o autor, “para fazer inferências sobre o poder dos líderes, é necessário estimar a importância de outros determinantes do voto partidário, inclusive ideologias, as características do eleitorado, os benefícios clientelistas e o número de mandatos exercido por um deputado” (AMES, 2003, p. 220).

Figueiredo e Limongi (2009) buscaram responder às principais críticas à sua tese, reunindo-as em dois pontos principais. Em primeiro lugar, conforme levantado por Ames, os dados observados não considerariam o problema das não-

decisões, ou seja, deixariam de lado aquilo que o Executivo deixa de submeter ao Legislativo por saber que terá resistência para aprovação. Para os autores, essa crítica leva à suposição de que haveria uma agenda prévia do Executivo, uma reunião de propostas com certa integração, algo que poderia ser comparado a um programa de governo. Em segundo lugar, a análise desprezaria a agenda do Legislativo, formada pelos interesses eleitorais dos parlamentares.

Os autores optam por responder às críticas recebidas contestando a existência de uma agenda dual, baseada na existência de duas agendas independentes competindo entre si, a do Executivo e a do Legislativo. Havendo essa dualidade, resultado seria um jogo de soma zero: à medida em que uma das agendas fosse implementada, a outra não seria. Limongi e Figueiredo (2009) argumentam, no entanto, que, mais que uma agenda dual, o que prevalece é uma agenda da maioria, que também poderia ser chamada de agenda do governo, ou seja, uma fusão de agendas resultante da fusão de poderes que caracteriza o presidencialismo de coalizão.

O mais interessante dessa análise, para este trabalho, é a ideia de que não é suficiente afirmar que o Executivo é preponderante ou possui o poder de agenda, pois esse poder de propor não seria suficiente para a aprovação de sua agenda junto ao Legislativo se não houver apoio da maioria, ou seja, se não houver a construção de uma agenda comum. Conforme argumentarei mais à frente, o governo necessita articular internamente posições, em conjunto com os ministros e, conseqüentemente, seus partidos, para que seu sucesso na arena legislativa seja alcançado.

O ponto, no entanto, é que não é possível tratar o sucesso do presidente apenas observando-se a aprovação ou não de suas proposições, ou ainda do procedimento de veto após a aprovação para garantir que seu posicionamento seja mantido. Há outras formas de controle da agenda. Silva e Araújo (2010), por exemplo, procedem um interessante estudo sobre o processo que chamam de “apropriação” da agenda do Legislativo pelo Executivo. Segundo os autores, apesar da preponderância do Executivo na aprovação de matérias, o presidente necessita dos parlamentares para governar, pois são eles que dão a última palavra sobre as proposições. Assim, o presidente precisa negociar com o Legislativo o conteúdo dessas propostas, pois enquanto tramita, há a possibilidade de ajustes.

Quando submetida ao processo legislativo, a proposta do Executivo está sujeita a mudanças e aprimoramentos. O grau de contribuição varia conforme

as regras e os procedimentos, bem como com a aglutinação com os interesses da coalizão majoritária. Aliás, esse passa a ser o eixo da relação entre o Executivo e o Legislativo: como formar maiorias e lidar com elas no Congresso. (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 3)

Os autores argumentam que o presidente se utiliza do conteúdo das propostas legislativas submetidas ao Congresso pelos parlamentares para formular suas próprias propostas, e que essa pode ser uma razão pela qual não há tanta resistência à sua aprovação.

Ou seja, há indícios para se supor que a taxa de dominância e o sucesso legislativos do presidente não são suficientes para definir sua predominância na produção das leis. Se o foco estiver apenas na conclusão do processo legislativo, esquece-se de todo o percurso em que se dá uma grande conjunção de forças e atuação de diversos atores. Concordo com o argumento de Ames (2003) de que o processo anterior à aprovação e mesmo à apresentação das proposições do Executivo importam, embora discorde de que os interesses dos parlamentares sejam puramente maximizar ganhos pessoais e levar recursos a clientelas específicas. Por outro lado, embora concorde com a argumentação de Figueiredo e Limongi (2009), referente à formação de uma agenda de governo, não acredito que seja suficiente para tratar de sucesso do presidente. Além disso, o foco nas matérias de autoria do presidente (e apenas nelas) limita a análise do que, de fato, ocorre no interior do Poder Legislativo. De forma diversa, o ponto central para o qual chamo a atenção neste trabalho, conforme já explicitado, é o outro lado da moeda: a garantia de que as propostas de lei que não sejam de interesse do presidente não sejam aprovadas.

Dessa forma, o suposto que orienta esse trabalho é que o bloqueio de proposições de iniciativa dos legisladores nas Comissões também constitui o poder de agenda do Executivo, assim como o envio de propostas de lei ao Congresso, a atuação via lideranças partidárias para que proposições de seu interesse sejam pautadas e emendadas em consonância com a sua agenda, a formação de maiorias para a aprovação desta agenda e outras demonstrações debatidas até aqui. É necessária a atuação do Executivo, por meio de lideranças e parlamentares da base, para que a pauta “indesejável” não tenha prosseguimento.

Neste ponto, cabe questionar: por que uma matéria não seria do interesse do presidente? Ou, ainda, considerando o presidencialismo de coalizão, em que o presidente atinge maioria por meio de acordos com outros partidos legislativos, é

possível que o presidente seja contrário a matérias apresentadas por parlamentares dos partidos aliados? Considero importante, para responder às questões até aqui apresentadas, pensar em como as coalizões são conformadas dentro do gabinete presidencial e reforçar as razões pelas quais determinados assuntos podem ser, em dado momento, de aprovação indesejável.

2.2 Formação de Gabinetes e Gerenciamento de Conflitos

Até aqui, ressaltamos parte da literatura que trata o Executivo como um ator político poderoso, investido de grandes poderes legislativos e com extensa capacidade de articulação. Muller e Pereira (2002) afirmam em sua “teoria da preponderância executiva”, por exemplo, que o Executivo possui meios suficientes e instrumentos para controlar o processo legislativo. A questão é: no contexto do presidencialismo de coalizão, em que o partido do presidente não é o único responsável pela formulação da agenda e as responsabilidades são divididas entre os vários partidos que ocupam as pastas ministeriais, quem é o Executivo, e como essa a delegação de poderes entre os atores o redefine?

Um ponto importante para responder essa questão é o da dinâmica da formação de gabinetes no presidencialismo de coalizão. Entre os autores que tratam da questão, Amorim Neto e Tafner (2002) analisam o presidencialismo à luz da Teoria da Delegação. Utilizam-se do termo “cadeia delegativa”, cunhado por Strom (2000, *apud* AMORIM NETO; TAFNER, 2002), para expressar a noção de que os eleitores delegam poderes ao Congresso e ao presidente, que por sua vez delega aos ministros e à burocracia. O Congresso, por sua vez, delega poderes ao próprio presidente e à burocracia e, internamente, aos partidos e às comissões parlamentares.

Os autores ainda afirmam que “relações de delegação são, por definição, relações hierárquicas” (p. 10), o que, potencialmente, introduz o problema do controle das ações daquelas ou daqueles receptores de poderes, em especial quando há assimetria de informações e conflitos de interesses. Nesse contexto, o modelo mandante-agente (*principal-agent model*) seria o instrumento analítico mais apropriado para o estudo de delegações de poder. Por meio desse modelo, compreende-se que duas partes entram em acordo, sendo uma o mandante e a outra

o agente, na expectativa de que as opções feitas pelo agente atinjam resultados do interesse do mandante (MOE, 1984; *apud* AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

O acordo firmado entre as partes estaria sujeito a incertezas devido à assimetria das informações disponíveis a cada parte, pois o agente pode não escolher ações que levem aos resultados esperados pelo mandante. Pode, ao invés disso, por exemplo, de forma oportunista, utilizar-se das vantagens trazidas por sua posição para fazer opções que levem ao atendimento de suas próprias demandas.

Dessa relação conflituosa pode-se gerar dois tipos de perdas por agenciamento, uma resultante de ações operadas pelo agente que venham a ser contrárias à vontade do mandante e outra decorrente dos esforços que necessitam ser feitos pelo mandante para evitar que tais ações sejam operadas pelo agente. Essas perdas podem crescer a ponto de serem maiores do que os ganhos trazidos pela delegação. As principais estratégias para reduzir as perdas por agenciamento estão disponíveis aos mandantes, quais sejam, o estabelecimento de contratos, mecanismos de seleção, mecanismos de monitoramento e controles institucionais (KIEWIET; McCUBBINS, 1991 *apud* AMORIM NETO; TAFNER, 2002). O veto presidencial é um controle institucional de um poder sobre o outro, por exemplo.

Com foco nesse tipo de relação de agenciamento, Amorim Neto (2000) busca averiguar se gabinetes presidenciais multipartidários podem funcionar como as coalizões do tipo parlamentarista, que geralmente apresentam alto grau de disciplina partidária e atuam em sintonia com o Executivo na proposição de projetos legislativos. O Brasil seria um bom ponto de partida para a análise do fenômeno. O autor concorda com Figueiredo e Limongi (1999; 2001) quando afirmam que a estabilidade dos governos brasileiros pós-1988 estaria associada à combinação dos poderes de agenda do presidente com os dos líderes partidários, num acordo de coalizão que envolve, entre outras questões, a nomeação de parlamentares e outros nomes indicados pelos partidos para o gabinete presidencial.

Alguns autores (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 1994) oferecem exemplos ilustrativos a respeito de como o processo legislativo está associado com o tipo de gabinete escolhido pelo chefe do Executivo. Para Amorim Neto, a natureza de um gabinete presidencial não dependeria apenas do fato de ser constituído por um ou mais partidos e de ter ou não o controle da maioria de assentos no Legislativo. Os

gabinetes também poderiam variar de acordo com o modo como os partidos estão nele representados, aspecto que captura por meio da sua taxa de coalescência ⁵.

Assim como o eleitorado delega poder ao presidente e ao Legislativo, estes agentes também delegam poderes entre si. O presidente delega poderes àqueles que convida a compor seu gabinete e quando escolhe líderes para representar sua vontade internamente ao processo legislativo. Essa relação é importante para o argumento aqui desenvolvido, dado que, por vezes, tal delegação é feita a parlamentares, ou mesmo técnicos escolhidos pelos partidos que constituem a base do governo e não necessariamente do partido do presidente. Ou seja, tal delegação pode gerar conflitos, sejam eles políticos ou ideológicos, que tendem a afetar a influência do Poder Executivo sobre a atuação legislativa.

Em síntese, a formação do gabinete no presidencialismo de coalizão envolve a alocação de portfólios a diferentes partidos, com, potencialmente, *policy positions* ou expectativas de retornos dessa posição ministerial divergente, o que tende a resultar em conflitos. Importante reforçar a visão de que o Executivo não é um agente unitário, mas uma arena onde diferentes agentes, políticos e burocracias, posicionados nos Ministérios e Secretarias, podem se manifestar de forma diversa para um ou mais temas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Essa característica exigiria do presidente, para ver suas preferências atendidas na arena legislativa, além das habilidades já ressaltadas, uma capacidade de articulação interna e de mediação de interesses. Tal articulação se dá por meio de uma estrutura que envolve órgãos específicos, na Presidência e internamente aos Ministérios, como explicaremos mais à frente.

Os conflitos aqui ressaltados são importantes para responder às questões propostas, porque nos permitem refletir a respeito do paradoxo que se apresenta entre a preponderância do Executivo, já tão debatida, e a necessidade de bloqueio de proposições dos legisladores por este ator. A variedade de posições quanto aos diversos temas sobre os quais é necessário manifestar-se, além de outras razões que explicitarei a seguir, relacionadas especificamente à unidade dos ministérios, leva o presidente e seu gabinete à necessidade de adotar mecanismos voltados ao gerenciamento dos conflitos que são gerados. Argumento que estes conflitos não se

⁵ Amorim Neto (2000) define a taxa de coalescência como “um indicador [...] com base na relação entre a porcentagem de cargos ministeriais de cada partido representado no gabinete e a porcentagem de assentos legislativos de cada um desses partidos” (tradução minha).

dariam apenas no âmbito do Executivo, mas estender-se-ia à arena legislativa, gerando a necessidade de gerenciamento.

A literatura apresenta diversas hipóteses a respeito de como os conflitos podem ser gerenciados no interior de uma coalizão. Embora boa parte dos trabalhos esteja voltada para sistemas parlamentaristas, resta claro que é possível aplicá-los também, em certa medida, ao caso brasileiro. Conforme ressaltado na seção anterior, a delegação de responsabilidades no interior do gabinete em governos de coalizão, necessária para a manutenção da governabilidade, também tende a gerar conflitos.

Lupia e Strom (1995) destacam um dos componentes responsáveis pela estabilidade das coalizões em sistemas parlamentaristas: a alocação proporcional de portfólios entre os participantes dessa aliança. Para os autores, tanto a delegação quanto essa recompensa proporcional seriam necessárias para facilitar a governança em grande escala. Apesar de indispensável, a delegação não é livre de custos. A forma que as democracias resolvem ou enfrentam esses desafios, a longo prazo, tem uma influência decisiva na viabilidade e qualidade da governança democrática. Os autores enxergam que, caso o problema da delegação não seja resolvido, pode-se acabar com um déficit democrático no qual os representantes políticos não desfrutam da confiança de seus eleitores. Ademais, a alocação desproporcional de posições no gabinete pode resultar no comportamento volátil e oportunista dos membros da coalizão.

Para que uma coalizão seja bem-sucedida, ela precisa agradar aos eleitores e, ao mesmo tempo, firmar acordos politicamente sustentáveis. Algumas políticas importantes para desenvolvimento econômico e social exigem que o governo faça compromissos a longo prazo, para que possam ser bem-sucedidas. Entretanto, duas questões tornam a formulação de políticas públicas em coalizões problemáticas. A primeira delas é que a formação de coalizões pode envolver partidos com preferências que podem divergir em relação à agenda de governo. A segunda questão refere-se à necessidade de delegação de poderes nos governos de coalizão, delegação essa que provê discricionariedade considerável a ministros na formulação da legislação. Enquanto alguns governos não enfrentam tantos problemas de delegação, outros, por sua vez, têm fortes incentivos para monitorar e, se necessário, corrigir as ações de ministros "hostis". As coalizões devem ser capazes de proteger essas políticas, dando aos parceiros políticos do incumbente, incentivos para optar por levar em frente o que foi acordado, ao invés de descontinuar as políticas. A

solução passaria pela capacidade de negociação interna do governo para com seu próprio gabinete. Ou seja, Lupia e Strom (1995) também trazem para dentro do próprio executivo, a solução dos problemas causados pela necessidade de delegação.

Estudos recentes têm destacado os mecanismos institucionais que operam no nível do gabinete como solução aos conflitos intracoalizão. Longe de abdicar ao controle de uma área de política para o partido no controle dos ministérios e esperar pelo melhor (governo ministerial), os governos têm adotado medidas para gerenciar essa delegação.

Thies (2001) argumenta que parte dos problemas de governos multipartidários podem ser resolvidas no interior do gabinete, por meio do monitoramento dos ministros. O autor defende que as coalizões que contêm partidos com preferências políticas próximas são mais prováveis de sobreviver do que coalizões de partidos com preferências divergentes. O autor entende que o modelo do governo ministerial representaria a pior opção para enfrentar os problemas da delegação interpartidária por duas razões. A primeira, porque seria arriscado, uma vez que seria impossível prever que tipo de decisões os ministros tomariam sobre as políticas públicas no decorrer do governo, levando a uma constante incerteza. Em segundo lugar, porque não seria vantajosa, uma vez que, em seu entendimento, todos os parceiros da coalizão poderiam se beneficiar mais da delegação caso os ministros de todos os partidos possam ser monitorados e controlados.

O autor acaba por encontrar evidências de que a melhor forma de lidar com o problema da delegação, é mesmo o monitoramento e controle por meio de nomeações de pessoas do partido do incumbente, para observar/acompanhar de perto (*shadowing*) os Ministros dos demais partidos que compõem o gabinete. Esse esforço de monitoramento seria maior em pastas mais importantes, uma vez que o custo de não se ter o controle sobre estas áreas seria mais alto. Um exemplo seria o uso dos Ministros Juniores, citado por Muller e Strom (2000) e Thies (2001). Eles argumentam que os custos de tentar monitorar os ministros "hostis" seriam tão altos que os parceiros da coligação são forçados a procurar mecanismos externos ao gabinete para controlar a atuação ministerial.

Posteriormente, alguns autores consideraram a solução de tais conflitos pode ultrapassar a arena ministerial. Martin e Vanberg (2005) argumentam que a solução dos conflitos entre os membros do gabinete pode ocorrer no interior do Legislativo, por exemplo. Os autores focam na influência das instituições legislativas

em períodos de governos de coalizão. Defendem que, uma vez que eventuais desvios dos acordos da coalizão podem ocorrer por parte de membros do gabinete ministerial, o processo de revisão legislativa representa uma importante oportunidade institucional para os parceiros da coalizão resolverem tais conflitos. Afirmam que os conflitos tendem a ser maiores em questões que dividem as coalizões.

Dado que o legislativo deve aprovar a maior parte das iniciativas de políticas públicas interessa aos autores a pouca atenção que se dá aos movimentos estratégicos dos parceiros da coalizão ao longo do processo legislativo para resolverem conflitos gerados na fase pré-legislativa. Os autores argumentam que governos multipartidários usam os procedimentos de revisão legislativa da própria agenda do governo para reestabelecer os acordos da coalizão, quando estes são ameaçados por algum partido que se utiliza das vantagens de controlar uma pasta para introduzir políticas de maneira desviante dos acordos estabelecidos.

Martin e Vanberg (2005) afirmam, ainda, que não descartam a importância das instituições do nível ministerial, mas consideram que os partidos da coalizão usam as instituições legislativas para a solução dos conflitos. Ou seja, os legisladores teriam um papel mais importante que o colocado pelos demais autores (MULLER; STROM, 2000; THIES, 2001) na solução dos conflitos entre os partidos da coalizão.

Ainda na linha dos problemas de coordenação de gabinetes multipartidários decorrentes de delegação, Inácio e Rezende (2015) analisam os que designam como delegação cruzada, ou seja, a delegação da execução da agenda governamental a membros de diferentes partidos da coalizão, fazendo com que a recompensa de ser governo dependa, não só da participação na coalizão, mas também de como os outros partidos conduzem essa agenda em sua área de política. Para as autoras, “depende de outros partidos para construir sua agenda legislativa ou executar políticas tem impactos nada desprezíveis sobre o quanto um partido ganha ao ser governo e quanto ele paga para participar da coalizão” (p. 296). Assim, buscam verificar se os partidos teriam incentivos para praticarem o monitoramento mútuo de seus agentes, para evitar a atuação monopólica em determinada área.

As autoras classificam os problemas de coordenação, descritos na literatura, como ocorrendo entre o chefe do Executivo e os ministros e, de outro, entre os partidos membros da coalizão. Seguindo a lógica do modelo *principal-agent*, uma vez que o principal não pode prever todas as ações do *agent*, algumas ações, *ex ante* ou *ex post*, poderiam ajudar a minimizar a perda de controle/agência. A ausência de

tais ações concederia aos ministros a discricionariedade em sua atuação, permitindo-lhes tomar decisões de acordo com sua vontade em sua área de política, o que poderia aumentar os ganhos em fazer parte do governo. Por outro lado, não seria desejável para o presidente que os ministros tivessem tanta autonomia.

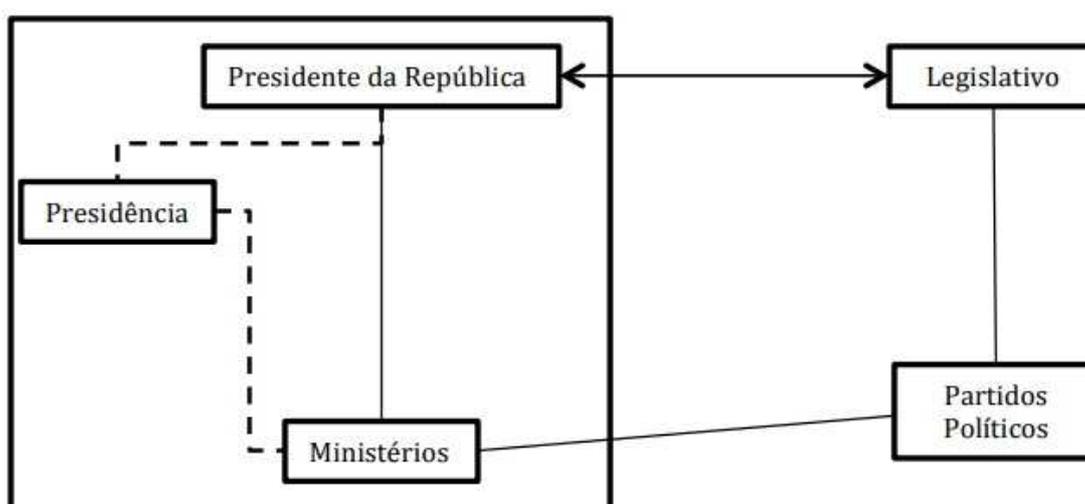
A delegação cruzada pode passar a constituir um problema quando os ministros possuem preferências distantes dos outros partidos que compõem a coalizão e têm poder para induzir a distorções nos acordos pré-legislativos. Os ministros tendem a influenciar na tramitação das matérias que lhes são de interesse no Congresso, razão pela qual a Presidência necessita constituir formas de exercer controle sobre sua atuação. Até porque, os conflitos entre base e oposição não constituem o único pólo de negociação da agenda legislativa; divergências internas ao governo podem ocorrer e gerar a necessidade de controle e monitoramento entre os membros da coalizão. Mais que isso, argumento que tal problema de coordenação pode ser transposto para a arena legislativa e identifico que órgãos de relações institucionais da Presidência da República, no caso brasileiro, cumprem com essa função no âmbito legislativo, conforme será problematizado mais à frente.

A atuação dos partidos da coalizão na arena legislativa, por meio de seus líderes e parlamentares, tem papel decisivo na acomodação dos acordos entre Executivo e Legislativo, uma vez que lhes é possível aprovar, emendar ou rejeitar proposições decisivas para o funcionamento de políticas públicas.

Conforme já ressaltado, as coalizões no Brasil se organizam de forma similar às observadas em sistemas parlamentaristas, conseqüentemente com baixas taxas de atropelamento no Congresso, o que representaria o sucesso legislativo do Executivo. Se considerarmos a atuação da maioria como cartel legislativo, no âmbito da formulação e tramitação da agenda legislativa, tem-se que se daria em dois níveis: na definição da agenda e em sua imposição no Congresso. Segundo Amorim Neto *et al* (2003), como um cartel, os partidos votam de forma disciplinada no Congresso desde que tenham poder de veto sobre a agenda da coalizão na sua fase pré-legislativa. A suposição é de que, se o presidente permite essa avaliação prévia, os problemas da delegação cruzada serão dirimidos e não será necessária alteração na fase legislativa. No entanto, a ausência de negociações prévias leva a alterações ou derrotas do governo na arena legislativa. Ou seja, o monitoramento entre os membros da coalizão, no âmbito do legislativo, será necessário nos casos de delegação cruzada quando não houver distribuição de poder de veto na fase pré-legislativa.

Para Batista (2014), seria possível afirmar que o presidente se beneficia com a delegação de tarefas aos ministros pela divisão do trabalho e especialização das tomadas de decisões, embora possa ser um problema a possibilidade de um partido/ministro utilizar sua posição privilegiada para influenciar decisões em favor de seus interesses, caso esses interesses sejam conflituosos com o *principal* (presidente). Se for considerado, novamente, como as informações se traduzem para o eleitorado, os ministros podem se constituir como *agents* tanto do presidente quanto de seu partido. A autora vai além e propõe um modelo para demonstrar como a influência dos partidos pode interferir na relação entre a decisão ministerial e o controle do presidente.

Figura 1: Sistema Político e Processo Decisório em Duas Arenas



Fonte: BATISTA, 2014, p. 43

A autora ressalta que o presidencialismo e o sistema eleitoral brasileiro oferecem incentivos para que os partidos ajam coletivamente e de forma disciplinada, apoiando, em última instância, as decisões do presidente. Este, por sua vez, preocupa-se com as políticas mais gerais de seu governo. Uma vez que os partidos da coalizão são associados ao presidente por seu eleitorado, é de se esperar que se preocupem com as políticas identificadas por suas bases como de responsabilidade do presidente. Assim, a disciplina no Congresso é incentivada. Essa visão é compatível com o entendimento trazido por este trabalho, uma vez que as proposições legislativas podem favorecer ou desfavorecer as políticas implementadas pelo

governo. Ou seja, espera-se que os partidos da base do presidente apoiem ações que priorizem as políticas do governo, sejam essas ações para aprovar ou não permitir que proposições sejam aprovadas.

Para Rennó e Wojcik (2015), ao permitir que membros do gabinete participem da criação da agenda legislativa do governo, o presidente distribui o poder de influência entre os membros da coalizão, aumentando a probabilidade de aprovação no congresso e resposta a demandas transversais.

Os autores trazem duas argumentações teóricas principais sobre a formulação de leis nos sistemas presidencialistas. A primeira refere-se à necessidade de o presidente delegar as funções de formulação de políticas públicas com ministros que tenham expertise para tanto. A segunda refere-se ao argumento de que alguns ministros participam mais da formulação da agenda governamental que outros. Assim como os autores, presidentes não constroem a agenda governamental sozinhos, impondo sua posição ao restante da coalizão ou “comprando” o apoio dos partidos com benefícios e patronagem. Os ministros procuram produzir propostas de políticas legítimas que promovam os objetivos de suas pastas, enquanto o presidente precisa “dar conta” de uma infinidade de questões, razão pela qual busca se beneficiar da expertise dos ministros em suas áreas específicas.

No caso brasileiro, em termos de agenda legislativa, argumento que a articulação política que permite os bloqueios de propostas de lei, nosso principal objeto, ocorre em dois níveis: intra-Executivo e na arena legislativa. Ou seja, pelo menos parte dos conflitos gerados pelo multipartidarismo são resolvidos internamente, no Executivo, por meio de estrutura organizacional, na Presidência da República e nos Ministérios. Essa resolução permite ao presidente acompanhar de perto – e influenciar, quando necessário – a atuação parlamentar, conforme segue.

2.3 Relação Institucional Executivo-Legislativo

Quando se pensa nos três poderes da União, quais sejam o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, parece-me claro que a relação mais complexa se dá entre o Executivo e o Legislativo. Existem, entre ambos, interesses comuns e divergentes, e

uma trama que envolve partidos, ideologias e instituições que precisam se relacionar em diversos níveis e possibilidades.

Alguns aspectos dessa relação passam, como já explicitado, pela formação do gabinete. Couto (1997) afirma que a montagem do gabinete presidencial passa pelo convívio de características majoritárias e consociativas, sendo que entre as características consociativas podem-se destacar o grande número de partidos relevantes no Legislativo, a indisciplina partidária e constantes alterações na legenda, o que forçaria o presidente a montar um gabinete heterogêneo e de difícil controle. A estas características, poder-se-ia somar o forte poder da Presidência da República no sistema político brasileiro. A explicação para este fator restaria na dinâmica personalista do presidente, fosse no momento eleitoral ou governamental. Este caráter não estaria ligado apenas à cultura política, mas estaria instalado nas instituições e no funcionamento do sistema político e do Executivo. Ou seja, em nosso sistema o Executivo seria quase sempre a liderança que iniciaria o jogo político. Porém, mais uma vez: iniciar o jogo político não significa necessariamente dominar o jogo político, nem que isso aconteça com facilidade.

E, para compreender a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, é necessário voltar à questão de “quem” é o Poder Executivo. Seria o presidente? O conjunto simples de Ministério? Minha análise é de que, assim como afirmado por Figueiredo e Limongi (2008), o poder Executivo não é um agente unitário. O presidente conta com uma rede de formuladores de sua agenda de políticas, especialmente formada pelos ministros que nomeia, e esses agentes, por sua vez, podem se manifestar de forma diversa para um ou mais temas. Essa característica exigiria do Poder Executivo, para ver suas preferências atendidas na arena legislativa, além das habilidades já ressaltadas, uma capacidade de articulação interna e de mediação de interesses.

Castro Santos (1997) discute a “capacidade governativa” (em contraposição aos termos governabilidade e governança) no contexto da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil. Por meio do estudo da política salarial, a autora chega a dois padrões básicos de interação entre os poderes: um de composição, quando as lideranças da base e oposição chegam ao entendimento a respeito de pontos de conflito; e outro, de confronto, com a radicalização das posições e consequente obstrução das matérias em votação, que pode levar à completa paralisia decisória no Congresso.

Diniz (2005), por sua vez, divide as vertentes que tratam da capacidade de o presidente aprovar suas políticas no Congresso em duas perspectivas: uma centrada na Presidência e outra no Sistema Político. A primeira vertente observa a influência pessoal do presidente, em sua capacidade de persuasão. Por esta visão, o Legislativo é analisado em virtude de sua posição com relação ao presidente, e não como uma instituição que deve apresentar soluções de políticas públicas para as principais questões de interesse do país. A segunda vertente indica que Presidência e legislativo atuariam na arena legislativa, de forma articulada, em um jogo estratégico no qual o resultado estaria centrado basicamente pelas escolhas e posições do governo. Desta feita, o sucesso e o fracasso não poderiam ser medidos observando-se somente a tramitação legislativa das proposições de interesse do Executivo, pois o resultado legislativo seria antecedido por consultas ou julgamentos de reações antecipadas, internamente ao Executivo.

Pela segunda perspectiva, poder-se-ia dizer que Congresso e Presidência fazem parte de um mesmo sistema e que, quando buscam interação, podem ter por resultado conflito ou cooperação, a depender da situação, ao invés da certeza do conflito.

O ponto em que as vertentes se tocam seria o do reconhecimento da necessidade de barganha: a primeira, viria por meio da persuasão do presidente; a segunda não traz claramente o objeto de barganha, que seria definido pelo jogo estratégico. O poder de veto poderia ser um desses instrumentos, por exemplo.

No entanto, as duas perspectivas ainda não seriam suficientes para se definir como avaliar sucesso e fracasso presidencial. Diniz (2005) avalia que o fato de o presidente enviar uma proposta para análise do Congresso é parte de uma estratégia, e não necessariamente sua aprovação é o objetivo. A autora atenta para o fato de que há diversas propostas enviadas pelo presidente que foram retiradas ou que tramitaram por muitos anos, e questiona se isto significaria, necessariamente uma derrota ou se não seria parte da estratégia do presidente. Seria o envio de uma proposição uma preferência sincera do autor?

Ora, se o presidente pode não ter interesse em aprovar matérias enviadas pelo próprio Executivo, seria plausível supor que pode haver razões para que também não espere ver aprovadas propostas de origem do legislativo. Mais ainda: não apenas propostas oriundas de parlamentares da oposição, mas também dos partidos da base de apoio ao governo.

A partir desse ponto, e considerando as questões apresentadas, surge a necessidade de se aprofundar a questão do poder de agenda do presidente. Quem define o que será ou não apreciado e qual o papel do presidente nesse processo? Qual o real interesse do presidente na arena legislativa? Essas e outras questões relacionadas à agenda e à necessidade de bloqueio de proposições por parte do presidente e de seus apoiadores serão tratadas no próximo capítulo.

3 O PODER DE AGENDA E A PARTICIPAÇÃO DO EXECUTIVO NO PROCESSO DECISÓRIO DO LEGISLATIVO

3.1 O Poder da Agenda

Para tratarmos do bloqueio de propostas legislativas, é necessário primeiramente compreender o embate de forças que ocorre entre Legislativo e Executivo no desempenho de suas funções legislativas. O bloqueio que me proponho a debater reflete estruturas de poder institucional com o intuito de barrar propostas legislativas. A capacidade de bloqueio define-se a partir do contexto institucional, o qual estrutura incentivos e constrangimentos à competição entre agendas propostas por diferentes agentes legislativos, e resulta na paralisia tácita ou definitiva do processo decisório de uma proposta legislativa. Importante frisar, de saída, que o bloqueio de proposições não se confunde com o poder de veto. Ele diz respeito à possibilidade de postergação do processo legislativo antes da aprovação ou rejeição de uma lei, ou antes mesmo que o próprio Poder Executivo possa fazer uso do poder de veto. Esse poder de bloqueio de propostas legislativas, quando incentivado de alguma forma pelo Poder Executivo, permite ao presidente afirmar as preferências de sua agenda legislativa e impedir que proposições contrárias avancem no processo legislativo. O poder de bloqueio, portanto, tende a guardar relação direta com a questão do poder de agenda e das preferências do Poder Executivo. Por esta razão, argumento que, para compreender a importância do bloqueio, é importante compreender o debate em torno do poder de agenda no presidencialismo brasileiro.

O poder de agenda pode ser compreendido como a “capacidade de determinado ator 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” (INÁCIO, 2006, p. 170). No âmbito legislativo, pode ser definido de forma ainda mais direta, como a habilidade de influenciar o que é votado, como e quando (COX; McCUBBINS, 2005, p. 63).

Pode ser conceituado, ainda, com relação aos instrumentos que são utilizados para que seja colocado em prática, ou seja, os mecanismos que permitem

a influência de quem quer que seja no legislativo e as prerrogativas garantidas pelo arranjo institucional vigente:

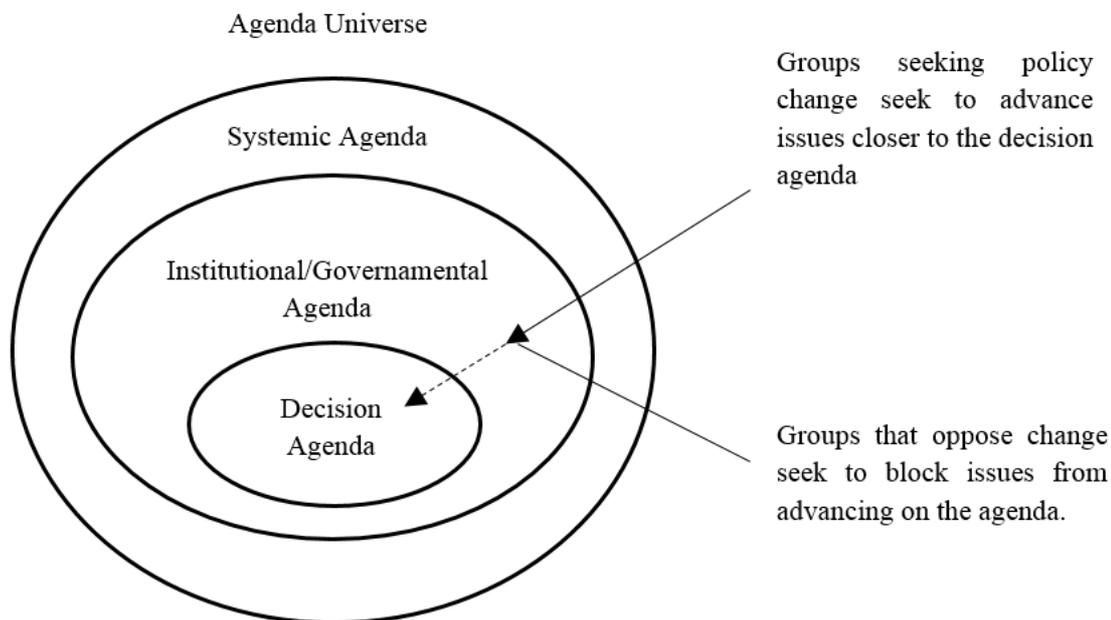
O poder de agenda do presidente e das lideranças partidárias remete à estrutura institucional que organiza o processo legislativo. Mais especificamente, o que importa agora é observar as regras e procedimentos de formulação da agenda parlamentar, os núcleos de elaboração das políticas efetivamente aprovadas, e os agentes de maior influência nesse processo. A questão central gira em torno da extensão dos direitos parlamentares dos deputados sem postos na burocracia parlamentar vis-à-vis as prerrogativas de poder acumuladas nas mãos das lideranças partidárias e a capacidade do Poder Executivo de iniciar e influenciar o processo legislativo. (SANTOS, 2003, p. 67)

Antes de passar à discussão do poder de agenda e de como se dá na arena legislativa, considero importante esclarecer o que estamos tratando por agenda. Se considerarmos a finalidade específica do nosso objeto, chegaremos à conclusão de que nada mais é que, a formulação ou a consolidação de políticas públicas por parte do governo e dos parlamentares. Conforme já explicitado, apesar da preponderância do Executivo na aprovação de propostas legislativas, as propostas de origem do Legislativo também têm o poder de impactar nas políticas implementadas pelo governo. Nesse sentido, Birkland (2005) define agenda da seguinte forma:

[...] a collection of problems, understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their governmental officials. An agenda can be as concrete as a list of bills that are before a legislature, but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, non profit organizations, or through joint action by some or all of these institutions. (BIRKLAND, 2001, p. 106)

Assim, por ser formada por tantos fatores, é de se esperar que a formação dessa agenda não seja algo tão simples. Por ser um conceito tão vasto, o autor propõe diferentes níveis de agenda, conforme Figura 2 abaixo. O primeiro deles, mais amplo, refere-se a todas as ideias que podem ser discutidas na sociedade ou num sistema político. O segundo, da agenda sistêmica, refere-se às ideias mais “aceitáveis” politicamente, após um “filtro” social, político e cultural. São as questões percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras de atenção pública.

Figura 2: Level of Agenda



Fonte: BIRKLAND, 2001, p. 108.

O terceiro nível de agenda institucional ou governamental representa aqueles esquemas que são satisfatoriamente elevados ao posto de questões importantes para serem levadas em consideração pelos tomadores de decisão, pelas autoridades. O nível mais restrito é o da agenda de decisões, que contém o que, de fato, é colocado em prática pelo poder constituído. Transpondo para o nosso estudo, seria o que de fato se transforma em lei.

Excluindo-se a agenda universal, tudo o que se encontra nos demais níveis é finito – e, a cada nível, mais limitado – e essa limitação faz com que os interesses disputem entre si para alcançar o nível seguinte (BIRKLAND, 2005, p. 109). Mais importante que isso: os interesses podem ser conflitantes, e nesse caso será necessário a cada grupo interessado **não apenas avançar com suas questões, mas bloquear o avanço dos demais.**

Dito isto, proponho a reflexão sobre, porquê e como os Poderes Executivo e Legislativo buscam dominar os poderes sobre a agenda. Primeiramente, discutirei o poder de agenda no âmbito do Poder Executivo, com foco nas prerrogativas do presidente para exercer o seu poder na arena legislativa. Em seguida, tratarei das prerrogativas que permitem ao Legislativo afirmar-se como um relevante ator

institucional, seja no auxílio ou impedimento do poder de agenda do presidente e seu gabinete.

3.2 O Poder de Agenda do Executivo

Para Limongi e Figueiredo (1999), entre os poderes garantidos ao Executivo pelas regras constitucionais na relação Executivo-Legislativo está o controle da agenda do Legislativo. Esse poder seria conferido ao Executivo por seus poderes legislativos garantidos constitucionalmente, como o monopólio da iniciativa legal em áreas como tributação e orçamento, além da administração do aparato do Estado e da possibilidade de pedido de urgência para matérias de sua autoria. Mas o mais poderoso de todos os instrumentos legais do Executivo seria a possibilidade de edição de Medidas Provisórias. A importância da Medida Provisória residiria especialmente no fato de que, a partir de sua edição, o Executivo alteraria unilateralmente o *status quo*, criando, desde aquele momento, um fato consumado e possíveis desdobramentos. Os autores argumentam que, com o advento da MP, o Executivo não só determinaria a pauta dos trabalhos legislativos, mas influiria também nos seus resultados, pois após a edição de uma MP, o parlamentar não teria que escolher entre o *status quo* anterior à sua edição e a própria MP, mas entre esta e os efeitos que decorreriam de sua edição.

Ainda para os autores, a centralização do processo decisório pelo Executivo reduziria a influência dos parlamentares, limitando o acesso a recursos que lhes permitiriam garantir benefícios para suas clientelas. Assim, essa mesma centralização eliminaria a possibilidade de que o Congresso se constituísse em veto institucional à agenda governamental, devido a divergências de interesses entre os dois poderes. Em suma, aumentaria a governabilidade, entendida, nesse caso, como a capacidade do governo em fazer valer a sua agenda.

Santos (2003), valendo-se do entendimento de Figueiredo e Limongi (1997; 1999; 2001), se utiliza da análise de alguns instrumentos regimentais para demonstrar como o presidente ganhou força no sistema pós-1988, tais como o aumento das matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, a possibilidade de pedir urgência para a

votação das matérias e o poder de veto. O autor considera que o poder de agenda é fator decisivo na definição de forças entre Legislativo e Executivo, e chega a essa conclusão após analisar o padrão de relação entre os dois poderes constitucionais tomando por base dois períodos democráticos distintos, quais sejam o período compreendido entre 1946 e 1964, e o período pós-1988. Defende que há diferenças nesse padrão e que estas se dariam, principalmente, por mudanças no poder de agenda do presidente, ou seja, mudanças na capacidade do presidente de influenciar o processo legislativo. O período pós-1988 seria marcado pela predominância do presidente frente ao Legislativo, seja pela imposição de sua agenda, seja pela forte disciplina partidária dos partidos pertencentes à coalizão.

Minha suposição é de que, a possibilidade de bloqueio de propostas legislativas no âmbito do legislativo, tem sua importância reforçada por duas razões principais, que buscarei debater nesse capítulo: (i) – o poder de bloqueio serve como recurso de coordenação da coalizão do presidente, possibilitando a resolução de conflitos internos à sua base; (ii) – as estratégias de bloqueio possibilitam que o presidente reafirme seu poder de agenda, ampliando a margem com que ele administra o processo legislativo. Considero que a primeira delas já foi exaustivamente debatida no primeiro capítulo deste trabalho, quando foi trabalhado o conceito de governabilidade e gestão de conflitos inerentes à coalizão. Por essa razão, e por considerar que o segundo é fundamental ao desenvolvimento da tese aqui proposta, prosseguirei à estratégia do presidente na arena legislativa.

A literatura destaca que a capacidade do presidente de afirmar sua agenda no Poder Legislativo decorre de diversos mecanismos institucionais, os quais asseguram ao Poder Executivo a capacidade de maior influência política junto aos parlamentares, a predominância no processo de decisão sobre políticas públicas e gestão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 65; AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 664; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 403; AMORIM NETO, 2006, p. 130). Esses mecanismos permitem que o presidente afirme seu poder de agenda delimitando, dessa forma, o que será ou não submetido a voto no Legislativo.

Pereira, Power e Rennó (2005) procuraram encontrar padrões de relacionamento entre a opinião pública, a estratégia presidencial e a ação do Congresso no Brasil. As conclusões refletem que o Brasil é de fato um sistema político centrado na presidência. O Executivo brasileiro teria poderes consideráveis para

estabelecer uma agenda congressual. Além disso, tal poder seria fundamental para o presidente, uma vez que a opinião do eleitorado sobre sua competência estaria diretamente ligada à sua atuação no Congresso. Um presidente que consegue aprovar sua agenda é considerado mais competente que aquele que não tem domínio sobre a atuação legislativa.

Um conjunto interligado de fatores permitiria ao presidente da República o molde ou até mesmo a definição da agenda legislativa, ou seja, daquilo que é debatido e analisado – embora não necessariamente aprovado – no Congresso.

A predominância do presidente restaria no fato de que raramente é derrotado, além de que é o responsável pela apresentação da maioria das matérias aprovadas. O que garantiria o sucesso do Executivo na arena legislativa seria o apoio construído sobre bases partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Conforme destacado anteriormente, os autores refutam a ideia de agendas opostas para o Executivo e o Legislativo. De qualquer forma, ainda que se considere que não há imposição e que haja uma conformação de interesses, a decisão final sobre a formulação da agenda a ser aprovada ainda seria de competência do Executivo, mediante diversos instrumentos constitucionais e regimentais à disposição do presidente.

O primeiro deles e, talvez, o mais importante, é a possibilidade de apresentar Medidas Provisórias, que criam efeitos assim que editadas. Seus efeitos vigoram até que seja finalizada sua votação pelo Congresso, Câmara e Senado ou até que se completem 120 dias (constitucionalmente, 60 dias prorrogáveis por igual período). É uma prerrogativa poderosa, porque permite ao presidente criar um “fato”, legislar de forma unilateral, pois, ainda que a medida tenha um prazo para encerrar, após o qual pode ser confirmada ou derrubada. Neste período em que vigora, produz efeitos, o que traz uma vantagem considerável para o Executivo e uma pressão para a decisão dos parlamentares.

O presidente tem também a prerrogativa de apresentar projetos de iniciativa exclusiva, ou seja, matérias sobre as quais apenas ele pode iniciar um projeto de lei. A Constituição de 1988 confere ao presidente a possibilidade de legislar exclusivamente sobre fixação dos efetivos das Forças Armadas, criação de cargos, funções ou empregos públicos, organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios,

servidores públicos da União e Territórios, organização do Ministério Público e demais ministérios, conforme postulado em seu artigo 61.

Um outro instrumento que pode ser utilizado pelo presidente é o pedido de urgência. Caso o presidente opte por solicitar urgência para uma matéria, esta deverá ser apreciada necessariamente num prazo total de 90 dias. Caso não seja apreciado nesse período, o projeto “tranca a pauta” do Congresso, ou seja, há o sobrestamento das matérias, e passa à frente dos demais assuntos, que não poderão ser apreciados até que a matéria em urgência o seja. A importância da urgência para as matérias oriundas do Executivo, no entanto, vai além da rapidez em sua aprovação. Mais que isto: esse “atalho” permite ao presidente evitar os emendamentos na fase comissional. Os procedimentos de alteração de proposições em Plenário são mais limitados, regimentalmente, que nas Comissões, onde qualquer parlamentar membro da Comissão pode sugerir modificações.

Há, ainda, o poder de veto do presidente, que pode vetar parcial ou totalmente os projetos aprovados pelo Congresso. Santos (2003) enxerga nesse poder uma forma de “interferência legislativa indireta” (p. 74). Ou seja, sabendo da possibilidade de veto pelo presidente, os parlamentares teriam que, de certa forma, antecipar as vontades do incumbente com relação às matérias que desejam aprovar. De fato, este instrumento constitui a forma mais decisiva de o presidente exercer seu poder de agenda negativo, tendo papel relevante na tomada de decisões por ambas as partes. Por essa razão, será tratado de forma mais cuidadosa no tópico seguinte. Apesar de importante para o presidente, que pode conter aquilo que não conseguiu bloquear durante a tramitação no Congresso, pode ser considerado uma “afronta” por parte dos parlamentares que se viram envolvidos em sua aprovação, o que leva a mais um ponto de negociação e ponderação.

Quadro 1: Prerrogativas Formais do Poder de Agenda do Presidente

PRERROGATIVA	PODER DO EXECUTIVO
Medidas Provisórias	Ato do presidente com força de lei a partir de sua edição. Apesar de haver requisitos de “relevância e urgência” conforme a Constituição (CF/88, art. 62), tem seu vigor garantido até que seja analisado pelo Congresso ou por 60 dias prorrogáveis por igual período, se não apreciada.
Pedido de Urgência	Regime de tramitação solicitado pelo presidente para projetos de sua autoria. Caso requerido, estabelece 45 dias para a conclusão de sua votação na Câmara, mais 45 dias no Senado. Caso não ocorra nesse período, tranca-se a pauta da Casa em que estiver tramitando.
Iniciativa Exclusiva	Apenas o presidente poderá iniciar projetos de lei que tratem de determinados temas, entre eles a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e o aumento da remuneração dessas carreiras.
Poder de Veto	O presidente pode vetar, integral ou parcialmente, o conteúdo de projetos aprovados pelo Congresso Nacional.

Fonte: Elaboração própria, com informações da Constituição de 1988 e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

O Quadro 1 apresenta as prerrogativas do Executivo que lhe permitem exercer o seu poder de agenda, conforme detalhados até aqui. Para além da questão das prerrogativas do presidente, reafirmo que a literatura falha em considerar, para tratar do Poder do Executivo, majoritariamente, do que é originado pelo presidente, do que pretende aprovar ou do veto posterior à aprovação das matérias. Há um espaço de atuação do presidente ainda pouco explorado, qual seja sua ação no decorrer da tramitação das matérias de origem dos parlamentares para evitar que aquelas que não lhe sejam do interesse sejam aprovadas. Não resta dúvidas de que

o Executivo dispõe de instrumentos e condições para ver sua agenda aprovada no meio legislativo, mas as propostas enviadas pelo presidente, já tão exploradas, não são as únicas sob as quais os deputados se debruçam em sua atividade legislativa.

Pondero que seria, no mínimo, um descuido acreditar que um Executivo tão poderoso se contentaria em aprovar suas proposições quando há matérias divergentes aos seus interesses tramitando concomitantemente. Talvez fosse possível se pensássemos em um Legislativo absolutamente passivo ou sem instrumentos que lhe permitissem reagir. Mas não é o que as evidências demonstram que ocorre no interior do processo legislativo, conforme veremos a seguir.

3.3 O Poder do Legislativo

Para além do jogo de aprovação de matérias, o poder de agenda influencia a relação entre o Executivo e o Legislativo em ambas as direções. A pauta legislativa sofre influência do Executivo por meio de suas prerrogativas constitucionalmente garantidas enquanto que, para levar em frente sua agenda, o Executivo precisa contar com o apoio de sua base parlamentar no sentido de buscar garantir que suas posições sejam mantidas.

Claramente, não se pode excluir o papel das proposições de autoria do presidente e tudo o que representa em termos de agenda, mas minha suposição é de que o quadro analítico da composição da agenda legislativa não estaria completo sem o enfoque naquilo que é proposto pelos parlamentares. Se é verdade que, conforme defendem Figueiredo e Limongi (2009), não há uma agenda dual, em que as agendas do Executivo e Legislativo competem entre si em um jogo de soma zero, mas sim uma agenda da maioria, ainda assim é necessário reconhecer que as proposições originadas no Legislativo possuem potencial de interferência.

Dito isso, cabe ainda tratar da limitação do nosso objeto de estudo dentro da discussão da agenda. Como o presidente exerce seu poder de agenda? Este poder pode ser “imposto” ou o Legislativo pode atuar em um sentido contrário?

Não há dúvidas de que, empiricamente, em especial por suas prerrogativas constitucionais, o Executivo brasileiro tenha uma preponderância sobre o Legislativo

em sua atuação parlamentar. Por outro lado, não se pode ignorar que o processo legislativo, seja pela Constituição, ou pelo regimento interno das duas Casas, concede aos parlamentares a possibilidade de não aceitarem passivamente a imposição da agenda do Poder Executivo. Se considerarmos a força do Congresso como a habilidade de aprovar legislações de uma área específica e evitar que o presidente aprove todas as proposições que tenha interesse (RODRIGUES, 1998), seja pela previsão institucional de prejudicialidade das Medidas Provisórias (por sua rejeição ou término do prazo para apreciação), seja pela possibilidade de rejeição das propostas do Executivo durante sua tramitação, há condições para que o Legislativo não seja sempre "refém" do presidente.

Tabela 1: Proposições de lei não orçamentária aprovada pelos deputados federais, por origem e tipo de proposição (1991-2014)

	Presidência da República	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Total
MP ^a	1.600	0	0	1.600
PL (ordinária)	814	2.164	413	3.391
PL (complementar)	49	40	20	109
Total	2.463	2.204	433	5.100

Fonte: Acir Almeida (no prelo).

Silva e Vaz (2010) observam que o presidente se utiliza das ferramentas disponíveis para o controle e aprovação de sua agenda legislativa, e isso se dá pela forma como a relação entre Executivo e Legislativo é firmada, ou seja, pelos padrões que se estabelecem entre a formação do governo e a atuação dos agenda-setters. De acordo com os autores, “mesmo observando que a atuação do Legislativo ocorre sob fortes restrições, ela está longe de ser desprezível, apresentando também suas formas de restrição à atuação do Executivo” (p. 4).

A Tabela 1 apresenta o quantitativo de matérias não-orçamentárias aprovadas pelos deputados federais, por origem e tipo de tramitação, e demonstra que não se pode desconsiderar o potencial dos parlamentares em apresentar propostas que chegam a norma jurídica. Ainda assim, é possível o questionamento sobre a suficiência dos dados relativos à produtividade legislativa⁶ para se medir o

⁶ Produtividade legislativa é aqui compreendida como “a proporção de proposições legislativas aprovadas no total daquelas apresentadas” (INÁCIO; MENEGUIN, 2014, p. 07)

desempenho da atividade legislativa. Inácio e Meneguín (2014) trazem o debate sobre as formas de se avaliar o desempenho do Poder Legislativo nas democracias contemporâneas, e destacam que a abordagem focada na produtividade é uma visão restritiva, e não deve ser dissociada do impacto de outros atores institucionais na produção legal. O ideal seria um modelo que avaliasse as condições institucionais e resultados efetivos nas casas legislativas, e não apenas a produtividade, pois a simples medida da proporção de matérias aprovadas não permite captar a influência dos parlamentares ao longo do processo decisório.

Os autores utilizam o índice de potência legislativa (IPIL), proposto por Garcia Montero (2009, *apud* INÁCIO; MENEGUÍN, 2014) como ponto de partida para uma avaliação mais completa do desempenho legislativo. O índice inova no sentido de buscar mensurar traços organizacionais (institucionais), e não apenas poderes formais, em sua abordagem. A partir deste índice, os autores propõem um novo modelo de avaliação, denominado índice de desempenho legislativo (IDL), em que a avaliação é baseada em três dimensões consideradas críticas, quais sejam, o grau de representatividade das instâncias decisórias no interior do Legislativo, a dimensão informacional da deliberação parlamentar e o fluxo da atividade legislativa. O bloqueio de propostas legislativas, conforme apresentado neste trabalho, em maior ou menor medida, perpassaria todas essas dimensões.

Se o desempenho, ou sucesso, do Poder Legislativo necessita ser avaliado por variadas dimensões e contextos, o mesmo pode-se dizer sobre o Executivo. Novamente, afirmo ser possível questionar se a superioridade na aprovação de matérias é suficiente para afirmar que o Executivo, ou seu mandatário, é preponderante no processo legislativo. Suponho que a resposta para esta questão seja negativa: não basta aprovar as proposições que origina. É necessário ao presidente, para dar vazão à sua agenda, evitar a aprovação daquilo que tramita, mas não lhe seria interessante ver aprovado. Ou seja, para dar vazão à sua agenda, o presidente precisa bloquear proposições ao longo do processo legislativo, apoiando-se em seus parceiros para utilizar recursos institucionais que o empoderem para tanto.

Sobretudo na América Latina, o presidente possui poderes legislativos que o tornam bastante forte perante o Congresso Nacional (MAINWARING; SHUGART, 1997; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Como enfatizam vários autores, a produção legal no Brasil é, em grande parte, controlada pelo Poder Executivo. Cerca de 80%

das leis sancionadas têm suas proposições iniciais oriundas desse poder (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 50-51), se considerarmos projetos de lei ordinária e medidas provisórias, o que demonstra que o Executivo é o "principal legislador de jure e de fato" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 41).

Entretanto, ainda são poucos os que se ocupam de analisar o processo legislativo pelo viés do legislador. Amorim Neto e Santos (2003) fizeram um esforço no sentido de revisitar o modelo conhecido como "segredo ineficiente", de Shugart e Carey. De acordo com o modelo original, apresentado por Gary Cox (1987), o eleitor consegue diferir claramente entre as políticas adotadas por um ou outro partido e opta, então, por uma política nacional clara, e existe um certo grau de disciplina partidária para a escolha dos parlamentares. Shugart e Carey (1992, *apud* AMORIM NETO; SANTOS, 2003) o modelo do segredo ineficiente: parlamentares teriam um foco paroquial de atuação, não oferecendo opções claras para a política nacional, o que geraria baixa disciplina partidária.

Segundo o modelo do segredo ineficiente, os partidos se organizam por meio de líderes regionais, chamados de caciques, que demandam um sistema que lhes garanta autonomia local e um Executivo nacional com fortes poderes legislativos, com o intuito de proteger sua autonomia local enquanto mantém a preocupação com a capacidade do governo em elaborar políticas públicas num plano nacional. Os caciques agiriam como verdadeiros lobistas locais, tentando maximizar a distribuição de recursos para suas áreas de forma paroquialista, o que traria um problema para a sua tomada de decisões para a política nacional. A solução para este dilema dos caciques é o que Elster e Slagstad (1988) denominam racionalidade estratégica, ou seja, delegar ao Executivo as decisões sobre o orçamento federal para concentrar forças na provisão de bens privados à clientela local. Assim, os custos da responsabilização pela gestão do governo federal são mitigados.

Ao contrário do que os fortes poderes de agenda do presidente, ressaltados até aqui, podem levar a crer, o legislativo reúne instrumentos suficientes para não ser mero coadjuvante no cenário de formulação de políticas por via legislativa no Brasil. Em verdade, se observarmos com mais detalhe, cada prerrogativa presidencial possui um "remédio" por parte do Legislativo, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2: Prerrogativas Formais do Poder Legislativo em comparação às prerrogativas do Poder Executivo

PRERROGATIVA	PODER DO LEGISLATIVO
Medidas Provisórias	Os parlamentares definem a forma de divisão da relatoria e presidência entre os partidos, com rodízio que permite inclusive à oposição ocupar esses papéis, o que pode dificultar sua aprovação. Além disso, caso os parlamentares não analisem a MP no prazo, esta tem suspensos os seus efeitos e o Executivo fica impedido de editar nova MP sobre mesmo assunto na mesma legislatura. (Art. 62 – CF/88; Resolução nº 1/1989 - Resolução nº 1/2002 – CN ⁷)
Pedido de Urgência	Além do Executivo, os parlamentares também podem solicitar urgência para uma matéria por maioria simples no Plenário. (Arts. 152 a 157 – RICD; Arts. 336 a 353 RISF / Art. 64 § 1º)
Iniciativa Exclusiva	Este é, de fato, o poder mais incontestável do presidente. Aqui, resta a possibilidade de apresentação de emendas por parte dos parlamentares, seja nas Comissões ou no Plenário. (Art. 61 § 1º CF/88)
Poder de Veto	Há previsão para que Congresso corrobore ou derrube os vetos presidenciais, sendo em alguns períodos esta prerrogativa mais ou menos utilizada ⁸ . O fato é que a possibilidade de análise dos vetos concede ao Legislativo a última palavra sobre o conteúdo das leis. (Art. 66 § 1º a 7º - CF/88; Art. 84, inciso V - CF/88; Art. 104 RC/CN).

Fonte: Elaboração própria, com dados da Constituição de 1988, Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

⁷ A Resolução nº 1/2002 revogou a Resolução nº 1/1989, que inicialmente regia os procedimentos de análise de MP's. Entretanto, mantém-se os efeitos da Resolução nº 1/1989 no que tange ao Art. 20.

⁸ Em 2012, houve um impasse histórico e polêmico a respeito da análise de vetos. Um veto da presidente Dilma Roussef (PT) na chamada Lei dos Royalties do petróleo atendeu aos parlamentares dos principais produtores de petróleo, como Rio de Janeiro e Espírito Santo. O artigo vetado reduzia a parcela de royalties a que os estados produtores teriam direito em decorrência dos contratos em vigor e ampliava a dos estados não produtores. Parlamentares dos demais estados, então, recorreram ao STF para derrubá-lo. O STF decidiu que era constitucional o pedido de análise dos vetos presidenciais. Porém, ao analisar mandado de segurança de parlamentares dos estados produtores de petróleo, o ministro Luiz Fux decidiu que o veto presidencial a um artigo da Lei dos Royalties do petróleo só poderia ser apreciado depois que o Congresso votasse em ordem cronológica todos os 3.060 dispositivos vetados que estavam na fila. A liminar foi posteriormente cassada pelo Plenário do STF e todos os 142 vetos àquela lei foram derrubados, com folga, em uma conturbada sessão do Congresso em março de 2013. Antes de aprovar novas regras, em julho de 2013, o Congresso arquivou 1.478 vetos, que haviam sido considerados prejudicados por se referirem a orçamentos já executados ou a leis já revogadas. O Congresso interpretava que os vetos só passavam a trancar a pauta do plenário a partir da leitura pelo presidente do Congresso e, muitas vezes, o presidente não lia os vetos para evitar o trancamento.

É dado que, um conjunto interligado de fatores permite ao Presidente da República o molde, ou até mesmo a definição da agenda legislativa. Por essa razão, alguns autores destacam o caráter reativo do legislativo, especialmente no campo da elaboração das leis, em concordância presumida e constatada pelo sucesso na aprovação das propostas apresentadas pelo Executivo, conforme já destacado anteriormente. Assim, não pretendemos aqui afirmar que exista uma **equivalência** de forças entre os poderes no âmbito legislativo, mas indicar que, formal e normativamente, o Legislativo também dispõe de instrumentos que lhe permitem iniciar a discussão de temas - e mesmo forçar o Executivo a formar posições, tornando a relação entre ambos os poderes mais complexa, do ponto de vista institucional, para cumprir o processo legislativo. Por outro lado, em minha avaliação, o sucesso do Executivo não está sobrevalorizado, como diriam algumas críticas ao trabalho de Figueiredo e Limongi (AMES, 2003), mas restam dimensões ainda não avaliadas, como a atuação do Executivo para bloqueio de projetos de lei por parte dos parlamentares.

Isto posto, chegamos a um impasse. Até o momento, sempre que falamos em poder de agenda, nos reportamos ao poder de sugerir e aprovar matérias, mas, conforme já ressaltado algumas vezes por aqui, acreditamos que esse poder não é suficiente para explicar a preponderância do Poder Executivo. Essa reflexão leva a pensar em um outro tipo de poder de agenda, aquele centrado não na aprovação, mas no que não interessa ao presidente aprovar. Discutiremos esta ideia a seguir.

3.4 Poder de Agenda Negativo

Até aqui, falamos sobre o poder de agenda como algo propositivo, positivo, por assim dizer. Ou seja, as matérias e a agenda do presidente, aquilo que pretende que passe a vigorar. No entanto, como é objetivo deste trabalho, percebe-se a necessidade de tratar do que não se pretende aprovar ou, mais que isso, do que se pretende evitar.

Ficou claro que o Poder Executivo é preponderante até o momento em aprovação de matérias, e que o Legislativo, caso tivesse incentivos, poderia fazer

frente a esta preponderância, por instrumentos regimentais ou por outras formas de impor sua vontade. Contudo, ainda assim, segue como coadjuvante do processo legislativo em muitos momentos.

Por outro lado, observo que pouco se fala sobre a possibilidade de que entre os interesses do Poder Executivo esteja não o de formular a agenda, mas o de **impedir que agendas que não são de seu interesse fossem aprovadas**. Neste sentido, Cox & McCubbins (2005) argumentam que o partido da maioria pode usar seu "quase monopólio" de poder formal de agenda a fim de manter certas questões fora de debate, em especial aquelas que, caso sejam aprovadas, sejam antagônicas em relação aos seus interesses. A essa possibilidade os autores dão o nome de "poder de agenda negativo". O fenômeno é observado no âmbito da "House of Representatives" americana e, no caso analisado, haveria dois caminhos possíveis para o controle da agenda: via legisladores medianos ou pelos legisladores de maior poder (*sênior partners of the parties*)⁹ do partido majoritário.

Para compreender melhor o pensamento dos autores a respeito do poder de agenda, é necessário voltar à sua teoria do cartel. Cox e McCubbins (1993; 2005) são os responsáveis pela formulação da vertente partidária de explicação da organização do processo decisório do legislativo norte-americano. Os autores admitem a centralidade das comissões no processo legislativo, e enxergam nos partidos a possibilidade de solução de problemas de ação coletiva. (CANELLO, 2012). Os partidos tomam a centralidade do debate, e o próprio sistema de comissões responde ao poder da liderança do partido majoritário, que possui o controle da agenda legislativa.

Os autores optam por utilizar o termo "cartel" porque defendem que os cartéis partidários possuem características dos cartéis econômicos, como a busca pelo monopólio coletivo de um recurso específico, no caso o poder de definição da agenda, a restrição da oferta de produtos originários desse recurso (matérias¹⁰ que podem vir a ser colocadas em discussão) e a existência do problema de "free-riding", representado pelos membros que se recusam a votar conforme orientado pelo partido, se não for benéfico às suas bases ou àqueles que querem usar os poderes de agenda

⁹ Neste trabalho vamos nos referir como "líderes" ou "legisladores de maior poder" ao que os autores chamam de *sênior partners of the party*.

¹⁰ Estamos assumindo por matérias, questões, proposições ao que os autores se referem como "bill".

que lhe são delegados para ganho pessoal (COX; McCUBBINS, 2005, p. 43). O cartel seria formado, então, por parlamentares de uma mesma legenda (no caso norte-americano) que constituem maioria e cartelizam a agenda legislativa.

Os autores apresentam alguns pressupostos da teoria, que foram desenvolvidos e aprimorados no decorrer dos anos 1990 e início dos anos 2000, quais sejam: (i) Os membros do Congresso buscam a reeleição, seu avanço na hierarquia interna da Casa, a formulação de boas políticas públicas e status de maioria; (ii) A reputação de um membro do partido afeta tanto a probabilidade pessoal de reeleição deste membro, quanto a probabilidade de seu partido garantir uma maioria; (iii) A reputação de um partido depende significativamente da imagem produzida por suas realizações legislativas; (iv) Legislar, acumulando uma imagem favorável de suas realizações legislativas, é semelhante a ter um “cartel partidário”, o que implica a superação de uma série de problemas de cooperação e coordenação; (v) O principal meio pelo qual um partido (majoritário) regula as ações dos seus membros, a fim de superar os problemas de cartel partidário no processo legislativo, é delegando responsabilidades a uma autoridade central; (vi) O principal recurso delegado aos parceiros pelo partido majoritário é o poder de definir a agenda legislativa; o partido majoritário forma um cartel partidário que monopoliza coletivamente o poder de formulação de agenda (COX; McCUBBINS, 2005, p. 42).

A cartelização da agenda ocorre por meio de um estratégia básica, que seguiria alguns passos. Primeiro, o cartel cria (ou, mais comumente, herda) um conjunto de cargos importantes no processo de definição de agenda. Esses cargos seriam de presidentes de comissões, participação em determinadas comissões, entre outros. Em segundo lugar, o cartel assegura que seus membros obterão todos, ou quase todos, os cargos de definição de agenda. Em terceiro lugar, os membros do cartel esperam que os nomeados para cargos de definição de agenda obedeçam alguns comandos primordiais, como o de não apoiar matérias que causem divisão no partido e apoiar as matérias apoiadas pela maior parte dos membros do partido. Em quarto lugar, os membros do cartel esperam que os membros medianos apoiem as decisões de definição de agenda realizada pelos ocupantes dos cargos, mesmo quando não participam da escolha dessa agenda. Em quinto lugar, a liderança do cartel toma medidas para manter a cooperação e coordenação no âmbito do cartel.

A disciplina partidária constituiria consequência da capacidade dos líderes de colocarem em votação apenas o que é apoiado pelos legisladores e de bloquear o

que ameaça a coesão. Assim, os autores definem “poder de agenda positivo” como a capacidade de fazer com que as matérias avancem através do processo legislativo até sua aprovação final. Por sua vez, o “**poder de agenda negativo**” seria a **capacidade de bloquear as matérias antes de chegar a uma votação final**.

Duas variantes do modelo incorporam diferentes suposições sobre quem controla a agenda do Plenário. Em um modelo (chamado pelos autores de “Agenda Floor”), a agenda do Plenário é determinada pelo voto da maioria dos legisladores, ou seja, pelo legislador mediano na Câmara. Em um segundo modelo, a agenda do Plenário seria determinada pelos líderes do partido majoritário, que prioritariamente agirão com vistas aos interesses do partido. Os autores acreditam que tais líderes irão bloquear as matérias às quais a maior parte dos membros do partido se oporão. (COX; McCUBBINS, 1993; 1994; 2002 *apud* COX; McCUBBINS, 2005).

Para Cox e McCubbins (2005), o poder negativo de agenda dos legisladores é exercido por meio de seu poder de veto nas diferentes fases de tramitação das matérias. Meu argumento é de que, no caso brasileiro, tal poder é exercido por meio de instrumentos regimentais que encerram, bloqueiam ou atrasam a tramitação das proposições no decorrer de sua tramitação, especialmente nas comissões. Todo esse processo será melhor detalhado no Capítulo seguinte.

Conforme já explicitado, argumento que o poder do presidente estaria não apenas em formular a agenda, mas também em impedir que a parte da agenda “indesejada” seja aprovada pelos parlamentares. Ou seja, ao Executivo não caberia apenas contar com seus líderes e parlamentares da base aliada para aprovar seus projetos, mas também incentivá-los a utilizar os instrumentos cabíveis para “barrar” ou **bloquear** aquilo que não lhe interessa ver aprovado. Meu argumento é de que os parlamentares da base de apoio do presidente, utilizam, nas comissões, os instrumentos que estão ao seu alcance para aprovar projetos para os quais o Executivo tenha posição favorável e, em especial, impedir ou atrasar a tramitação dos projetos para os quais o Executivo tenha posição contrária ou, ainda, não tenha se manifestado. Para que a posição de governo seja colocada em prática, primeiro é necessário que esta posição seja formulada. Posteriormente, deve chegar até o parlamentar que, ao final do processo, utilizará os instrumentos disponíveis para que a orientação do governo com relação ao projeto seja executada. No próximo capítulo, discorrerei sobre cada um desses passos e as instituições formais envolvidas no processo, tanto internamente ao Executivo quanto na arena legislativa.

4 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA DA AÇÃO LEGISLATIVA DO EXECUTIVO E O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES

Até este ponto, busquei remontar todos os elementos que levam a concluir que o bloqueio das propostas legislativas que não são do interesse do Executivo no Congresso é uma estratégia importante para assegurar o sucesso legislativo do presidente. Minha intenção, a partir de então, é descrever os “passos” que são seguidos para que essa ação seja viável. Pode-se dividir o caminho do bloqueio em dois momentos principais: um no interior do Executivo e outro já na arena legislativa. No Executivo, buscarei trazer à compreensão a estrutura organizacional que permite ao presidente sua articulação com o Congresso Nacional, como são definidas as posições que levam uma proposta a ser bloqueada, e qual o procedimento de articulação para que estas posições sejam repassadas aos parceiros da coalizão. Já no campo legislativo, considero importante explicitar a importância do ambiente em que esses bloqueios em geral ocorrem, quais sejam as Comissões, e os instrumentos utilizados para tanto, bem como o papel das Lideranças no processo de bloqueio de propostas legislativas de autoria de parlamentares.

4.1 Base institucional da articulação e gerenciamento de posicionamentos ministeriais na Presidência da República

Conforme discutido nos capítulos anteriores, as relações entre Presidência e Ministérios implicam o gerenciamento de conflitos entre os parceiros da coalizão. Como os conflitos podem ser de natureza diversa, os mecanismos de gerenciamento também o são. Aqui, nossa discussão se baseia em um dos mecanismos, qual seja a supervisão ou controle da atividade legislativa dos ministros. Com todas as dificuldades relacionadas à gestão de conflitos internamente à coalizão, é de se esperar que o presidente constitua, na estrutura da Presidência, instituições para exercer um controle sobre os Ministérios e trazer certa unidade ao conjunto de

formuladores de políticas de seu gabinete. Batista (2014) apresenta como se dá o processo de formulação das iniciativas legislativas no interior do Executivo. Apesar de limitar-se à arena decisória de matérias legislativas de iniciativa do Executivo e antes de sua tramitação no Congresso, a autora oferece uma interessante visão da estrutura do Executivo, dividindo entre a presidência e o gabinete. O gabinete seriam os ministérios, por assim dizer. A Presidência, por sua vez, é dividida em órgãos essenciais, órgãos consultivos, órgãos de assessoramento e secretarias (BATISTA, 2014, p.99).

A autora traça uma interessante análise sobre a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro, com foco no processo decisório do Poder Executivo. Apesar de focar no processo de formulação da lei orçamentária, que guarda diferenças substanciais com as demais proposições legislativas, o estudo traz à luz pontos centrais da gestão da relação entre Presidência e ministérios ao buscar esclarecer qual a influência dos ministros na formulação da agenda legislativa do Executivo. Batista (2014) pontua que, nos governos de coalizão, pelo fato de o presidente precisar que partidos de diferentes preferências e interesses eleitorais compoam o governo, pode haver uma divergência entre as preferências do presidente e dos demais partidos. Assim, haveriam dois atores, presidente e ministro, com diferentes interesses, e a necessidade de uma barganha para a tomada de decisões.

Dos órgãos associados à Presidência, dois especialmente nos interessam para a compreensão da estrutura de articulação das posições do Executivo no Congresso, quais sejam a Casa Civil e a Secretaria responsável pela articulação institucional¹¹. Lameirão (2011) afirma que, por suas atribuições formais, a Casa Civil pode ser entendida como um instrumento de controle e liderança. A autora apresenta a trajetória institucional da Casa Civil da Presidência da República, fazendo um apanhado histórico no decorrer de praticamente todo o período republicano até o

11

Tal Secretaria teve seu nome alterado algumas vezes no período que analisamos, razão pela qual optamos por descrevê-la, nesse ponto, de forma mais genérica.

governo Lula, com foco nos marcos legais que definiram sua estrutura e competências.

Com variações, a estrutura de assessoramento presidencial teria se valido, no período analisado, basicamente de três órgãos: a Casa Civil, a Secretaria Geral e a Secretaria de Relações Institucionais. Em menor ou maior medida, esses órgãos auxiliaram os presidentes em sua relação com o Congresso, mais especificamente se ocupando da formulação de posições com relação a todos os projetos de atos normativos que viessem a ser analisados pelo presidente.

Mais especificamente, nos governos Cardoso e Lula, a Casa Civil promoveu o gerenciamento das ações do governo, acumulando, para tanto, as funções de coordenação política e assistência administrativa do presidente. Esse gerenciamento acabou por reforçar uma certa posição de comando com relação às outras pastas. Uma reflexão interessante trazida pela autora é a de que, embora a Casa Civil seja constantemente definida como um órgão de Estado, sua configuração e conformação varia de acordo com o incumbente. Ou seja, é possível compreender que os diferentes tipos de governo (ou de coalizão) levam a diferentes necessidades de conformação do principal órgão de assessoramento do presidente. Isso poderia ser compreendido como uma evidência de que a Casa Civil (e a Secretaria de Relações Institucionais, ou suas variações) funciona como um instrumento de solução de conflitos internamente ao gabinete.

Outro aspecto que nos interessa no estudo de Lameirão (2011) é o resultado das mudanças institucionais apresentadas para a articulação do Executivo com o Legislativo. A autora levanta a hipótese de que “quanto maior for a coalizão, maior deve ser o controle do presidente sobre seus aliados, particularmente em situações como a do governo Lula da Silva, em que se verifica uma situação de partido hegemônico” (p. 161).

Costa (2006), por sua vez, traz um outro aspecto do papel realizado pela Casa Civil, qual seja o de mediar o conflito resultante do posicionamento divergente entre os diversos Ministérios e complementar posições apresentadas.

Quando as áreas envolvidas pronunciam-se de forma divergente ou com argumentos pouco substanciais, a SRI recorre à Casa Civil para arbitrar as

divergências ou complementar as posições apresentadas. (COSTA, 2006, p. 02)

Em geral, os trabalhos que citam a estrutura da Presidência da República relacionada à formulação de propostas legislativas (PEREIRA; MUELLER, 2004; RENNÓ; WOJCIK, 2015; GAYLORD; RENNÓ, 2015; BATISTA, 2014; INÁCIO, 2012; INÁCIO; LLANOS, 2015; VIEIRA, 2017) enfocam os trabalhos da Casa Civil e dos Ministérios na formulação de políticas, mas não de todos os aspectos operacionais que levam à articulação política do presidente com o Legislativo no âmbito operacional. Argumento que todas as fases operacionais são importantes para a efetivação dos bloqueios, da formulação de posições nos Ministérios, passando pela validação pela Presidência e sua articulação junto ao Congresso. As estruturas organizacionais, sua destinação e composição podem ser descritas pelos dispositivos legais que as sustentam. No entanto, por verificar que algumas de suas dimensões não poderiam ser evidenciadas apenas por dispositivos formais, optei por buscar complementação de informações por meio de entrevistas com atores chaves. Foram entrevistados¹², no período de julho de 2016 a julho de 2017, 08 representantes dos seguintes cargos¹³:

- Subchefe de Assuntos Parlamentares da Presidência da República;
- Líder de Governo na Câmara dos Deputados;
- Assessor da Liderança de Governo da Câmara dos Deputados;
- Assessor de Liderança do PT;
- Assessor de Liderança do PMDB;
- Assessor de Assessoria Parlamentar do Ministério da Educação;
- Assessor da Assessoria Parlamentar do Ministério da Fazenda;
- Assessor da Assessoria Parlamentar do Ministério da Justiça.

Foram observados para a seleção dos entrevistados alguns critérios, como tempo de ocupação do cargo (pelo menos dois anos), variação de mandatos (todos

¹² O roteiro das entrevistas se encontra no Anexo.

¹³ Juntos, os entrevistados ofereceram cobertura a todo o período analisado, ou seja, aos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef. Por se tratarem de cargos de nomeação formal, que necessita ser publicada, optei por não identificar o tempo de atuação, que poderia permitir a identificação dos entrevistados. A média de tempo de serviço relacionado à

os períodos de coalizões foram representados por pelo menos um dos entrevistados e atuação direta em proposições do governo¹⁴. O resultado foi expressivo em termos de correspondência das respostas dos diferentes entrevistados, especialmente com relação aos instrumentos utilizados, com a finalidade de postergar a aprovação de propostas de lei e a forma de articulação da posição de governo junto aos parlamentares, conforme trechos que disponibilizarei a partir deste ponto.

4.1.1 A Presidência da República e seu relacionamento institucional com o Congresso Nacional

Institucionalmente, o Poder Executivo Federal do Brasil sempre contou, em sua estrutura, com órgãos responsáveis pela coordenação política e relacionamento entre o Executivo e o Legislativo (COSTA, 2006). Importante também ressaltar que, os procedimentos se referem aos projetos de lei apresentados por parlamentares, podendo-se no máximo se estender aos projetos apresentados por órgãos do Judiciário. Obviamente, o procedimento de projetos de autoria do Executivo é diferente do descrito.

O primeiro ato normativo a especificar atividades de acompanhamento legislativo pela Presidência da República foi o Decreto do Executivo nº 99.180, de 15 de março de 1990, que posteriormente foi revogado pelo Decreto do Executivo nº 99.244, de 10 de maio de 1990. Neste decreto, fica definido que o acompanhamento da tramitação de atos legislativos será de competência da Secretaria-Geral da Presidência da República, e que caberia aos Gabinetes dos Ministros, de todas as pastas, “acompanhar o andamento dos projetos de interesse do Ministério, em tramitação no Congresso Nacional, em articulação com a Secretaria Federal de Assuntos Legislativos” (Art. 78, inciso II). A Secretaria Federal de Assuntos

articulação Executivo-Legislativo foi de 12 anos, sendo que o entrevistado com menos tempo de atuação está no cargo há 05 anos, e o que tem mais tempo, 20 anos.

¹⁴ Por questão de confidencialidade, não especificarei nomes, partidos ou período de ocupação dos cargos, pois por se tratarem de cargos muito específicos, a identificação seria facilitada.

Legislativos, no mesmo decreto, foi criada no âmbito do Ministério da Justiça (Art. 83, inciso IX), e tinha, entre suas competências, a de “emitir pareceres em projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional” (Art. 92, inciso III) e “manter centro de documentação destinado ao acompanhamento do processo legislativo e das alterações do ordenamento jurídico” (Art. 95, inciso I). Estranhamente, apesar de o Decreto conferir à Secretaria de Assuntos Legislativos a articulação com todos os demais ministérios, essas são as duas únicas funções descritas nas atribuições da Secretaria que manteriam relação com os demais Ministérios. Todas as outras atribuições estariam ligadas ao funcionamento do próprio Ministério da Justiça.

Dois anos depois, 19 de novembro de 1992, foi publicada a Lei nº 8490, convertida da MPV nº 309/1992. Por meio dela, a Secretaria Federal de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça foi transformada em Secretaria de Estudos Legislativos e criada, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Subchefia para Assuntos Parlamentares (Art. 2º, inciso I), bem como a Subchefia para Acompanhamento da Ação Governamental, a Subchefia para Assuntos Jurídicos e a Subchefia para Divulgação e Relações Públicas. As Subchefias teriam a finalidade de “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação da ação governamental e no relacionamento com o Congresso Nacional” (Art. 2º).

Desde então, a Subchefia de Assuntos Parlamentares permaneceu sob a estrutura da Casa Civil nas legislações que se seguiram, até que no ano de 1998, por meio da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, foi criada a Secretaria-Geral da Presidência da República, e a ela passada as atribuições relativas ao relacionamento do Presidente com o Congresso Nacional (Art. 3º).

Em 1999, por meio da MPV nº 1795, foi criada a Secretaria de Relações Institucionais, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, com a atribuição de assessorar “especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, partidos políticos e entidades civis” (art. 5º). Por meio da Lei nº 10869, de 13 de maio de 2004, a Secretaria de Relações Institucionais passou a se chamar Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, sem que fossem alteradas as suas atribuições quanto ao assessoramento do relacionamento do Presidente com o Congresso Nacional, e o seu titular foi alçado ao cargo de Ministro de Estado (Art. 25º, Parágrafo Único). Em 05 de dezembro de 2005, a Lei nº 11.204 transformou o cargo

de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, em Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais.

Nova alteração se deu apenas em 05 de abril de 2016, quando foi extinta a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e suas atribuições realocadas para a Secretaria de Governo da Presidência da República, onde permanece até então.

Apesar de a Subchefia de Assuntos Parlamentares ter sido criada, inicialmente, no período do governo de Fernando Collor, em 1992, as grandes alterações que permitiram a organização da articulação da atuação do Poder Executivo junto ao Congresso Nacional se deram no governo de Fernando Henrique Cardoso, que na Medida Provisória 813, de 01 de janeiro de 1995, em que instituiu a estrutura organizacional de seu governo, criou o cargo de Chefe da Assessoria Parlamentar (DAS 101.4) para todos os 20 Ministérios de seu gabinete, sem no entanto especificar suas atribuições. As atribuições são específicas de cada pasta, e sua análise permite observar que são basicamente as mesmas, embora com algumas variações, conforme Anexo I. A observação das atribuições das assessorias parlamentares nos permitem afirmar que constituem o principal órgão de articulação política internamente aos. Em geral, a assessoria parlamentar é ligada ao gabinete do ministro¹⁵, e considerado um órgão de assessoramento direto do titular da pasta.

Posteriormente à criação do cargo de Chefe da Assessoria Parlamentar, em 09 de agosto de 1999, foi publicado o Decreto 3.132, que instituiu o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) no âmbito da Administração Pública federal, com o objetivo de:

- I - atender às necessidades de assessoramento e informação do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos dirigentes de entidades estatais da Administração Pública Federal, quanto às atividades do Congresso Nacional;
- II - coordenar a elaboração e o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações do Governo sobre matéria legislativa;
- III - acompanhar a tramitação das proposições originárias do Poder Legislativo;
- IV - diligenciar quanto ao atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do

¹⁵ A exceção é o Ministério da Justiça, cuja “Assessoria de Assuntos Parlamentares” foi transferida para a Secretaria de Assuntos Legislativos, pelo Decreto Nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016.

O SIAL é composto pelas assessorias parlamentares dos ministérios, e de todos os órgãos da Administração Federal indireta que possuam atribuições análogas às das assessorias parlamentares. O Decreto definiu, ainda, que os Chefes das Assessorias Parlamentares seriam nomeados pelo Presidente da República, por proposta do titular de cada pasta. Os decretos que substituíram o inicial trouxeram por alteração apenas o órgão coordenador do SIAL, conforme histórico que descrevemos anteriormente (o coordenador do SIAL é sempre o órgão responsável pelo relacionamento do presidente com o Congresso Nacional).

Em relação aos procedimentos, as assessorias parlamentares são responsáveis pela articulação das posições da pasta junto à Presidência da República, mais especificamente, junto à Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR/PR). Em 2012, foi editada pela Secretaria de Relações Institucionais a Instrução Normativa nº 01, que “Estabelece normas e procedimentos para o envio de informações e pareceres pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal acerca de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional” (Instrução Normativa nº 01/2012, caput). Este ato normativo basicamente define que as informações serão enviadas por meio eletrônico, e apresenta o Formulário em que tais posições deverão ser enviadas.¹⁶ De acordo com o próprio documento, a edição da medida se deu pela “necessidade de padronizar e uniformizar os procedimentos para o trâmite desses documentos e de adotar formulário padrão a ser utilizado no Poder Executivo Federal, assegurando mais agilidade na análise e consolidação das informações e pareceres” (Instrução Normativa nº 01/2012). O procedimento é utilizado por todos os membros do SIAL. Antes disso, conforme apurado pelas

¹⁶ Apesar de não estar explícito no ato normativo, os posicionamentos de que trata são basicamente os de autoria do poder legislativo, uma vez que as propostas apresentadas pelo presidente tramitam por outro sistema, ligado à Casa Civil.

entrevistas, este envio de informações ocorria, de forma física, solicitada pelo mesmo órgão.

Figura 3: Formulário de Posicionamento Sobre Proposição Legislativa

MINISTÉRIO
GABINETE DO MINISTRO
ASSESSORIA PARA ASSUNTOS PARLAMENTARES
FORMULÁRIO DE POSICIONAMENTO SOBRE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Proposição Legislativa:		
Autor:		
Ementa:		
Ministério:		
Data da manifestação:		
Posição:	<input type="checkbox"/> Favorável <input type="checkbox"/> Contrária <input type="checkbox"/> Fora de competência	<input type="checkbox"/> Favorável com sugestões/ressalvas <input type="checkbox"/> Nada a opor <input type="checkbox"/> Matéria prejudicada
Manifestação referente a:	<input type="checkbox"/> Texto original <input type="checkbox"/> Emendas de	<input type="checkbox"/> Substitutivo da comissão <input type="checkbox"/> Outros:

JUSTIFICATIVA:

Fonte: Diário Oficial da União de 16 de fevereiro de 2012

A SUPAR/PR é também responsável pela articulação entre a Casa Civil e os ministérios.

Formalmente a SUPAR é responsável por coordenar os trabalhos das assessorias parlamentares dos Ministérios. Ao mesmo tempo, a Casa Civil, digamos, politicamente, regimentalmente, em termos de estratégia, de condução do processo. A SUPAR faz essa coordenação com os ministérios, e em termos de mérito e conteúdo a Casa Civil faz essa articulação. Então a coisa mais comum é ter divergência entre os Ministérios. (Subchefe de Assuntos Parlamentares)

Outro papel informal da SUPAR/PR refere-se à tentativa de garantir a unicidade de atuação no governo. Praticamente todos os entrevistados trouxeram a necessidade de a Presidência “frear” o ímpeto de atuação das assessorias parlamentares, especialmente em questões para as quais as divergências são conhecidas.

O papel da SUPAR seria de conter os ministérios para que eles não atuem tentando avançar sua agenda própria, quando ela não representa, e o papel da Casa Civil é chamá-los para junto para tentar construir um consenso e definir uma posição de governo. Nesse aspecto o papel da Casa Civil e da SUPAR é bastante complementar. (Subchefe de Assuntos Parlamentares)

Então, essa é uma questão complicada, porque em tese o papel da SUPAR [...] é de tentar de certa forma enquadrar e controlar esses Ministérios para

que quem fale pelo governo seja o Palácio. É a Casa Civil pelo mérito e a superar politicamente. A Casa Civil vai falar “olha, nossa posição é essa, o texto é esse”, e a SUPAR vai levar isso, agora, é claro que os ministérios atuam por fora, em alguns casos de forma discreta, em alguns casos, menos, e é complicado, você está coordenando [...] (Subchefe de Assuntos Parlamentares)

Por exemplo, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, eles têm muito interesse por exemplo em algumas desonerações, em alguns incentivos fiscais que eles não conseguem negociando com a Casa Civil e a Secretaria de governo e eles tentam aprovar por fora, então o Ministério da Fazenda tenta frear essa negociação com os parlamentares. (Assessor parlamentar do Ministério da Fazenda)

Vai ter situações em que o Ministério procura o relator e dizer que é a posição de governo, e aí a liderança de governo vai dizer que aquela não é a posição de governo porque a posição de governo é a do Ministério da Fazenda. [...] Existe uma certa autonomia na atuação das assessorias, mas a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República tenta conciliar isso, ou seja, para que o Ministério não atue sem que o governo saiba e para que a proposta não saia com esse perfil de que foi conversada com o governo, sendo que a posição do governo não é a posição do Ministério. (Assessor da Liderança do Governo na Câmara)

Para uma melhor compreensão da articulação, no entanto, acredito que seja útil a divisão em duas frentes de gerenciamento: uma no âmbito do conteúdo, ou, como comumente chamado no meio legislativo, mérito das matérias, e outra no âmbito da estratégia de articulação política.

4.1.2 Formulação de posicionamentos ministeriais em relação às matérias legislativas

Conforme já explicitamos, o funcionamento do sistema político brasileiro traz incentivos para que o presidente componha coalizões partidárias – por vezes, com partidos de posições ideológicas não tão próximas das de seu próprio partido – e conceder a eles, como parte do acordo, a condução de pastas ministeriais. Couto (1997) afirma que a manutenção do poder do presidente estaria centrada, em alguma medida, na maximização do controle presidencial sobre o aparato burocrático, com a nomeação de quadros de sua confiança e dotados das competências necessárias para dar conta dos grandes problemas de política pública pelos quais deve responder perante o eleitorado. Para Couto (1997), os requisitos da governabilidade,

especialmente no presidencialismo de coalizão, apontariam numa direção oposta, pois a obtenção de apoio legislativo requer o gasto de recursos com benefícios particularistas e a delegação do controle sobre áreas de política pública. Na visão do autor, considerando a existência de um *trade-off* entre esses dois imperativos, não faria sentido supor que a adoção de estratégias mais ou menos particularistas de obtenção de apoio no Congresso iriam redundar, necessariamente, na produção de políticas ineficientes ou excessivamente segmentadas pelo Executivo.¹⁷

Santos, por sua vez, argumenta que pelas incertezas geradas pelo multipartidarismo, a obtenção de cargos no Executivo torna-se tão importante para os partidos.

Em sistemas multipartidários, além do poder parlamentar, fonte aliás incerta de influência legislativa, é fundamental ter acesso a cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais. Por isso, no Brasil, a importância de ter acesso aos cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais. Por isso, no Brasil, a importância de ter acesso aos cargos do Executivo. A decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos políticos dado por esta cooperação. (SANTOS, 2003, p. 65)

O desenvolvimento de políticas ou sua efetivação dependerá, em algum momento, da aprovação de legislação que garanta seu efetivo funcionamento. Nada garante que o ministro responsável pelo mérito tratado pela legislação esteja em concordância com a opinião do presidente a respeito. O ideal, para o presidente, seria que seus parceiros estivessem em consonância com seu programa de governo. No entanto, pode haver situações em que os ministérios diverjam da posição do presidente e, inclusive, com relação a outros ministérios em relação às propostas legislativas de origem do poder legislativo. Conforme Hiroi e Rennó (2014), “teoricamente, quanto melhor a distribuição de recursos e a influência entre partidos ideologicamente próximos e com uma coalizão coesa, maiores são as chances de o governo fazer avançar sua agenda legislativa, aumentando a taxa de sucesso de suas propostas,

¹⁷ Importante ressaltar que minha análise, neste ponto, aproxima-se da visão de Figueiredo e Limongi (2012), de que os interesses da coalizão não estão voltados apenas para *pork* e patronagem, mas sim tendem a ser conformadas por uma agenda da maioria e que os partidos têm interesses que vão além dos benefícios particularistas.

em menor tempo, evitando assim a obstrução e atenuando o ímpeto investigativo do Congresso” (p. 07). No entanto, dissensos ocorrerão.

Suponhamos, por exemplo, que haja em tramitação no Congresso, matéria que permita o aumento do percentual permitido de desmatamento para desenvolvimento da pecuária em certa região. E que essa região seja próxima a área de garimpo. E que em parte dessa área, haja terras pertencentes à União. O Ministério do Meio Ambiente pode vir a ser contrário quanto a essa proposição. Já o Ministério da Agricultura, por sua vez, favorável. O Ministério de Minas e Energia, por óbvio, precisará se manifestar, bem como o Ministério do Planejamento.

Podemos partir dessa situação hipotética para afirmar que constitui um erro acreditar que os Ministérios se posicionem apenas para os projetos originados pelo Poder Executivo. Os Ministérios tendem a posicionar-se – e são chamados a isso institucionalmente, pela Presidência da República – a respeito de todas as proposições que tramitam no Congresso, sejam elas originárias de parlamentares ou de qualquer outro Poder.

Os caminhos que podem levar à formulação de posição internamente nos ministérios podem variar. O Ministério da Justiça, por exemplo, dispõe, em sua estrutura, de uma Secretaria de Assuntos Legislativos, que funciona como uma “Casa Civil” do Ministério, colhendo as posições das Secretarias e órgãos vinculados e definindo uma posição, a ser referendada posteriormente pelo ministro. O Ministério da Educação, por sua vez, conforme se verá adiante, deixa a decisão final para sua Secretaria Executiva, e assim por diante.

Porém, em situações como o caso hipotético que colocamos, em que há divergentes posições, como se dará a atuação do presidente com relação ao projeto de lei? Minha premissa é de que o presidente necessita, para manutenção de sua força, executar o gerenciamento de posições com relação às proposições em dois níveis: internamente, para garantir que os ministros não se enfrentem diretamente no Congresso, e no Congresso, para garantir que a posição final será levada a cabo por seus parceiros. Para um e outro gerenciamento, o Poder Executivo contará com órgãos internos que garantam o funcionamento do papel político do presidente.

O procedimento para definição da posição do governo com relação a uma matéria se inicia quando da apresentação de uma proposta legislativa por um parlamentar. Com uma ou outra variação, o que ocorre é que as assessorias parlamentares dos ministérios se organizam de modo a verificar se o que foi

apresentado é de interesse da pasta. Uma vez que se identifique o interesse, o conteúdo do projeto de lei é enviado para a área específica do ministério que trata do assunto para que emita o parecer. Ou seja, quem emite o parecer de conteúdo/mérito das matérias, em geral, são os técnicos ou burocratas dos ministérios. Digo em geral, pois a depender da importância ou relevância da matéria, pode acontecer de o próprio ministro, alertado por sua assessoria parlamentar, querer se manifestar a respeito diretamente. Seja como for, a posição, após formulada, será enviada para a SUPAR/PR.

Uma vez que a SUPAR/PR identifique uma divergência de posições (entre ministérios ou mesmo uma possível divergência entre o ministério e a visão do Presidente da República), a matéria será enviada para a Casa Civil. A Casa Civil, além de ser a responsável pela elaboração e envio de atos normativos do Presidente da República ao Congresso Nacional, é também o principal órgão de definição de posições do governo, em termos de mérito das matérias de autoria de outros poderes. Costa (2006) descreve situações de divergência e ressalta os antagonismos vividos, por exemplo, entre as áreas econômicas e social.

A responsabilidade fiscal, o compromisso com o superávit primário e as limitações de ordem orçamentária levantadas pela área econômica – e que são fatores determinantes na adoção de qualquer iniciativa por parte do Poder Executivo - não comovem os ministérios sociais que, compreensivelmente, defendem mais recursos, inclusive a vinculação dos mesmos, para seus programas. (COSTA, 2006, p. 02)

Essa divergência entre projetos das áreas social e econômica também foram ressaltadas por vários dos entrevistados quando questionados se há divergência entre os posicionamentos dos Ministérios.

Sim, sem dúvida. Principalmente, pelo que eu pude ver nesses anos, a disputa mais clara, óbvia, é a disputa entre os Ministérios setoriais e os ministérios centrais, necessariamente Planejamento e Fazenda. Em geral por conta de alocação de recursos. Tem temas que interessam por exemplo o Ministério da Saúde, e que o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento são contrários por conta de questões tributárias, de renda. (Subchefe de Assuntos Parlamentares)

Existem matérias que são controversas. Você pode ter propostas que são oriundas do legislativo que ampliam um fundo que é gerido pelo Ministério da Justiça, por exemplo. O Ministério vai ser favorável à proposta só que o Ministério que cuida dos recursos, que são tanto o Ministério da Fazenda quanto o Ministério do Planejamento, em alguns casos, serão contrários. [...]

Principalmente quando trata de recurso você tem esse tipo de confronto. (Assessor da Liderança do Governo na Câmara)

Ah, sim, acontece muito! Principalmente áreas como Meio Ambiente, Minas e Energia, sempre tem muita. Tinha muito conflito, sim. Principalmente Planejamento com os outros, porque o Planejamento queria segurar, os outros queriam gastar, então tem muito conflito, sim. (Assessora da Liderança do PT na Câmara)

Eu cansei de segurar projetos que o governo era pressionado a mandar para o parlamento. Eu tinha que tentar segurar. Representava gasto, e eu não queria que aumentasse os gastos. (Líder do Governo na Câmara)

Para além das questões de alocação de recursos por interesses partidários e eleitorais, Costa (2006) argumenta que os ministérios “sociais” (p. 2) tenderiam a buscar mais recursos para os seus programas. Considerando que o presidente observaria as limitações de ordem orçamentária para a formulação das propostas que envia ao Congresso, as propostas de origem do legislativo poderiam constituir uma oportunidade às pastas de conseguir mais recursos para suas ações.

Os antagonismos mais exemplificativos dessa situação são aqueles protagonizados pela área econômica e áreas sociais do governo. A responsabilidade fiscal, o compromisso com o superávit primário e as limitações de ordem orçamentária levantadas pela área econômica – e que são fatores determinantes na adoção de qualquer iniciativa por parte do Poder Executivo - não comovem os ministérios sociais que, compreensivelmente, defendem mais recursos, inclusive a vinculação dos mesmos, para seus programas. (COSTA, 2006, p. 2)

Vejamos, a seguir, como os interesses de cada ministério, alçados a posições de governo, são utilizadas pelos órgãos de articulação do presidente junto ao Congresso.

4.2 Base institucional da articulação e gerenciamento de posicionamentos ministeriais no Legislativo

Apesar de importantes, as articulações internas do Executivo em termos de agenda não encontrariam efetividade se não fossem, de alguma forma repassadas e executadas durante o processo legislativo. Ainda que o presidente disponha de fortes instrumentos que lhe permitam interferir de forma a obter preponderância na

aprovação de propostas no legislativo (FGUEIREDO; LIMONGI; 1999; SANTOS, 2003), de fato, ainda que formalmente, o presidente necessita em certa medida dos parlamentares para que suas propostas sejam efetivadas. Mesmo as Medidas Provisórias, ainda que passem a vigorar quando editadas, precisarão ser validadas pelo Congresso para seguir com efeitos.

No Legislativo, o jogo político se dá, basicamente, em duas arenas: Plenário e Comissões. Os dois ambientes possuem regras próprias, vantagens e desvantagens. Nem todas as matérias tramitam pelo Plenário, que pode ser utilizado como parte de uma estratégia para acelerar ou atrasar uma matéria. Alguns autores, mais recentemente, têm destacado os movimentos de obstrução que ocorrem nos processos de votação do Plenário (HIROI; RENNÓ, 2014; INÁCIO, 2009). Inácio (2009) destaca que o fenômeno de utilização de alternativas institucionais que podem retardar o processo de tomada de decisão tem tido movimento crescente.

Hiroi e Rennó (2014), por sua vez, buscam compreender como a dinâmica do conflito interno às coalizões afetam a ocorrência de movimentos de obstrução em votações no Plenário da Câmara, no período de 1991 a 2010. Para tanto, analisam a utilização de instrumentos de obstrução (que optei por chamar de “bloqueio”) em votações nominais no Plenário.

Os autores argumentam que o atraso na deliberação de uma matéria pode trazer algumas vantagens e desvantagens aos interessados por uma proposta legislativa. Se, por um lado, dá margem a revisões e discussões sobre o conteúdo da proposta, por outro, impede que matérias indesejadas sejam aprovadas rapidamente. Ou seja, a não votação de uma proposta pode se constituir como um importante instrumento, inclusive para o governo (p. 11).

Em minha análise, optei por observar a tramitação das propostas legislativas, de origem dos parlamentares, especificamente nas Comissões, por razões que discutirei a seguir. Meu principal ponto, com relação às comissões, é que, se por um lado pode ser vantajoso para os parlamentares que as comissões ganhem força e que as proposições tramitem prioritariamente por lá, para o governo o ambiente

constitui uma possibilidade de adiar ou bloquear a aprovação de proposições, conforme segue.

4.2.1 O Papel das Comissões

Strom (1990) observa que a correspondência entre as áreas temáticas dos ministérios e das comissões constitui-se como um indicador importante para se notar a capacidade de influência das posições do legislativo no processo decisório. O suposto é que, quanto maior for a correspondência entre os temas, menor será a assimetria informacional entre os poderes, o que poderia permitir ao Congresso influenciar nos processos e decisões e possibilitar a existência de um Legislativo mais propositivo e independente frente ao Executivo.

O foco da análise aqui apresentada são as propostas de origem do legislativo, mas ainda se pensarmos em termos das proposições enviadas pelo presidente, as Comissões terão papel importante, por se tratar da arena em que ocorre a revisão legislativa, ou seja, a menos que seja apresentado requerimento de urgência para o Plenário, é nas Comissões que as proposições do Executivo poderão ser alteradas. Ainda que indiretamente, é nas comissões que os partidos poderão monitorar, na arena parlamentar, as políticas públicas formuladas pelos ministros e enviadas ao Congresso para apreciação (INÁCIO; REZENDE, 2015, p. 310). Não por acaso, mudanças realizadas ao longo do tempo trouxeram um incremento na correspondência entre o sistema de comissões e o portfólio ministerial, conforme

Quadro 3. Este incremento fez com que as comissões se tornassem mais especializadas, embora algumas comissões sigam com uma abrangência maior.

Quadro 3: Relação Ministério-Comissão, Brasil, 1995-2010

Ministérios ⁽¹⁾	Governos			
	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II
Fazenda	CFT	CFT	CFT	CFT
Planejamento e Orçamento	CFFC	CFFC	CFFC	CFFC
Justiça	CCJR	CCJR	CCJR/CCJC	CCJC
Relações Exteriores	CRE / CREDN	CREDN	CREDN	CREDN
Ciência e Tecnologia	CCTIC	CCTIC	CCTIC	CCTIC
Comunicações				
Cultura	CECD	-	-	-
Educação e Desporto				
Educação	-	CECD	CECD/ CEC	CEC
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	CAPR	CAPR	CAPR/CAPADR	CAPADR
Desenvolvimento Agrário	-			
Previdência e Assistência Social	CSSF	CSSF	CSSF	CSSF
Saúde	CSSF	CSSF		
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-	-		
Trabalho	CTASP	CTASP	CTASP	CTASP
Administração e Reforma do Estado		-	-	-
Transportes	CVT	CVT	CVT	CVT
Meio Ambiente	CDCMAM	CDCMAM	CMADS	CMADS
	CADR	CADR		
Minas e Energia	CME	CME	CME	CME
Indústria, Comércio e Turismo	CDEIC	-	-	-
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-	CDEIC	CDEIC	CDEIC
Esporte e Turismo	-	CECD/CDEIC	-	-
Esporte	-	-	CTD	CTD
Turismo	-	-		
Integração Nacional	-	CAINDR	CAINDR	CAINDR
Cidades	-	-	CDUI	CDUI
Pesca e Aquicultura	-	-	-	CAPADR

Fonte: INÁCIO; REZENDE, 2015, p. 313.

Figueiredo e Limongi (1999), ainda que indiretamente, tratam da possibilidade de atravancamento das propostas do presidente nas Comissões. Ao destacar a importância dos instrumentos que permitem ao Executivo a preponderância no poder de agenda, destacam que a possibilidade de solicitar urgência impede que as minorias possam “engavetar” as propostas originadas pelo presidente (p. 27). Ou

seja, a urgência, ao retirar as matérias da comissão e enviar diretamente ao plenário, permitiria a este ambiente se constituir como principal centro decisório.

Esta visão de centralidade do plenário, no entanto, vem sendo questionada. Almeida (2014) pontua que, desde o início dos anos 2000, leis parlamentares vêm perdendo espaço para as de origem parlamentar e as comissões têm tido uma participação maior nas deliberações das matérias. O autor observa que a importância das comissões se dá pelo fato de que, regimentalmente, todas as proposições devem tramitar pelas comissões temáticas, a menos que sejam objeto de requerimento de urgência para ter sua tramitação encurtada e seja analisada diretamente pelo Plenário. Não obstante a possibilidade de solicitação de urgência, o autor verifica uma mudança institucional no meio legislativo nos últimos anos. Ao mesmo tempo em que os parlamentares têm conseguido aprovar mais leis de sua autoria, o papel das comissões tem se fortalecido, pois mais matérias têm sido aprovadas de forma conclusiva, ou seja, diretamente nas comissões, sem que seja necessária sua tramitação no Plenário.

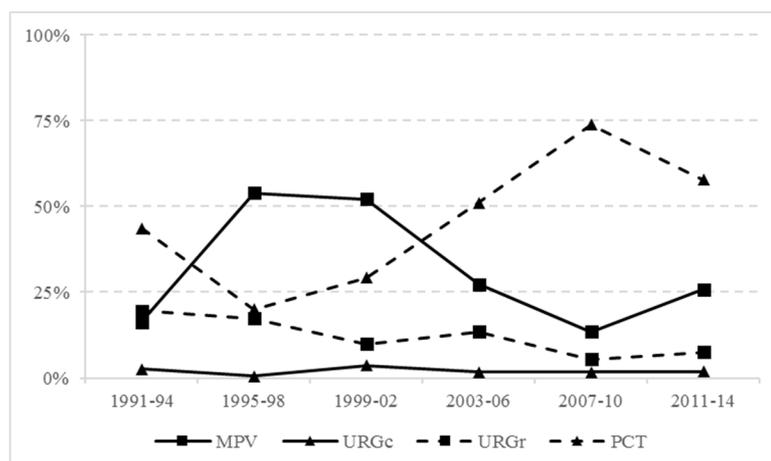
O autor destaca, ainda, que a importância das comissões pode ser observada, também, por sua função institucional de examinar em maior profundidade as propostas apresentadas, além de ser o fórum de recepção das demandas da sociedade civil, por meio de audiências públicas, cuja quantidade vem sendo incrementada ano a ano.

Mais recentemente, em trabalho ainda não publicado, Almeida (2017) verifica que, especialmente nas últimas três legislaturas, o sistema de comissões tem alcançado verdadeiro protagonismo na arena legislativa, em termos de definição de agenda e mesmo de decisões finais, conforme demonstrado no Gráfico 1. As matérias analisadas de forma conclusiva¹⁸ tiveram um verdadeiro salto no período analisado. O autor trata a questão como uma mudança institucional, em que se passou de um modelo centralizado na liderança da maioria para uma sistemática de decisões nas comissões. Tal mudança seria motivada pela “ampliação das divergências políticas entre os membros da maioria e com o objetivo principal de fazer dessas arenas espaço

¹⁸ São conclusivas as proposições que têm sua tramitação pelo Plenário dispensada, ou seja, são passíveis de conclusão nas comissões. Nem todas as proposições podem ser conclusivas, sendo que o inciso II do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados apresenta as situações em que não pode ocorrer.

de monitoramento das políticas propostas pela sua liderança e pelos parceiros de coalizão” (p.21).

Gráfico 1: Distribuição das proposições de lei não orçamentária aprovadas pelos deputados federais, por regime de tramitação e legislatura (1991-2014)



Fontes: Extraído de Almeida (2017)

Nota: MP= medida provisória; URGc= urgência constitucional; URGr= urgência regimental; PCT= poder conclusivo.

O autor confere a mudança, especialmente, ao conteúdo das propostas. Até o início dos anos 2000, o domínio das agendas do Executivo se dava em temas relacionados à administração pública e política econômica. Tais matérias teriam maior urgência na aprovação. Além disso, o Executivo teria maior expertise sobre os temas. (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 11-13; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 61-62). Almeida (2015) destaca que, da parte dos parlamentares, o conteúdo também foi alterado, com o incremento das matérias sobre questões sociais e de natureza simbólica. Além disso, diminuiriam as solicitações de urgências e edições de MP's.

Os entrevistados também ressaltaram a importância que a Comissão tem para a visibilidade do parlamentar e seu retorno para a base. Quando questionada se as Comissões têm um papel importante para a atuação parlamentar, uma das entrevistadas respondeu:

Ah, tem! Porque a maioria dos projetos hoje são conclusivos, quer dizer, eles começam e terminam na Comissão, não vão para o Plenário. E no Plenário é muito restrita a atuação do parlamentar. Não é qualquer parlamentar que consegue destaque no Plenário. Então quer dizer, se ele não tiver atuação na Comissão, qual será, onde é que ele fica no Parlamento? Então é importante, sim, e eu acho que a Comissão é até mais, porque é onde o parlamentar pode levar o trabalho dele tendo a ver com a matéria dele, com

a origem, com a base dele. Se é Direitos Humanos, se é Educação. Então ele atua na Comissão temática e é o único espaço que ele tem mesmo de destaque, porque o Plenário é muito restrito. (Assessora parlamentar do PT).

Outra, por sua vez:

Eu considero a atuação junto às comissões temáticas de maior importância do que a atuação no Plenário, pois nem todas as matérias passam pela apreciação do plenário, enquanto que uma grande gama de matérias é de caráter terminativo nas comissões. É na comissão que a matéria é discutida em maior profundidade, pois sua composição é na maioria de parlamentares ligados ao tema de abrangência da comissão. (Assessora parlamentar do Ministério da Educação)

Fato é que o Regimento Interno da Câmara apresenta uma série de dificuldades para o parlamentar que pretende se destacar no Plenário. As diversas regras limitam atuação do parlamentar nesse espaço, e o impele a procurar outras formas de alcançar visibilidade no meio legislativo. As Comissões, por sua vez, mostram-se receptivas, regimentalmente, à atuação parlamentar. Inácio (2009), ao tratar da obstrução de matérias no plenário, destaca que o atravancamento de propostas pode permitir às partes a renegociação dos termos de barganha. Não vislumbro razão para acreditar que o mesmo não ocorra nas comissões. Até porque, se a atuação no Plenário apresenta uma série de limitações para os parlamentares, as Comissões oferecem diversas facilidades. Especialmente na apreciação de proposições, as Comissões, sejam elas Permanentes, Temporárias ou Especiais¹⁹, proporcionam aos deputados múltiplas possibilidades de atuação, sendo permitido, inclusive, debater matérias em Comissões das quais não sejam membros.

§ 3º O Deputado poderá participar, sem direito a voto, dos trabalhos e debates de qualquer Comissão de que não seja membro. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 50)

VII - durante a discussão na Comissão²⁰, podem usar da palavra o Autor do projeto, o Relator, demais membros e Líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, Deputados que a ela não pertençam; é facultada a apresentação de requerimento de

¹⁹ O Regimento Interno define diferentes regras para esses tipos de Comissões, mas todas concedem aos parlamentares mais espaço e liberdade de atuação que a apreciação das proposições em Plenário.

²⁰ Nota-se que, apesar deste artigo tratar especificamente da discussão de proposições nas Comissões, não há limitação expressa com relação ao conteúdo da fala dos deputados. Ou seja, o parlamentar pode se fazer presente na Comissão que desejar, para tratar do tema que desejar.

encerramento da discussão após falarem dez Deputados; (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 57)

Ou seja, há incentivos para que os parlamentares voltem suas atenções para as Comissões, que se constituem em um espaço de maior liberdade de atuação e acabam servindo de vitrine para suas bases eleitorais. Apesar de haver uma limitação com relação à quantidade de Comissões da qual possa ser membro, a possibilidade de fala em Comissões de que não seja membro permite ao deputado marcar sua posição com relação a todos os temas em que tenha interesse em fazê-lo.

Outra possibilidade de destaque do parlamentar no ambiente das Comissões se dá pela atividade de relatoria. Santos e Almeida (2005) destacam que a importância do papel de relator não se deve, necessariamente a seu poder formal para influenciar a decisão final da comissão quanto a uma proposição, mas sim por seu papel informacional, mais especificamente pela delegação da comissão para que o relator colete e transmita informações sobre o impacto da proposição. O relator da proposição acaba por se tornar seu “porta-voz”, sendo visto por seus pares (e suas bases) como o detentor das informações importantes sobre o assunto.

A liberdade de atuação dos parlamentares nas comissões resvala na utilização dos instrumentos de bloqueio, que detalharei a seguir.

4.2.2 Formas de Bloqueio

Os elementos apresentados até aqui reforçam o entendimento de que parte do poder do presidente estaria, não apenas em formular a agenda, mas também não permitir que matérias indesejadas sejam aprovada pelos parlamentares. Assim, não caberia ao Executivo apenas contar com seus líderes e parlamentares da base aliada para aprovar seus projetos. Parte da influência do presidente se daria no incentivo à utilização dos instrumentos cabíveis para “barrar” ou bloquear aquilo que não lhe interessa ver aprovado. Importante ressaltar que o bloqueio consiste em uma estratégia diferente da simples rejeição do projeto, que raramente ocorre. Quando

questionados se a estratégia mais comum para conter uma proposição era rejeitar ou atrasar a aprovação de uma matéria, os entrevistados foram unânimes em afirmar que o bloqueio é mais frequente:

Atrasar. Eu, em quase seis anos que eu passei ali, eu não vi nenhuma matéria ser rejeitada. (Subchefe de Assuntos Parlamentares da Presidência da República)

Atrasar! Rejeitar é difícil. Porque aí tem outros interesses. Às vezes é atrasar ou ficar negociando, tentar alterar [...] Rejeitar é difícil. (Assessora da Liderança do PT na Câmara dos Deputados)

A prática é atrasar a tramitação. A prática é essa. É ganhar tempo para conversar com o relator, para levar o ministério para conversar com o autor ou relator sobre a proposta, dependendo do caso a gente vai conversar com o relator e ele diz que é o autor que está empenhado em aprovar a matéria, então a gente tem que conversar com o autor, ver se ele apoia as alterações, se não concordar a gente se vale de outros instrumentos que são da própria atividade parlamentar. (Assessor da Liderança do Governo da Câmara dos Deputados)

Para exercer o “poder de agenda negativo”, ou seja, a capacidade de bloquear as matérias antes de chegar a uma votação final, os parlamentares se utilizam de alguns mecanismos, ou instrumentos regimentais, utilizados com o intuito a retardar ou impedir o andamento de proposições que não sejam interessantes a quem possui o domínio do poder de agenda. A seguir descreveremos como tais instrumentos podem ser utilizados com vistas a retardar a aprovação das matérias.

4.2.2.1 Instrumentos Regimentais de Bloqueio de Proposições

O regimento interno da Câmara dos Deputados oferece uma gama de alternativas que permitem aos parlamentares adiar ou postergar a aprovação de uma matéria, intencionalmente ou não. Hiroi e Rennó (2014) e Inácio (2009) destacam a utilização desses instrumentos em Plenário.

Quadro 4: Tipos de procedimentos de votação (1991-2010)

Código	Descrição
DVS	Votação de destaque para votação em separado
RET	Requerimento de retirada de pauta
ADI	Requerimento de adiamento de votação ou discussão
ADM	Votação de admissibilidade de uma medida provisória
REC	Votação de recurso em plenário
SUM	Votação de subemenda
INV	Votação de requerimento de inversão de pauta
REQ	Votação de outros tipos de requerimentos
DEM	Votação para desmembramento de projeto
RPS	Requerimento de prorrogação da sessão
RPT	Recurso contra poder terminativo
QOD	Questão de ordem
RPV	Requerimento de parcelamento da votação
EXT	Votação de extinção da urgência
NOM	Requerimento para votação nominal
DEX	Destaque para votação em separado de expressão (sem inversão de voto)
DVE	Destaque para votação em separado de emenda
REM	Requerimento para votação em separado de emenda
RVP	Requerimento de votação por partes
UGG	Urgência urgentíssima
PRE	Requerimento de preferência de votação
ENC	Requerimento de encerramento da discussão
URG	Requerimento de urgência
GLE	Votação em globo de emendas
EFS	Efeito suspensivo
GLD	Votação em globo de destaques
RIO	Requerimento para inclusão de projeto na ordem do dia
RQI	Requerimento de quebra de interstício
PRO	Votação do projeto
SUB	Votação do substitutivo ao projeto
EME	Votação de uma emenda. Inclui casos de votação de subemenda substitutiva
EMA	Votação de emenda aglutinativa
PAR	Votação de parecer
HOM	Homenagem
MSG	Mensagem relativa a projeto
RCO	Requerimento para comissão externa
NAA	Sem indicação

Fonte: HIROI; RENNÓ, 2014, p. 24

No Quadro 3, Hiroi e Rennó (2014) categorizam todos os requerimentos que exigem votação em Plenário. Da votação de destaque para votação em separado (DVS) até o requerimento de votação por partes (RVP), os autores classificam como procedimentos que obstruem o processo decisório.

Assim como o plenário, as comissões também dispõem de instrumentos que permitem a postergação da votação de propostas de lei. Ao analisar os resultados das reuniões das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, no período de 1995 a 2014, encontramos a ocorrência de instrumentos (Quadro 4) que, conforme descreveremos mais à frente, acabam por adiar a deliberação das propostas legislativas²¹.

Quadro 5: Tipo de registro de instrumentos de bloqueio encontrado nos resultados das reuniões das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, no período de 1995-2014

CONSEQUÊNCIA	TIPO DE REGISTRO EM RELAÇÃO AOS PL'S, PLP'S E PEC'S
BLOQUEIO	Adiada por acordo
	Adiada por requerimento
	Obstrução
	Retirado de Pauta à pedido do autor
	Retirado de pauta à pedido do relator
	Retirado de Pauta à pedido dos Líderes
	Retirado de Pauta à Pedido Membro
	Retirado de Pauta por ofício
	Vista
	Vista Coletiva

Obviamente, há justificativas formais para todos os instrumentos que se encontram no regimento interno, que não apenas “atrasar” a apreciação de uma

²¹ Os dados foram obtidos ao se analisar os resultados das reuniões das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, ocorridas de jan/1995 a jun/2017 em que havia PL's, PLP's e PEC's de autoria dos parlamentares, apresentados no período de 1995-2014, acompanhados pela assessoria parlamentar do MEC. Como o ponto de partida da análise foram as propostas, e não as Comissões, foram encontrados resultados de tramitação nas seguintes Comissões: CAPADR, CCJC, CCTCI, CDC, CDEICS, CDHM, CDU, CE, CESPO, CFT, CMADS, CREDN, CSPCCO, CSSF, CTASP, CTUR E CVT.

matéria. No entanto, os entrevistados foram unânimes em afirmar que tais instrumentos são sistematicamente utilizados com o intuito de impedir que proposições que não sejam do interesse dos Ministérios sejam aprovadas.

Os instrumentos para segurar a matéria seria **pedir para o presidente segurar a definição do relator, demorar para dar um parecer, pedido de vista**, fazia um **voto em separado** quando não interessava ao governo, são instrumentos básicos que eram comuns em todas as comissões. (Líder do Governo na Câmara dos Deputados)

Eles (os parlamentares) têm essa orientação de voto nas mãos e tanto a liderança do governo, quanto a SUPAR, quanto as assessorias parlamentares dos ministérios procuram diretamente, seja o relator, seja os vice-líderes de governo, ou outros parlamentares da base para buscar uma solução que seja **pedido de vistas, retirada de pauta** [...] etc. (Subchefe de assuntos parlamentares da Presidência da República)

Regimental existe tanto a **retirada de pauta**, como **adiamento de discussão, adiamento de votação, o pedido de vistas**, geralmente o mais utilizado é a **retirada de pauta**. Quando não cabe mais retirada a gente recorre à **vista**. (Assessora Parlamentar da Liderança do Governo na Câmara dos Deputados)

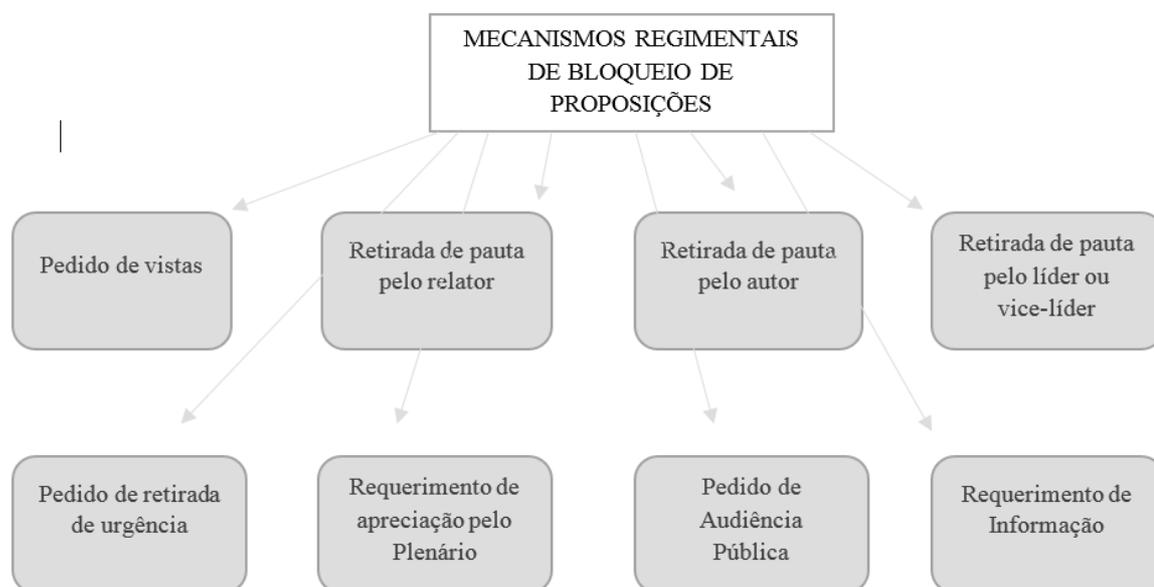
O normal é **retirada de pauta, pedir vistas, apresentação de emendas, fazer destaques, pedir verificação, se é conclusivo a gente pede para ir para o Plenário**, porque aí nunca é pautado no Plenário, todos os procedimentos regimentais. (Assessora da Liderança do PT na Câmara dos Deputados)

Usa muitos instrumentos regimentais: **retirada de pauta, pedidos de verificação, inversão de pauta, discussão em audiência pública** [...] (Assessor Parlamentar do Ministério da Fazenda)

Apresentarei, a seguir, as principais formas de bloqueio utilizadas nas Comissões, quais sejam: a retirada de pauta, o pedido de vistas, o pedido de audiência pública, o pedido de retirada de urgência e o pedido de apreciação pelo Plenário.

As Comissões apresentam os resultados de forma diferente entre elas, não há uma padronização, razão pela qual optei por propor uma categorização para cada ação encontrada, conforme apresentado na Tabela 5 e nas análises do próximo capítulo.

Figura 4: Mecanismos Regimentais de bloqueios de proposições na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração própria

A retirada de pauta (RI/CD Art. 114, incisos V e VII) tem por consequência a não apreciação, naquela sessão, de proposição que se encontrava na pauta da reunião. Em geral, o argumento formal para sua utilização é de que o solicitante fará alguma ação relacionada ao projeto naquela Comissão, seja essa ação a apresentação de um requerimento para alterar tramitação, a negociação com o autor ou relator para alteração do parecer ou, até mesmo, aguardar que algum parlamentar que tenha interesse na matéria participe da discussão, caso não esteja presente naquele momento. No entanto, não é necessário justificar o pedido. Há uma grande vantagem na utilização deste instrumento, qual seja o fato de não haver limites de vezes que possa ser utilizado. Além disso, vários podem ser seus autores. A retirada de pauta pode ser feita de ofício, pelo Presidente da Comissão, pelo autor da proposição ou por seu relator, e ainda solicitada por qualquer dos parlamentares por meio de requerimento a ser entregue para a Mesa da Comissão, situação na qual ela será apreciada pelo plenário da Comissão. Nesse caso específico, esse artifício regimental pode ser ainda mais vantajoso, uma vez que poderá ensejar uma eventual votação nominal²² e encerramento da reunião, caso não haja quórum suficiente na

²² A votação nominal só poderá ser solicitada por líderes ou vice-líderes, razão pela qual sua atuação é constantemente solicitada nas diversas Comissões (um líder ou vice-líder pode solicitar votação nominal em qualquer Comissão).

Comissão (o que ocorre com certa frequência). A Liderança do Governo e as assessorias podem, inclusive, solicitar a parlamentares que deixem o local da votação para garantir que não haja quórum e a sessão seja encerrada, forçando a proposição a ser apreciada novamente apenas em uma sessão posterior.

O pedido de vista (RI/CD, art. 57, inciso XVI), por sua vez, pode ser solicitado por qualquer deputado que seja membro da Comissão apenas uma vez. Em caso de pedido de vistas individual, o presidente da Comissão não precisa necessariamente trazer a proposição novamente à pauta na sessão seguinte²³. Ou seja, dependendo da interlocução do interessado no bloqueio com o presidente da Comissão, um pedido de vistas pode fazer com que a apreciação de uma proposição seja adiada por tempo indeterminado. A alternativa por esta opção é o pedido de vistas coletivas, em que mais de um parlamentar solicita vistas. Nesse caso, a proposição deverá, necessariamente, retornar à pauta da sessão seguinte da Comissão.

O requerimento de audiência pública (RI/CD, arts. 255 a 258), tem por consequência, além de ampliar o debate sobre a matéria, que o projeto de lei não será apreciado até a realização da reunião de debate. Considerando que a realização de uma audiência pública envolve uma preparação, com o convite, na maior parte das vezes, a especialistas ou pessoas correlatas externas à Câmara dos Deputados, esse pedido tende a atrasar consideravelmente a apreciação de uma matéria. Outra questão relacionada ao requerimento envolve o valor simbólico: dificilmente um requerimento de audiência pública não é aprovado. Essa é uma regra informal que funciona quase como o fato de os parlamentares, quase sempre, optarem por não rejeitar proposições de seus colegas, ainda que a elas sejam contrários²⁴.

O pedido de retirada de urgência (RI/CD, art. 156 combinado com o art. 104), também funciona como uma forma de retardar a aprovação de uma matéria. O

²³ O regimento interno, em seu artigo 57, inciso XVI, preceitua que a matéria deverá retornar à pauta em até duas sessões.

²⁴ Importante ressaltar aqui que não é minha intenção afirmar que as audiências públicas constituem apenas um instrumento de bloqueio de proposições, desconsiderando seu papel estratégico no exercício do poder democrático e da participação popular, mas apenas afirmar que estas podem, também, ser sugeridas com o intuito de bloqueio. Resende (2014 – *Ciro*) defende que as audiências públicas são um importante mecanismo de participação, que deve ser utilizado “como garantia processual dos direitos coletivos e difusos, tanto pelo Poder Executivo como o Poder Legislativo, sendo, portanto, um componente essencial tanto do processo administrativo como do processo legislativo” (SAULE JR., p. 17 *apud* REZENDE, 2014). O autor traz ainda o papel das audiências públicas como mecanismos de legitimação da decisão dos parlamentares. Mais uma vez, resalto que tal informação

regimento interno descreve a urgência como “a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, [...] para que determinada proposição [...] seja de logo considerada, até sua decisão final”. Ou seja, a urgência garante à proposição uma tramitação acelerada em relação às demais, em regime ordinário. O regimento interno preceitua que matérias em regime de urgência devem tramitar concomitantemente em todas as comissões pelas quais será analisada – matérias em regime ordinário são apreciadas em uma comissão de cada vez. Além disso, o prazo para apreciação de matéria ordinária pela comissão é de 40 sessões, enquanto que, caso esteja em regime de urgência, sua apreciação deve se dar em até 05 sessões. Uma outra questão relacionada à urgência é a quebra do interstício. Matérias em regime ordinário contam com um prazo de duas sessões entre a entrega do relatório pelo relator à Comissão e sua apreciação, para que os pares tenham tempo de analisar o parecer. Para matérias em regime de urgência, não há a contagem do interstício, ou seja, uma vez apresentado o parecer, a matéria poderá ser imediatamente apreciada. Portanto, caso a matéria tenha extinguido o regime de urgência, sua tramitação certamente será menos célere.

O requerimento de apreciação pelo Plenário (Art. 132, § 2º), por sua vez, constitui uma forma de bloqueio posterior à tramitação da matéria pelas comissões. O regimento interno preceitua que serão apreciados pelo Plenário projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de autoria de Comissão, relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas, que tenham recebido pareceres divergentes e em regime de urgência. Apesar de, em primeira análise, parecer serem muitos os casos em que as proposições necessitam passar pelo Plenário, estudos recentes comprovam um aumento substancial das matérias aprovadas em caráter conclusivo nas comissões, ou seja, matérias que não tramitam pelo Plenário da Câmara dos Deputados e vão à sanção após sua aprovação pelas Comissões.

§ 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no *Diário da Câmara dos Deputados* e no avulso da Ordem do Dia,

não pode ser desconsiderada. No entanto, seu papel como instrumento de bloqueio não pode ser descartado, conforme reforçado pelas entrevistas realizadas.

houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara. (RI/CD Art. 132, § 2º)

Ou seja, o projeto perde o caráter conclusivo se houver decisão divergente entre as comissões ou se, independentemente de ser aprovado ou rejeitado, houver recurso assinado por 51 deputados e aprovado pelo Plenário para que o mérito da matéria seja apreciado no Plenário.

Certamente, há outros instrumentos no Regimento interno que podem ser utilizados com o intuito de bloquear as proposições em tramitação nas Comissões. No entanto, compreende-se que esses são os principais, com base nas entrevistas e na análise da tramitação dos projetos observados. Sabe-se, ainda, que instrumentos informais também podem vir a ser utilizados, sendo inclusive mais eficazes (o protelamento por parte do presidente da Comissão para designar relator ou pautar o projeto, a demora para apresentar o parecer, a verificação de votação quando não há membros suficientes, com o intuito de encerrar a sessão, entre outros). No entanto, tais artifícios são obviamente, muito difíceis de se apurar empiricamente. Afinal qual parlamentar admitiria estar protelando a apreciação de uma matéria de autoria de outro colega, deliberadamente?

Os bloqueios podem assumir uma dinâmica complexa num cenário de governo multipartidário. Vejamos, se o governo é preponderante no meio legislativo pelas possibilidades regimentais que lhe são concedidas de ser o *player* inicial do jogo político, além de ter a tramitação de suas proposições facilitada, é possível supor que o presidente prioritariamente optará por enviar ao Congresso as matérias que pretende ver aprovadas.²⁵ O ponto que chamo atenção é que há mais incentivos para o presidente impedir a aprovação das propostas originadas pelos parlamentares do que incentivar sua aprovação. Ora, em um ambiente em que o presidente depende do apoio dos partidos de sua coalizão para a aprovação de sua agenda no legislativo, a manutenção da consistência de sua agenda (ou seja, o impedimento de que suas

²⁵ Importante destacar que alguns autores destacam a possibilidade de o presidente não necessariamente querer aprovar todas as matérias que envia (DINIZ, 2014; SANTOS; ALMEIDA, 2005; HIROI; RENNÓ, 2014).

políticas sofram alterações por meio das propostas originadas pelos parlamentares) exigirá habilidade de não conferir saliência aos conflitos internos à coalizão.

Este questionamento nos leva a um outro ponto: a autoria dos bloqueios. Não a autoria de fato, que só poderia ser dos deputados, mas a estrutura de articulação interna para que os bloqueios sejam efetivados pelos parlamentares, conforme veremos a seguir.

4.2.3 Atuação da Liderança do Governo nas Comissões

Se, da parte do governo, a articulação é feita internamente via assessorias parlamentares, Casa Civil e SUPAR/PR, o Legislativo também conta com uma rede que recepciona as posições e operacionaliza o bloqueio. O principal ator, nesse caso, é a Liderança do Governo. Ela é a responsável, em geral, por receber as demandas da SUPAR/PR/Ministérios²⁶ e retransmitir às demais lideranças e parlamentares.

Além de nortear a discussão e a votação de propostas, os líderes em geral acumulam uma série de atribuições importantes, em especial ligadas à articulação política e ao trabalho de unificação do discurso partidário. Especialmente nas comissões, os líderes têm a prerrogativa de encaminhar as votações e pedir a verificação do quórum, mesmo que não seja integrante da comissão. Também compete aos líderes indicar os parlamentares para compor as comissões e, a qualquer momento, substituí-los. São eles, ainda, que indicam os candidatos a presidente das comissões a que tem direito seu bloco.

Figueiredo e Limongi (1999), Meneguello (1998), Pereira e Muller (2000) e Santos (2003) destacam a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso como um aspecto fundamental para o entendimento de como o Executivo controla o Legislativo. Além disso, observam que as regras internas da Câmara concedem aos líderes papel central na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões.

Se o papel do líder é tão importante para o processo decisório, espera-se que o papel da Liderança do Governo seja parte essencial do processo decisório

²⁶ A função e a organização interna da atuação da Liderança do Governo tende a sofrer alterações de acordo com a força do líder e relacionamento com o presidente.

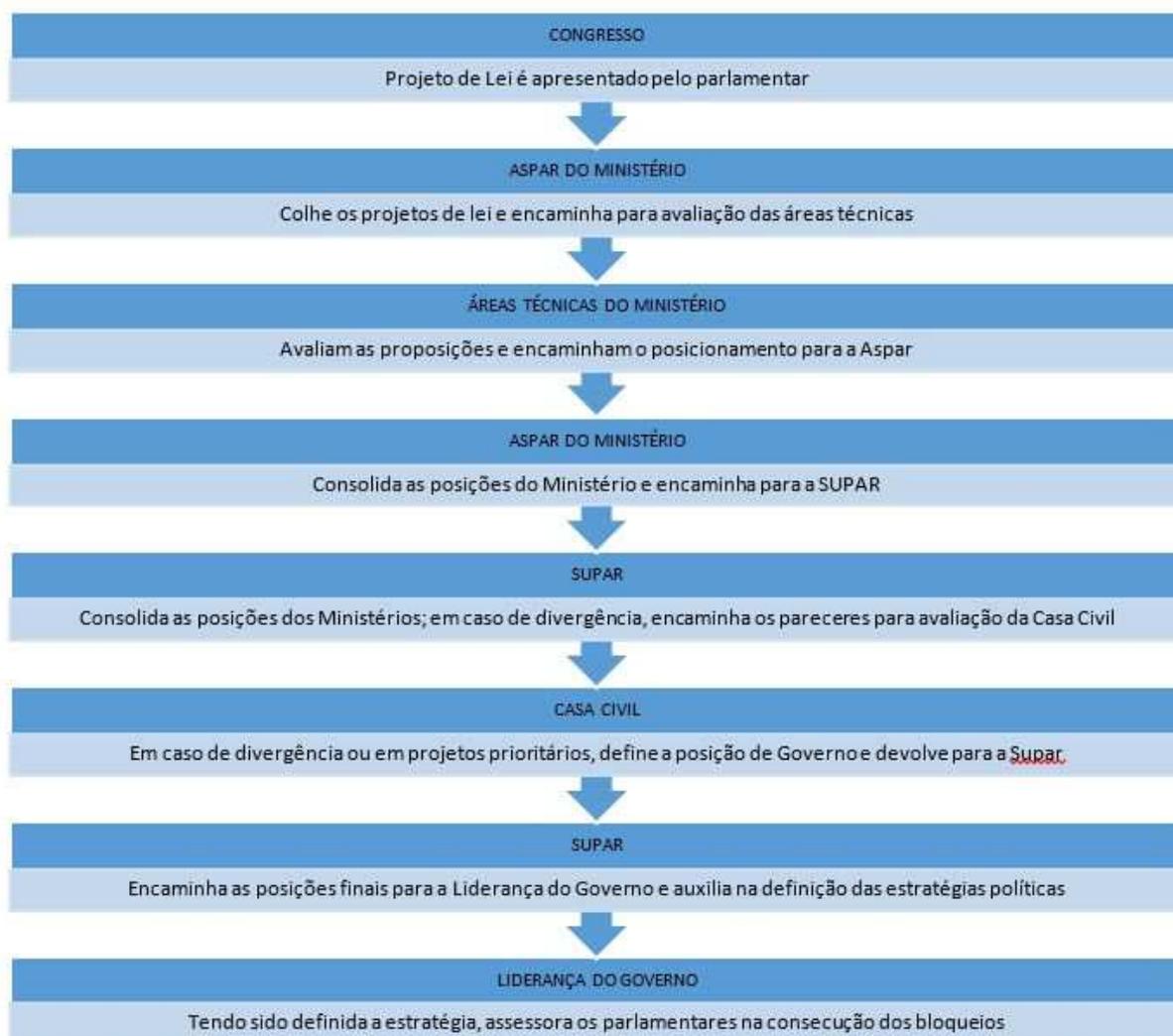
também nas Comissões. O Art. 11 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados concede ao Presidente da República a prerrogativa de indicar deputados para exercer a Liderança do Governo, com a composição de um líder e quinze vice-líderes, que terão por prerrogativas:

- I - fazer uso da palavra [...];
- III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;
- IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto; (RI/CD, Art. 11)

O fato de os membros da Liderança do Governo (Líder e Vice-Líder) ser indicado pelo presidente demonstra que, ao menos formalmente, a estrutura constitui o “braço” operacional da Presidência na arena legislativa. Infelizmente, são escassas as evidências baseadas em normativas, uma vez que, para além da descrição da possibilidade de participar dos trabalhos das comissões, não há regimentos internos ou outro instrumento que descreva com clareza a forma de atuação da liderança do governo nas comissões. No entanto, as entrevistas trazem fortes indícios de que esta

estrutura é, de fato, a responsável pela articulação dos posicionamentos do presidente com seus pares no dia-a-dia das reuniões.

Figura 5: Fluxo do bloqueio de Proposições



Fonte: Elaboração própria.

Com a inserção desse último elemento, o quadro do caminho seguido pelo bloqueio de propostas legislativas de origem parlamentar por parte do Executivo, de acordo com as suposições apresentadas, é o descrito na Figura 5. Após ser protocolada pelo parlamentar, a proposta é colhida pela assessoria parlamentar do ministério, que a envia para avaliação das áreas técnicas. Posteriormente, a ASPAR do ministério encaminha o posicionamento para a SUPAR/PR, que consolida as

informações e, em caso de divergência, envia para avaliação da Casa Civil. Uma vez com o posicionamento firmado, a SUPAR/PR encaminha o posicionamento para a Liderança do Governo, que articula a melhor forma de ação junto aos parlamentares. Importante destacar que o trabalho da SUPAR/PR e das Assessorias Parlamentares não se encerra com o envio das informações. Conforme descrito por suas atribuições, tais órgãos seguem com o acompanhamento das propostas, até a conclusão de sua tramitação (seja o arquivamento, a rejeição, a aprovação ou o bloqueio).

Para aprofundar a análise acerca do uso dos procedimentos de bloqueio de proposição, tanto em termos de estruturas de articulação quanto da influência na tramitação das matérias, optei por realizar um estudo de caso sobre o processamento legislativo de uma área de política. Com foco em um Ministério específico, buscarei avaliar o funcionamento de toda a cadeia decisória analisada até aqui, no interior da qual os bloqueios são deflagrados, conforme segue.

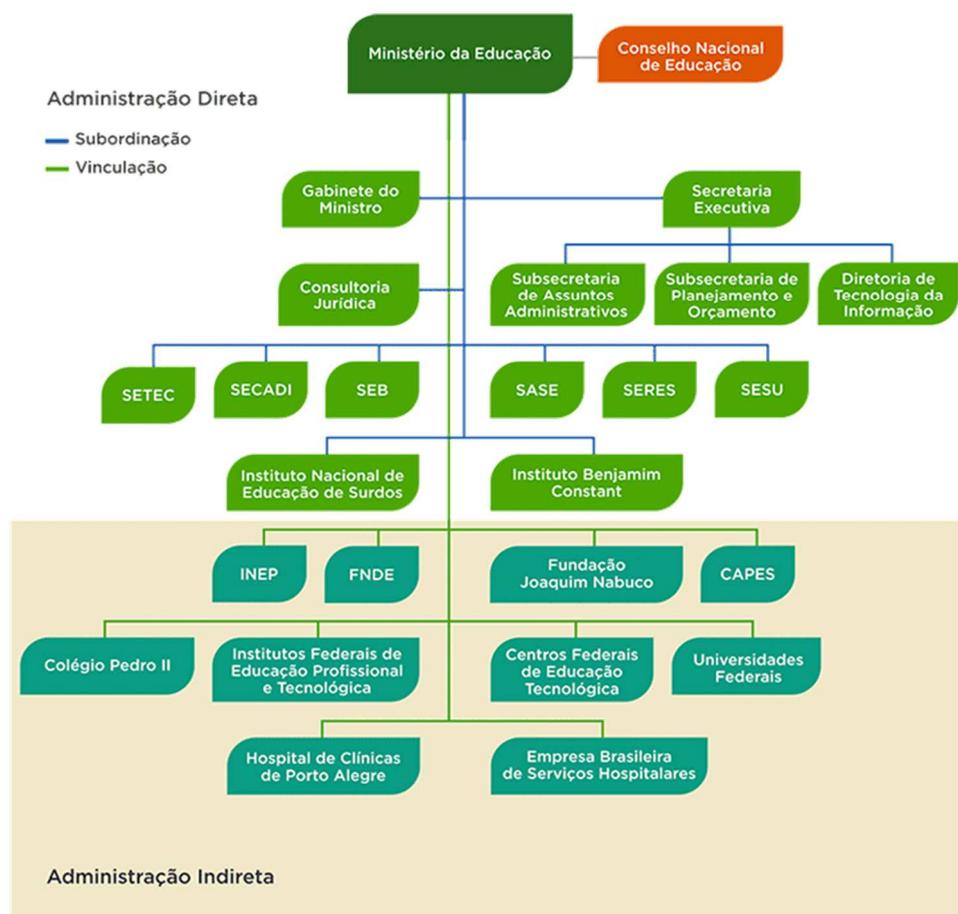
5 ESTUDO DE CASO – O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES DO INTERESSE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Até aqui, descrevemos como se dá a formulação de posições e o bloqueio de propostas de lei na arena legislativa, sob a premissa de que parte destes bloqueios são de interesse do Poder Executivo e por ele coordenados. Mas que interesse é esse? Como podemos saber se, de fato, o Executivo tem interesse em que determinadas proposições não sejam aprovadas no Congresso? Para desenvolver o argumento central desta dissertação, a estratégia de análise que será utilizada é o estudo de um caso em específico. Para tanto, e por razões que serão melhor explicitadas, selecionei o Ministério da Educação.

O Ministério da Educação (MEC) por meio do Decreto n.º 19.402, em 14 de novembro de 1930, pelo então presidente Getúlio Vargas. Seu nome inicial era Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, e era responsável pelas ações do governo relacionados ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar, além de desenvolver atividades pertinentes ao esporte e meio ambiente. Antes disso, os assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça. Em 25 de julho de 1953, a Lei n.º 1920 cria o Ministério da Saúde, afastando as funções dessa pasta do Ministério da Educação. Em 1967, por meio do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, o Ministério passa a se chamar Ministério da Educação e Cultura, ficando responsável por temas relacionados à Educação, Cultura, Patrimônio histórico, arqueológico, científico, cultural e artístico e Desportos (art. 39). Em 15 de março de 1985, foi publicado o Decreto n.º 91.144, que criou o Ministério da Cultura, por desmembramento do Ministério da Educação. Assim, as funções relativas à Cultura e Patrimônio saíram da égide do Ministério da Educação.

Nova alteração transformou o MEC em Ministério da Educação e do Desporto, em 1992 (Lei n.º 8490, de 19 de novembro). Em 2000, por meio do Decreto 3501, de 12 de junho, o Ministério voltou a se chamar Ministério da Educação e passou a ser responsável exclusivamente pela educação, nome e função que conserva até o momento atual.

Figura 6: Estrutura Organizacional do Ministério da Educação em jul/2017



Fonte: Extraído do site do Ministério da Educação

Em julho de 2017, conforme Figura 6, o MEC conta com uma estrutura que abarca 6 Secretarias (Secretaria de Educação Superior, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior), além de órgãos da Administração Indireta, Universidades e Institutos Federais. Pode-se dizer que é um Ministério altamente institucionalizado²⁷, com burocracia

²⁷ O Ministério da Educação foi criado ainda no período do presidente Getúlio Vargas, em 1930 e, apesar de ter suas funções alteradas no decorrer do tempo, como demonstrarei adiante, nunca teve suas atividades descontinuadas. Tanto o Ministério quanto suas Secretarias possuem Regimento Interno pelo menos desde 2003 (Decreto nº 4791, de 22 de julho de 2003). Além das Secretarias (Secretaria Executiva, Secretaria de Ensino Superior, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização,

profissional de grande expertise em seus principais temas, com funções e estruturas que abrangem todos os entes da Federação. Entre os Ministérios, o da Educação ocupa o terceiro lugar em volume orçamentário, ficando atrás apenas dos Ministério da Saúde e da Defesa²⁸. Do governo de Fernando Henrique Cardoso até o mandato atual, 10 Ministros ocuparam a pasta, sendo que dois deles (Fernando Haddad e Aloizio Mercadante) assumiram a pasta em mandatos diferentes, conforme Quadro 3.

Quadro 6: Ocupantes do cargo de Ministro da Educação no Brasil de 1995 a 2017

Ministro	Partido	Início	Fim	Presidente
Paulo Renato Souza	PSDB	1 de janeiro de 1995	1 de janeiro de 2003	Fernando Henrique Cardoso
Cristovam Buarque	PT	1 de janeiro de 2003	27 de janeiro de 2004	Luiz Inácio Lula da Silva
Tarso Genro	PT	27 de janeiro de 2004	29 de julho de 2005	Luiz Inácio Lula da Silva
Fernando Haddad	PT	29 de julho de 2005	1 de janeiro de 2011	Luiz Inácio Lula da Silva
Fernando Haddad	PT	1 de janeiro de 2011	23 de janeiro de 2012	Dilma Rousseff
Aloizio Mercadante	PT	24 de janeiro de 2012	2 de fevereiro de 2014	Dilma Rousseff
José Henrique Paim	PT	3 de fevereiro de 2014	1º de janeiro de 2015	Dilma Rousseff
Cid Gomes	PDT	1º de janeiro de 2015	18 de março de 2015	Dilma Rousseff
Luiz Cláudio Costa (<i>interino</i>)	PT	18 de março de 2015	6 de abril de 2015	Dilma Rousseff
Renato Janine Ribeiro	NÃO PARTIDÁRIO	6 de abril de 2015	1 de outubro de 2015	Dilma Rousseff
Aloizio Mercadante	PT	2 de outubro de 2015	12 de Maio de 2016	Dilma Rousseff
Mendonça Filho	DEM	12 de maio de 2016	-	Michel Temer

Diversidade e Inclusão, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior), possui 10 órgãos vinculados.

²⁸ Com base em dados colhidos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para os anos de 2014, 2015 e 2016.

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o modelo do principal-agente, uma das estratégias utilizadas pelo principal para minimizar a perda de agência sobre seus interesses é a escolha de agentes com preferências mais próximas dos interesses do principal. Note-se que apenas três entre os 10 Ministros do período não pertenciam ao partido do incumbente, sendo que o primeiro, Cid Gomes, ocupou a pasta por menos de três meses, e o segundo, Renato Janine Ribeiro, por apenas 6 meses. Este dado exemplifica a importância que a pasta da Educação tem tido para os últimos presidentes, que têm optado por não delegá-la a outros partidos da base.

Em termos de produção legislativa, o Ministério da Educação possui grande influência de acordo com estudos recentes. Batista (2014) propõe uma diferenciação entre os ministérios, dividindo-os em temáticos e de coordenação. No período analisado (1995-2010), considerando-se os projetos de lei, projetos de emenda constitucional, medidas provisórias e projetos de lei complementar, entre os Ministérios temáticos, o MEC foi o primeiro em termos de formulação da agenda legislativa do Executivo, conforme Gráfico 2. Ou seja, ao se analisar a participação dos ministérios nas iniciativas legislativas formuladas no âmbito do Poder Executivo no período de 1995 a 2010, com base nas assinaturas das “exposições de motivos”, entre os ministérios que a autora classifica como temáticos, o Ministério da Educação foi o que teve maior protagonismo no envio de matérias ao Congresso. A autora destaca que o achado evidencia a centralidade da educação como principal política social do governo, para aquele período.

A área educacional demanda grande atenção na arena legislativa. Ainda de acordo com o modelo principal-agente, em que há uma expectativa por parte do mandante de que o agente tome decisões que levem aos resultados esperados pelo mandante, a apresentação de um projeto de lei que verse sobre temas de grande apelo popular pelo parlamentar pode ser uma forma de oportunisticamente utilizar-se das vantagens trazidas por sua posição para atender às suas próprias demandas (no caso, sua visibilidade frente às suas bases eleitorais, em detrimento das políticas adotadas pelo Poder Executivo). Segundo Azevedo (2008), a sociedade observa o grau de importância que o Estado concede às áreas e setores que administra por suas ações em termos de políticas públicas. As políticas educacionais (e de saúde, de

segurança pública etc), por sua vez, são consequência do viés que se dá às políticas públicas.

A autora destaca que, em termos de políticas públicas educacionais, observa-se uma infinidade de objetivos passíveis de implantação por via legal, em geral relacionados ao cumprimento de metas, otimização de salas e de escolas, incentivos para a redução e custos para o Estado e para melhorias no desempenho dos profissionais da área (AZEVEDO, 2008). No entanto, as estratégias adotadas pelos parlamentares podem conflitar com as políticas implantadas pelo Poder Executivo via decisão ministerial. Este conflito pode ser verificado pelo alto percentual de posicionamentos contrários aos projetos de lei apresentados por parlamentares, emitidos pelas áreas técnicas do Ministério da Educação, conforme pode-se verificar na Tabela 3.

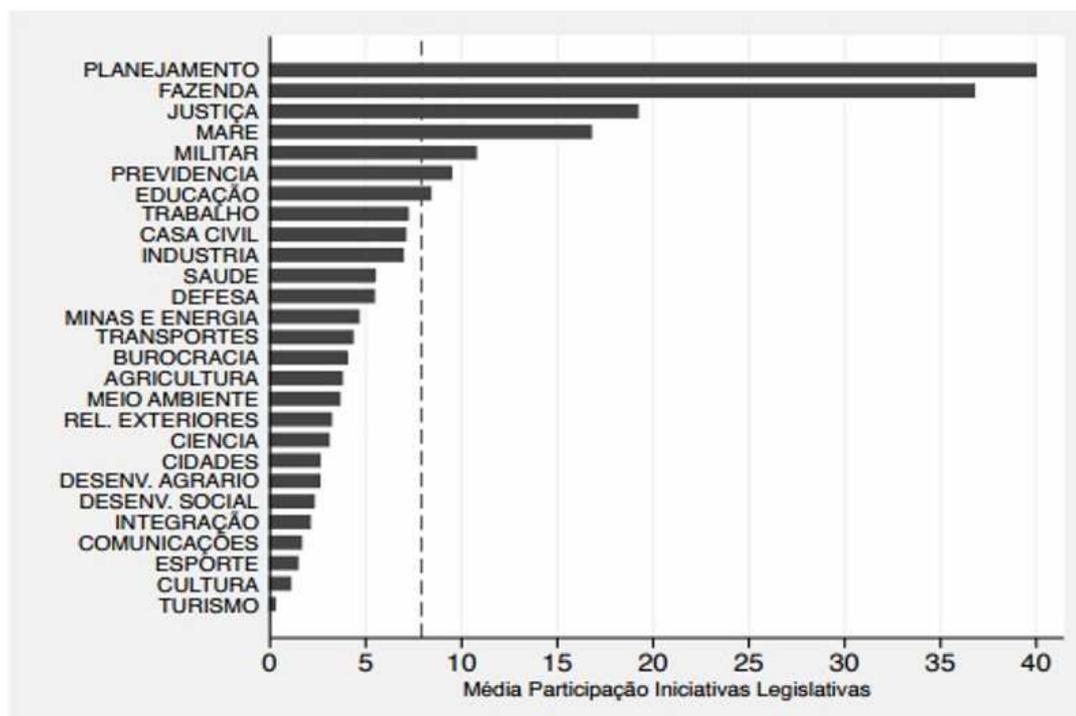
Tabela 2: Posicionamentos do Ministério da Educação para PL's e PLP's apresentados por parlamentares no período de 1995-2014 ²⁹

Posicionamento	Qtde
Contrário	268
Favorável	97
Fora de Competência	28
Divergente	17
Nada a Opor	7
Prejudicado	4
Sem Posicionamento	155
Total	576

Note-se que, entre os projetos de lei para os quais o Ministério emite um posicionamento, a quantidade de projetos para com os quais o MEC não tem interesse que prossiga é mais que 2,5 superior que o número de projetos de lei que o Ministério tem posicionamento favorável. Este dado nos oferece um fator a ser levado em conta ao se pensar o porquê de o Ministério ter razões para buscar uma influência sobre a tramitação das matérias e, ainda, porque esta pasta serve ao interesse da pesquisa.

²⁹ Posicionamentos aferidos com base em planilha de acompanhamento de posições do Ministério da Educação produzida pela Assessoria Parlamentar do órgão.

Gráfico 2: Distribuição da Participação dos Ministérios nas Iniciativas Legislativas do Executivo (1995-2010)



Fonte: BATISTA, 2014, p. 110.

Com base nas entrevistas com técnicos da área³⁰ e em análise documental de relatórios internos de atividade da Assessoria Parlamentar³¹, é possível afirmar que a atuação relacionada às atividades de bloqueio de propostas legislativas, por parte do Ministério da Educação, é efetuada por esse órgão, conforme segue.

³⁰ Especificamente da Assessoria Parlamentar, foram entrevistados 04 técnicos que estão lotados há 22, 20, 18 e 15 anos no setor. Três deles são servidores efetivos do Ministério da Educação, e um deles alternou-se entre cargos terceirizados e comissionados. Ou seja, acompanharam todos os Ministros do período analisado, se considerarmos que o técnico entrevistado que está há menos tempo no setor foi designado para o setor em 2002, quando o mandante era Paulo Renato Souza, Ministro de todo o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Todos estão alocados atualmente no desenvolvimento de atividades administrativas no órgão, sendo que um deles coordenou o acompanhamento parlamentar por 5 anos e acompanhou o Congresso por mais 04 anos.

³¹ Os Relatórios de Atividades foram produzidos nos períodos de 2004-2005, 2005, 2007-2010 e 2012, e indicavam toda a atividade da Assessoria Parlamentar, como atendimento a parlamentares, acompanhamento de propostas legislativas e de audiências públicas para suporte aos técnicos convidados a representar o MEC na Câmara e Senado. Não foram publicados, constituindo documentação interna ao órgão.

5.1 Assessoria Parlamentar

A primeira vez que a atribuição de competências relativas à atividade parlamentar foi objeto de decisão no âmbito do ministério foi por meio do Decreto Ministerial nº 99.678, de 08 de novembro de 1990, que tratava da Estrutura Regimental do Ministério da Educação. As atividades relacionadas a “assuntos parlamentares” ficavam a cargo do Gabinete do Ministro.

Do Órgão de Assistência Direta e Imediata ao Ministro de Estado
Art. 3º Ao Gabinete compete assistir ao Ministro de Estado em sua representação social e política incumbir-se do preparo e despacho do seu expediente pessoal, bem assim das atividades de comunicação social e assuntos parlamentares e, ainda, providenciar a publicação e a divulgação das matérias de interesse do Ministério. (Decreto nº 99678/1990, Art. 3º)

Porém, foi Fernando Henrique Cardoso que, por meio da Medida Provisória 813, de 01 de janeiro de 1995 que definiu a estrutura organizacional do Executivo em seu governo, criou o cargo de Chefe da Assessoria Parlamentar (doravante, ASPAR) para todos os 20 Ministérios de seu gabinete. Apenas em 27 de maio de 1996 foi publicado o presidente publicou o Decreto nº 1.917, que regulamentou a estrutura proposta pela Medida Provisória do ano anterior, especificamente para o Ministério da Educação. No Decreto, não há citação expressa das atividades da Assessoria Parlamentar, mas foi inclusa, entre as competências do gabinete do ministro, a de “acompanhar, em articulação com a Assessoria Parlamentar, projetos de lei sobre educação, em tramitação no Congresso Nacional” (art. 19, inciso V). A partir de então, o cargo de Chefe da Assessoria Parlamentar passou a constar em todos os atos normativos que trataram de estrutura organizacional do Ministério da Educação.

As atribuições da ASPAR constam no Regimento Interno do Gabinete do Ministro, publicado por meio da Portaria nº 669, de 31 de julho de 2013. Podem ser divididas em dois núcleos principais, quais sejam o acompanhamento de proposições legislativas na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional e as atividades administrativas que viabilizam esse processo. Para tanto, sua estrutura é dividida em: 1) Núcleo de Acompanhamento Legislativo – NAL; 2) Núcleo de Apoio Técnico – NAT e 3) Núcleo de Apoio Administrativo – NAA (Regimento Interno do Gabinete do Ministro, art. 2º). São competências da Assessoria Parlamentar:

- I – planejar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com assuntos parlamentares no âmbito do Ministério;
- II – identificar e acompanhar o andamento de proposição legislativa de interesse do Ministério, junto ao Congresso Nacional;
- III – prestar assessoramento ao Ministro de Estado e aos dirigentes dos órgãos e entidades vinculadas ao Ministério, quanto às atividades do Congresso Nacional;
- IV – analisar e encaminhar respostas a requerimentos de informação, indicações e pleitos de parlamentares relativos às atividades do Ministério;
- V – controlar e acompanhar as audiências dos parlamentares com o Ministro da Educação, dirigentes dos órgãos e entidades vinculadas;
- VI – analisar e encaminhar parecer sobre proposição legislativa em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;
- VII – acompanhar as reuniões realizadas nas Comissões Permanentes, Mistas e Especiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com destaque para as Comissões de Educação e de Orçamento;
- VIII – acompanhar as sessões de Plenário;
- IX – atender aos parlamentares, assessores e público em geral;
- X – exercer outras atribuições que forem determinadas pelo Ministro da Educação; e
- XI – desenvolver outras atividades relacionadas com sua área de competência.” (Regimento Interno do Ministério da Educação, art. 14)

Formalmente, cabe à Assessoria Parlamentar um Chefe de Assessoria (DAS 101.4), dois Chefes de Divisão (DAS 101.2) e dois Chefes de Serviço (DAS 101.1). Esta estrutura constava, inicialmente, no Decreto Nº 7.690, de 2 de março de 2012, e foi mantido pelo Decreto 9005, de 14 de março de 2017. No entanto, além dos cargos comissionados, a assessoria conta com servidores e terceirizados, que desenvolvem as atividades de acompanhamento legislativo e de apoio administrativo. De acordo com os Relatórios de Atividades, de 2004 a 2012, a média de colaboradores da Assessoria Parlamentar é de 14 pessoas, sendo que atualmente o órgão conta com uma equipe de 20 pessoas³².

Em termos de acompanhamento legislativo, a assessoria conta com uma rotina semanal que envolve reuniões semanais internas para conhecimento da pauta das comissões parlamentares que acompanha, ou seja, aquelas pelas quais tramitam matérias de interesse da pasta, e definição de estratégia de atuação quanto aos projetos, de acordo com os posicionamentos das áreas técnicas, junto à SUPAR/PR e Liderança do Governo, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

³² Por se tratar de trâmite administrativo interno, que não necessita de publicação, não há informações oficiais sobre a qualificação dos servidores que atuam no órgão.

5.2 Formulação de Posições no MEC

Conforme descrito no Capítulo 04, a primeira normativa formal sobre o procedimento das atividades de articulação interna do Executivo com relação aos posicionamentos a respeito de projetos de lei foi a Instrução Normativa nº1, de 15 de fevereiro de 2012. O formulário definido pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, à época, estipula que todos os Ministérios devem definir as posições em relação às matérias legislativas como “favoráveis, favoráveis com sugestões/ressalvas, contrárias, nada a opor, fora de competência ou pela prejudicialidade da matéria”. Os ministérios também precisam informar se a posição se refere ao texto original, ao substitutivo ou a emendas específicas oferecidas à proposta inicial.

No entanto, os procedimentos de envio de posicionamentos para a Presidência da República variaram com o tempo. De acordo com as entrevistas, por não haver normatização do procedimento, cada assessoria parlamentar enviava os pareceres em formatos diferentes.

No período do FHC, o posicionamento era formulado pelo próprio Chefe da Aspar, que só consultava as áreas quando tinha alguma dúvida. As áreas técnicas passaram a ser consultadas mais recentemente, por volta de 2003, e tem sido assim desde então. (Servidora lotada na Assessoria Parlamentar do MEC há 18 anos)

Atualmente, no Ministério da Educação, após captada pela Assessoria Parlamentar, a proposição³³ é enviada para a área técnica responsável (ou para as áreas, em caso de a proposição ser do interesse de mais de uma Secretaria ou órgão vinculado). São áreas técnicas do Ministério da Educação:

- Secretaria de Educação Superior (SESU);
- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC);
- Secretaria de Educação Básica (SEB);
- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI);

³³ No banco de dados referente aos posicionamentos e solicitações de posicionamentos para as áreas técnicas constam PDC's, PDS's, PEC's, PL's, PLN's, PLP's, PLS's e SUG's,

- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE);
- Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Além dos órgãos vinculados, quais sejam:

- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEHR);
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal e de Nível Superior (CAPES).

O fluxo de tomada de decisão sobre a posição do Ministério em relação às matérias legislativas de interesse é detalhado na Figura 7. Este fluxograma qual traça a cadeia de agentes do Executivo envolvidos no posicionamento deste Poder não só em relação aos projetos de sua autoria, mas também daqueles formulados por outros atores políticos com impacto sobre as políticas governamentais.

Figura 7: Fluxo de posicionamentos do Ministério da Educação no Brasil, em 2017.



Fonte: Elaborado pela autora com informações das entrevistas e análise documental.

Recentemente, no Memorando Circular nº 1/2016/ASPAR/GM/GM de 30 de junho de 2016, foi definido o prazo para a análise das áreas técnicas. Os prazos são separados por Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional (15 dias), Projetos de Lei em fase de sanção (10 dias) e Requerimentos de Informação³⁴ (30 dias). O prazo para manifestação dos Ministérios para projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional para o Presidente da República, para sanção tem por base o

³⁴ O Requerimento de Informação é um instrumento definido pela CF/88 (art. 50, § 2º), que permite às Mesas da Câmara e do Senado pedidos escritos de informações a Ministros de Estado. A importância deste instrumento se dá principalmente pelo fato de que, caso não seja respondido no prazo de 30 dias, incorrerá em crime de responsabilidade por parte do Ministro.

Decreto nº 4176/2002 (art. 52). O prazo para resposta a Requerimentos de Informação é constitucional (art. 50, § 2º).

É comum que o prazo estabelecido, conforme detalhado acima, não seja cumprido, uma vez que as áreas são finalísticas e possuem grande quantidade de demandas referentes ao funcionamento usual. Esta informação é importante para a análise, pois, assim como os projetos com manifestação contrária, as propostas para as quais o Ministério ainda não tem posicionamento também necessitam ser bloqueadas, supostamente.

As áreas dificilmente dão retorno no prazo que solicitamos. A gente entende, porque analisar projeto de lei não é a atividade fim de nenhuma das Secretarias, mas a parte ruim é que acabamos precisando segurar o projeto até que a área se manifeste. (Servidora lotada na Assessoria Parlamentar do MEC há 22 anos)

Caso haja posicionamento divergente entre as áreas técnicas, a assessoria parlamentar as encaminha à Secretaria Executiva ou para o Gabinete do Ministro, a depender do assunto. Ou seja, internamente, a Secretaria Executiva pode se constituir como um *gatekeeper*, com poderes de veto com relação aos demais Secretários.

Se as áreas não concordam, quem define a posição é a Secretaria Executiva, ou então o próprio Ministro. Vai muito da sensibilidade do Chefe da Aspar com relação ao tema. (Servidora lotada na Assessoria Parlamentar do MEC há 18 anos)

Atualmente (julho de 2017) a Assessoria Parlamentar acompanha cerca de 1700 proposições, apresentadas no período de 1996 (posicionamento mais antigo localizado) a 2017, tanto por parlamentares quanto pelo presidente. Destes, se destacados apenas as proposições apresentadas por parlamentares, de 1995 a 2014, o Ministério possui posicionamento para 919 propostas de lei e emendas à constituição.

Destes 919, optamos por analisar propostas com os seguintes critérios: (i) projetos de lei (PL's) e projetos de lei complementar (PLP's) acompanhados pela Assessoria Parlamentar do MEC; (ii) apresentados por deputados federais; (iii) que entraram pelo menos uma vez na pauta; (iv) da Comissão de Educação ou na Comissão de Finanças e Tributação; (v) cuja tramitação foi iniciada entre 1995 e 2014. Estas opções se justificam por algumas razões. Primeiramente, porque, como o foco

é no bloqueio no ambiente das Comissões, alguns tipos de proposição não têm sua tramitação por esta arena. Em segundo lugar, conforme ressaltado até aqui, meu objetivo é verificar o bloqueio de proposições de origem parlamentar. A escolha de projetos de autoria dos deputados federais se dá porque toda análise foi baseada na Câmara dos Deputados, portanto, projetos de origem do Senado Federal ou mesmo de origem das Comissões poderiam trazer especificidades com relação à tramitação. A terceira questão se justifica pelo fato de que pelo fato de os bloqueios se constituírem como instrumentos regimentais, só poderão ser utilizados durante as deliberações. A escolha das Comissões deve-se ao fato de que a Comissão de Educação (CE) é a responsável, na arena legislativa, pela análise do mérito das matérias que tratam de políticas educacionais, e a de Finanças e Tributação (CFT) pela análise do impacto orçamentário das políticas de todas áreas do governo, inclusive das educacionais. Os entrevistados reiteraram que o governo tende a bloquear matérias que resultam em impacto orçamentário para o Estado (Costa, 2006), e avalio que a análise das proposições nesta Comissão permitirão uma melhor compreensão da questão. O período definido, que engloba diferentes mandatos presidenciais e coalizões, permite contrastar o uso dos bloqueios no contexto de diferentes dinâmicas e conflitos intracoalizões.

5.3 Bloqueio de Proposições Legislativas nas comissões parlamentares

Foram identificadas, no total, 238 PL's e PLP's com os atributos destacados anteriormente, sendo 215 na CE e 23 na CFT. O número menor de propostas na CFT deve-se ao fato de que nem todas as propostas legislativas têm impacto orçamentário, não necessitando, portanto, tramitar pela Comissão.

O foco da análise são as ações de bloqueio sofridas nas comissões. A suposição aqui proposta é a de que haverá mais ações de bloqueios sofridas pelos projetos para os quais o Ministério da Educação possui parecer contrário ou ainda não foi capaz de se manifestar. Para a identificação das ações de bloqueio, procedemos o levantamento de todas as ações sofridas pelos PL's e PLP's, e classificamos as ações, de acordo com a categorização apresentada pelo Quadro 6. Conforme debatido anteriormente, o poder de agenda pode ser compreendido como a

capacidade de determinado ator utilizar alternativas disponíveis para influenciar nos processos decisórios, convertendo conteúdos e procedimentos em decisões políticas (INÁCIO, 2006). Ou, ainda, como a habilidade de influenciar o que é votado, como e quando (COX; McCUBBINS, 2005, p. 63). Minha suposição é de que tais ações são utilizadas pelo presidente, por meio de seus parceiros, como forma de reafirmação de seu poder de agenda nas comissões.

Quadro 7: Ações sofridas pelos PL's e PLP's acompanhados pelo MEC, durante tramitação na CE e na CFT da Câmara dos Deputados, no período de 1995-2014

Ação	Consequência
Aprovado	Prosseguimento
Aprovado Voto em Separado	
Retirado de Pauta - Membro	Bloqueio
Retirado de Pauta - Relator	
Retirado de Pauta - Ofício	
Retirado de Pauta - Autor	
Retirado de Pauta - Líderes	
Vista	
Vista Coletiva	
Obstrução	
Adiado a Requerimento	
Designado Relator	
Discussão	
Não deliberado	Não deliberado

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados.

Ações como “aprovado” e “aprovado voto em separado” permitem ao projeto que siga sua tramitação, ou seja, tem por consequência o prosseguimento do projeto (seja para outra Comissão, para o Plenário ou para a sanção). A designação de novo relator ou a simples discussão do projeto não representam ações de prosseguimento nem bloqueio, por isso identificamos como neutro³⁵.

³⁵ Apesar de, anteriormente, a demora para se designar um relator ter sido identificado como uma ação de bloqueio, neste caso o que está sendo considerado neutro é a ação específica de se designar o relator, pois quando essa ação é citada no resultado, significa que a fase em que a proposta estava sem relator foi encerrada, mas não necessariamente o relatório será apresentado com brevidade. Ou seja, neste caso, não constitui nem uma ação de bloqueio, nem de prosseguimento da matéria.

As ações identificadas por não deliberado exigem um pouco mais de nossa atenção. Um projeto pode ser colocado em pauta e não deliberado por diversas razões. Algumas dela poderiam representar bloqueio de proposição, mas não é possível identificar claramente quando ocorre. Por exemplo, pode ocorrer de a reunião ser interrompida pela falta de quórum para deliberação, em caso de pedido de verificação de quórum (RI/CD, art. 186, §4º; art. 187). Quando ocorre uma situação como essa a reunião é encerrada e todos os itens que se encontravam na pauta após aquele que causou o encerramento da sessão não serão deliberados naquela data. Ou seja, esta pode ser uma estratégia de obstrução. No entanto, pode ocorrer de simplesmente o relator não estar presente, e o presidente optar por aguardar a presença do mesmo para que o projeto seja deliberado, sem que isso constitua uma ação de bloqueio. Por essa razão, por enquanto, deixaremos esta ação separada das demais ações de bloqueio.

De acordo com os mecanismos debatidos no capítulo anterior, foram identificadas como ações de bloqueio o adiamento da discussão, a retirada de pauta, as vistas e a obstrução. A audiência pública (RI/CD, art. 255) não aparece nos registros de ações, pois é uma proposição à parte (requerimento de audiência pública), deliberada com o mesmo rito do projeto de lei (com a diferença de não precisar de relator, apenas de autor). Desta forma, para fins analíticos, agrupamos os resultados encontrados conforme o Quadro 7.

Quadro 8: Ações sofridas pelos PL's e PLP's acompanhados pelo MEC, durante tramitação na CE e na CFT da Câmara dos Deputados, no período de 1995-2014, com agrupamento de ações

Ação	Ação Agrupada	Consequência
Aprovado	Aprovado	Prosseguimento
Aprovado Voto em Separado		
Retirado de Pauta - Membro	Retirado de Pauta	Bloqueio
Retirado de Pauta - Relator		
Retirado de Pauta - Ofício		
Retirado de Pauta - Autor		
Retirado de Pauta - Líderes		
Vista		
Vista Coletiva		
Obstrução	Obstrução	
Adiado a Requerimento	Adiado a Requerimento	
Designado Relator	Outros	Neutro

Discussão		
Não deliberado	Não deliberado	Não deliberado

Fonte: Elaboração própria

Com base nos posicionamentos emitidos pelas áreas técnicas, são definidas as estratégias de atuação do MEC na arena legislativa. A suposição é de que as iniciativas de bloqueio serão mais frequentes em três situações: quando a posição do Ministério for contrária à proposta legislativa; quando esta posição é divergente³⁶ e quando não há posicionamento. Os bloqueios com relação às matérias contrárias são esperados. Com relação às posições divergentes e quando não há posicionamento porque, conforme observado por Hiroi e Rennó (2014), o adiamento da deliberação de uma matéria possibilitaria o esclarecimento de matérias sobre os quais não se tem clareza sobre o conteúdo.

Com relação aos projetos de lei aqui analisados, a maior parte dos posicionamentos recebidos pela Assessoria Parlamentar são pela contrariedade com relação às proposições de autoria dos parlamentares. Em seguida, temos as proposições com parecer favorável e, em seguida, as que ainda não receberam posicionamento das áreas técnicas. Este dado importa no sentido em que demonstra que, de fato, há uma tendência do Executivo em não compactuar com alterações em suas políticas que não sejam propostas pelo próprio órgão. Ou seja, apesar de ser um ministério ativo em termos de produção legislativa (BATISTA, 2014), o MEC tende a se manifestar contrariamente às propostas de origem parlamentar.

Tabela 3: Proposições apresentadas por parlamentares de 1995-2014 acompanhadas pelo MEC na CE e CFT por posicionamento

POSICIONAMENTO	PROPOSIÇÕES	%
Contrário	101	42,44
Favorável/Favorável com Sugestão	57	25,95
Sem Posicionamento	55	23,11
Posicionamento Divergente	11	4,62
Fora de Competência	7	2,94
Nada a opor	7	2,94
TOTAL	238	100%

³⁶ A divergência aqui tratada refere-se ao posicionamento das diversas áreas do Ministério. Por exemplo, quando uma Secretaria se manifesta de forma contrária e outra de forma favorável e ainda não houve a validação do posicionamento final do Ministério.

Fonte: Elaboração própria.

De posse das matérias acompanhadas pelo Ministério no período analisado, verificamos os resultados que obtiveram quando na pauta das reuniões da CE e CFT, conforme disponibilizado no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados. Os resultados obtidos e categorizados por ações possibilitam observar que os PL's e PLP's que possuem posicionamento contrário do MEC sofrem mais ações quando na pauta de ambas as Comissões. No entanto, se considerarmos que a quantidade de proposições com posicionamento contrário é maior que o número de posições favoráveis, esse resultado se torna pouco conclusivo. Apesar da média de ações sofridas pelas matérias com posicionamento contrário ser ligeiramente superior às ações sofridas pelas matérias com posicionamento favorável, a diferença não nos permite afirmar com certeza que há influência do Ministério da Educação em tais ações, nem o ressaltamento do papel de gatekeeping das Comissões, conforme se esperava.

Tabela 4: Iniciativas de bloqueios de PL's e PLP's de autoria de deputados, segundo a posição ministerial. Comissão parlamentar de Educação da Câmara dos Deputados, Brasil, 1995-2014

POSICIONAMENTO	PROPOSIÇÕES	AÇÕES	MÉDIA DE AÇÃO/PROPOSIÇÃO
Contrário	93	738	7,94
Sem Posicionamento	47	289	6,15
Posicionamento Divergente	11	102	9,27
Favorável/Favorável com Sugestão	50	383	7,66
Fora de Competência	7	46	6,57
Nada a opor	6	61	10,17
TOTAL	215	1619	7,53

Fonte: Elaboração própria

Na tentativa de compreender melhor o que estas ações representam, procedeu-se o seu detalhamento, conforme Tabela 5. À primeira vista, chama a atenção o número de vezes que os projetos não são deliberados, pelas razões já descritas anteriormente. Conforme previsto, o instrumento de bloqueio mais utilizado é a retirada de pauta, pelas características vantajosas de sua utilização (não há

necessidade de justificar o pedido, não há limites de vezes para sua utilização, pode ser solicitado por vários atores).

Tabela 5: Ações sofridas de PL's e PLP's de autoria de deputados, segundo a posição ministerial. Comissão parlamentar de Educação da Câmara dos Deputados, Brasil, 1995-2014

Ação	Contrário	Favorável/ Favorável com Sugestão	Sem Posicionamento	Nada a opor	Fora de Competência	Divergente	Total
Aprovado	80	49	35	4	8	10	186
Retirado de Pauta	149	57	56	10	9	27	308
Vistas	36	17	15	3	7	7	85
Obstrução	5	0	0	0	0	0	6
Outros	3	2	3	1	0	0	10
Adiado a Requerimento	2	0	1	0	0	2	5
Não deliberado	463	258	179	43	22	56	1021
Total	738	383	289	61	46	102	1619

Fonte: Elaboração própria

Quando comparamos a quantidade de retiradas de pauta das proposições analisadas, tem-se que as proposições com posicionamento contrário do MEC recebem o dobro do pedido de retirada o que, à primeira vista, tende a confirmar a hipótese apresentada. Porém, mais uma vez, pelo fato de a quantidade de proposições com posição contrária do Ministério ser superior à quantidade de proposições com posicionamento favorável, não seria possível afirmar que os projetos com posicionamento contrário do MEC sofrem mais bloqueio que as demais proposições na Comissão de Educação. Assim, optou-se por proceder à média de ações por proposição nos projetos com posicionamento contrário e favorável na avaliação do MEC, conforme Tabela 6. Novamente, a expectativa é de que os projetos com posicionamento contrário sofram mais ações de bloqueio que os projetos com posicionamento favorável.

Tabela 6: Comparativo de ações sofridas por PL's e PLP's de autoria de deputados, com posicionamentos contrários e favoráveis por parte do MEC. Comissão parlamentar de Educação da Câmara dos Deputados, Brasil, 1995-2014

Ação	CONTRÁRIO			FAVORÁVEL/ FAVORÁVEL COM SUGESTÃO		
	Qtde	Proposições	Média	Qtde	Proposições	Média
Aprovado	80	64	1,25	49	42	1,17
Retirado de Pauta	149	49	3,04	57	22	2,59
Vistas	36	28	1,29	17	17	1,00
Obstrução	6	2	3,00	0	0	0,00
Outros	3	3	1,00	2	2	1,00
Adiado a Requerimento	2	2	1,00	0	0	0,00

Fonte: Elaboração própria

Dois resultados chamam a atenção. O primeiro é a quantidade de proposições com posicionamento contrário do MEC que sofreram a ação de “aprovação”, considerada uma ação de prosseguimento. Inclusive, há mais aprovações que o número de proposições, o que poderia indicar que cada projeto foi aprovado na Comissão mais de uma vez. Ao se observar qualitativamente os dados, depreende-se que, de fato, esses projetos foram aprovados mais de uma vez na Comissão, o que, ao contrário de invalidar a expectativa (maior número de bloqueios para projetos com posicionamento contrário do Ministério), a reforça. Ocorre que, regimentalmente, projetos de lei que sofrerem alterações quando de sua tramitação na Casa Revisora (no caso dos projetos apresentados por deputados federais, a Casa Revisora será o Senado Federal) deverão tramitar novamente pela Casa Iniciadora, para a validação ou rejeição das alterações sofridas. Assim, a alteração do projeto na Casa Revisora acaba por se tornar mais uma possibilidade de bloqueio, pois tende a atrasar a tramitação da matéria.

Outro resultado que chama a atenção é que a média de retiradas de pauta dos projetos com posicionamento favorável, superior à média dos projetos com posicionamento contrário. Mais uma vez, uma avaliação qualitativa nos auxilia a compreender melhor o fenômeno e traz algumas novas reflexões. Entre os projetos analisados, um deles se destaca na quantidade de retiradas de pauta. Trata-se do PL 1508/2003, de autoria do então deputado José Mendonça Bezerra, do PFL/PE. Na

justificação de seu voto em relatório apresentado à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o deputado Damião Feliciano, do PDT/PE pontua que “O principal argumento – legítimo e relevante – comum a maior parte dos projetos em análise é o excessivo ônus que a renovação anual dos livros escolares impõe às famílias dos alunos das escolas particulares. Para os autores da maior parte das iniciativas em tela, a troca anual do livro didático serve menos a interesses pedagógicos que aos interesses comerciais das editoras especializadas nesse segmento, responsáveis por grande parte do faturamento do setor editorial brasileiro”³⁷. Ou seja, há que se considerar que, apesar do posicionamento favorável do Ministério da Educação, que certamente não articulou a utilização de instrumentos de bloqueio para a matéria, outros atores podem ter atuado neste sentido.

Quando se trata da Comissão de Finanças e Tributação, no entanto, as diferenças são mais expressivas, conforme demonstrado na Tabela 7. Apesar de o número de proposições com posicionamento contrário ser o mesmo de proposições com posicionamento favorável, aquelas receberam uma quantidade 2,5 vezes superior de ações. O resultado reforça o que foi ressaltado nas entrevistas com relação à necessidade de bloqueio por parte do Poder Executivo gerada pelo impacto orçamentário das matérias.

Tabela 7: PL's e PLP's apresentados por deputados, de 1995-2014, acompanhados pela Aspar do Ministério da Educação, por posição, quando em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação

Posicionamento do MEC	Proposições	Ações
Contrário	7	101
Favorável	7	40
Nada a Opor	1	14
Sem Posicionamento	8	17
Total	23	172

Fonte: Elaboração própria

³⁷ Informação retirada do parecer do relator quando da apreciação da matéria na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Tabela 8: Ações sofridas por PL's e PLP's apresentados por parlamentares de 1995-2010 e acompanhados pela Aspar do MEC na Comissão de Finanças e Tributação, por frequência dos tipos de ação

Consequência	Ação	Contrário	Favorável/ Favorável com Sugestão	Sem Posicionamento	Nada a opor	Total	% /Total
Prosseguimento	Aprovado	5	5	8	0	18	10,47%
Bloqueio	Retirado de Pauta	23	7	4	6	40	26,74%
	Vistas	2	0	0	0	2	
	Obstrução	0	0	0	0	0	
	Adiado a Requerimento	0	4	0	0	4	
Neutro	Outros	0	0	0	0	0	0,00%
Não deliberado	Não deliberado	71	24	5	8	108	62,79%
	Total	101	40	17	14	172	100,00%

Fonte: Elaboração própria

Apesar de não ser possível vincular as ações de bloqueio à atuação do Ministério da Educação nas Comissões, a análise aqui realizada permite assumir que o Executivo, de fato, tem interesses em bloquear as matérias de origem parlamentar, como forma de reafirmar o seu poder de agenda. As propostas legislativas para as quais se espera que o MEC tenha mais interesse em que não sejam aprovadas (aquelas para as quais o ministério tem posição contrária ou ainda não se manifestou), de fato sofrem ações de bloqueio, quando analisadas as tramitações nas Comissões de Educação e de Finanças e Tributação.

Estes achados são importantes especialmente porque, em geral, os estudos que tratam dos poderes de agenda do presidente e as relações entre o Executivo e o Legislativo voltam-se para a análise dos projetos enviados pelo Executivo, enquanto há uma infinidade de propostas apresentadas pelo outro vértice da relação, quais sejam os parlamentares. Avalio que o fato de a análise das propostas com origem parlamentar corroborar as análises empreendidas pela Ciência Política até aqui, pela observação das propostas de origem do Executivo, traz uma maior completude aos entendimentos acerca das relações institucionais estabelecidas entre os entes.

6 CONCLUSÃO

O objetivo desta dissertação é demonstrar que o Executivo tem incentivos e utiliza os instrumentos de bloqueio disponíveis nas comissões parlamentares para bloquear as propostas legislativas originadas pelos parlamentares para, assim, reafirmar seu poder de agenda e garantir o seu sucesso na arena parlamentar. Argumentei que o poder de bloqueio pode servir como recurso de coordenação da coalizão do presidente, possibilitando a resolução de conflitos internos à sua base de apoio.

Para desenvolver este argumento, foi necessário remontar a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil no âmbito do presidencialismo de coalizão, ressaltando dimensões como governabilidade, formação de gabinetes, gerenciamento de conflitos inerentes à coalizão e sucesso e dominância na arena legislativa. Para garantir maioria e obter sucesso no processo decisório legislativo, o presidente precisa lidar com o desafio de mitigar possíveis conflitos ainda no interior de seu gabinete e, posteriormente, geri-los no Congresso Nacional. Argumentei, ainda, que não seria possível tratar do sucesso do Executivo observando-se apenas a aprovação de suas propostas legislativas, e que todas as fases de tramitação das matérias importam.

Posteriormente, trouxe ao debate o poder de agenda e a participação do presidente no meio legislativo. O Executivo influencia a pauta legislativa por meio de suas prerrogativas institucionais e precisa contar com o apoio de sua base para buscar garantir que suas posições em relação às políticas públicas que gere sejam mantidas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Para tanto, além de contar com a aprovação daquilo que encaminha para análise do Congresso, o presidente precisa fazer uso do poder de agenda negativo com relação às propostas apresentadas pelos parlamentares, ou seja, impedir que aquilo que não pretende ver aprovado avance na pauta legislativa. Esse poder de agenda negativo seria exercido, na Câmara dos Deputados, por meio de instrumentos disponíveis em seu regimento interno.

No entanto, para que os mecanismos de bloqueio cheguem a ser utilizados com o fim proposto, qual seja, de impedir que as propostas legislativas de origem dos parlamentares avancem, especialmente nas comissões, o presidente necessita dispor de estruturas em seu gabinete que garantam que o Executivo tenha condições de se posicionar, por meio da coordenação da articulação política dos ministérios, além de

contar com bases institucionais de articulação no interior do legislativo. Estes papéis são exercidos, internamente, pela SUPAR/PR, em colaboração com as assessorias parlamentares dos ministérios, e no Congresso Nacional é coordenado pela Liderança do Governo.

Com o objetivo de verificar se, de fato, o Executivo se utiliza das estratégias de bloqueio para impedir que propostas legislativas de origem parlamentar sejam aprovadas, optei por observar os interesses de um ministério no âmbito legislativo. A pasta selecionada foi a da Educação, por suas características de alta institucionalização e importância em termos orçamentários e de formulação de políticas públicas. O levantamento dos posicionamentos do Ministério em relação às propostas legislativas, mais especificamente PL's e PLP's, apresentados por parlamentares no período de 1995 a 2014, demonstram, conforme esperado, uma tendência do Executivo a se manifestar contrariamente às propostas legislativas que não origina.

Além disso, os achados demonstram que as propostas legislativas para as quais o ministério se manifestou contrariamente, ou ainda não se manifestou – ou seja, aquelas para as quais se espera que não haja interesse por parte do governo no prosseguimento – de fato sofrem ações de bloqueio, quando analisadas as tramitações nas Comissões de Educação e de Finanças e Tributação. Conclui-se, ainda, que não é interessante a comparação entre as proposições com posicionamento favorável e contrário, uma vez que há outros atores com interesses nas matérias analisadas e que tendem a trazer resistência à aprovação de matérias cujo posicionamento do ministério seja favorável. Assim, a reflexão que faço é a de que, mais do que comparar as ações sofridas por projetos com posicionamento favorável e contrário do MEC, há que se observar melhor as matérias com posicionamento contrário. De qualquer forma, há uma ligeira diferença entre as ações de bloqueio direcionadas às propostas cujo interesse do ministério é de que não sejam aprovadas e as demais propostas.

Apesar de os dados apresentados até aqui demonstrarem que as proposições de origem parlamentar, de fato, tendem a sofrer bloqueios na arena comissional, a vinculação de tais movimentos à ação do Poder Executivo no legislativo não é tarefa simples. Os registros relativos às ações de bloqueio não discriminam, sistematicamente, os atores destas ações. Apenas um tipo de ação de bloqueio é

identificado nos resultados das reuniões por quem o executa, qual seja o pedido de vista, que pode ser individual ou coletivo. O número de vistas é limitado, conforme explicitado no capítulo anterior. Por essa razão, os números não são tão expressivos como o de retirada de pauta, por exemplo, cuja utilização que não tem limitação do número de vezes que pode ser requerido.

A intenção deste trabalho, certamente, não é a de esgotar a discussão sobre o bloqueio de proposições por parte do Poder Executivo na arena legislativa no Brasil, muito menos explorar todos os aspectos possíveis com relação ao tema. No entanto, algumas conclusões foram possíveis. Em primeiro lugar, resta claro que o Executivo, tem interesses, no Congresso Nacional, em matérias que não apenas as de origem do Executivo. É necessário, para que as suas políticas sejam levadas adiante, que o presidente e os ministros, por meio dos arranjos institucionais de que dispõem, interfiram de alguma forma para que sua posição seja levada a cabo pelos parlamentares. Além disso, e o que de fato era o objetivo deste trabalho, os interesses do presidente não se limitam à aprovação de matérias, mas também – e, por vezes, com maior afinco - ao impedimento de que aquilo que não lhe interessa seja aprovado. As instituições de que o governo dispõe para que esse bloqueio ocorra se desenvolveram com o tempo e se adequaram a cada mandato, tendo tido maior ou menor importância, mas nunca tendo deixado de existir.

Novas questões, no entanto, parecem emergir. Por exemplo, o que de fato influencia no bloqueio de proposições? É possível associar a ocorrência de bloqueios ao tipo de coalizão que é formada? Além da questão orçamentária, que outros fatores relacionados ao conteúdo da proposição influenciam na ocorrência de bloqueio? Existe diferença na forma de atuação dos Ministérios? Se existe, tal diferença influencia no sucesso ou insucesso do Ministério na arena legislativa? A coordenação, por parte do presidente, funciona de fato? São algumas das questões passíveis de estudos futuros.

A grande dificuldade para responder a todas essas questões, parece-me, está na falta de informações sistematizadas e na dificuldade de acesso às informações existentes. De qualquer forma, espera-se que este trabalho contribua de alguma forma para que se esclareçam todas essas questões no futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV. 2003

AMORIM NETO, Octavio. *Formação de Gabinetes Ministeriais no Brasil: Coalizão versus Cooptação*. nº 4. [S.l.]. Nova Economia, 1994, p. 9-34. (esse aqui está citado assim na obra do próprio autor...)

_____. *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol. 43, nº 3. Rio de Janeiro, 2000, p. 479-519.

_____; SANTOS, Fabiano. *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. Vol. 46, nº 4. Dados. Rio de Janeiro. 2003. p.661-698.

_____; TAFNER, Paulo. *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias*. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol. 45, nº 1. Rio de Janeiro, 2002, p. 5-38.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S. e. *Titulares da agenda e carreiras políticas*. Revista Brasileira Ciência Política. nº 10. [S.l.: s.n.], 2013, p. 285-311.

BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the Policy Process: Theories, concepts and models of public policy making*. 2. ed. United States of America: M.E.Sharpe, 2005, p. 03-25.

_____. *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E.Sharpe, 2001.

CANELLO, Júlio. *Procedimentos de urgência, informação assimétrica e cartéis partidários: o caso do RS (1999-2006)*. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2012.

CARROLL, R.; COX, G. W. *Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments*. United States of America, 2008. (Preliminary draft)

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina ; LIMONGI, Fernando. *Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006*. [S.l.: s.n.] 2009.

COSTA, Paulo Maurício. Coordenação política, governança e governabilidade: o papel da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, nov. 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *A agenda constituinte e a difícil governabilidade*. nº 39. Brasil: Lua Nova, 1997.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. *Setting the Agenda*. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

_____. *Legislative Leviathan*. Party government in the House. Berkely: University of California Press, 1993.

DINIZ, Simone. *Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 333 a 369.

EDWARDS, George C.; WOOD, B. Dan. *The American Political Science Review*. Vol. 93, nº 2. United States of America, [s.n.], 1999, p. 327-344.

ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. *Constitutionalism and democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?* Novos Estudos. nº 47. [S.l.:s.n.], 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. *Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC*. Tempo Social. Revista de Sociologia, vol. 11, nº 2. [S.l.:s.n.], 1999, p. 49-62.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Que instituições políticas importam e para que importam: lições dos estudos legislativos no Brasil*. In: LAVALLE, Adrian Gurza (org.). *O horizonte da política- questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Editora Unesp; CEBRAP; CEM, 2012.

FREITAS, Rafael. *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, 2010.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. *Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*. Texto para discussão. IPEA. Brasília, 2014.

INÁCIO, Magna. *Os Poderes de Agenda do Presidente*. In: Anastasia, F.; AVRITZER, L. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 170-174.

_____. *Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil*. Paper presented at Special Seminars, University of Oxford, Latin American Centre. 2012

_____. LLANOS, Mariana . *The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s*. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, p. 39-64, 2015

INÁCIO, Magna; REZENDE, D. . *Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas*. *Opinio Publica*, v. 21, p. 296-335, 2015

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Michigan: University Of Michigan Press, 1992.

LAMEIRÃO, Camila. *A Casa Civil como Instituição do Executivo Federal*. *Desigualdade e Diversidade*. Ed. Especial. [S.l.:s.n.], 2011.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. nº 44. [S.l.]: Lua Nova, 1998, p. 81-106.

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos estud. – CEBRAP. nº 76. [S.l.:s.n.], 2006, p.17-41.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, nº 41. [S.l.:s.n.], 1999, p. 69-89.

LUPIA, Arthur; STROM, Kaare. *Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections*. American Political Science Review 89 (Setembro). [S.l.:s.n.], 1995, p. 648-69.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. *Coalition Policymaking and Legislative Review*. American Journal of Political Science, nº 99. [S.l.:s.n.], 2005, p. 93-106.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MULLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare. (Eds). *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

NEIVA, Pedro R. P.; SOARES, Márcia M. *Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, nº 81. [S.l.:s.n.], 2013, p. 97-115.

NEIVA, Pedro R. P. *Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro*. Revista de Sociologia e Política, vol. 19, nº 39. [S.l.:s.n.], 2011, p. 183-196.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, nº 43. [S.l.: s.n.], 2000.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Dados, vol. 45, nº 2. [S.l.: s.n.], 2002.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lúcio. *Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda?"*. Opinião Pública, vol. 11, nº 2. [S.l.: s.n.], 2001, p. 401-421.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos and POWER, Timothy (2011), *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. Political Research Quarterly. Vol. 64, Nº 02, pp. 323-334.

RODRIGUES, Marta M. A. *"Strong" Presidencies, "Weak" Congresses? Legislative-Executive Relations in Brazil, 1985-1996*. Notre Dame, Indiana, PhD. Tesis - Department of Government and International Studies, [S.l.: s.n.], 1998.

RODRIGUEZ, Leticia M. R.; FELIPE, Patrícia O. *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Colección Cudernos Metodológicos, nº 51. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2013.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/luperj, 2003.

SANTOS, F. G. M. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. Dados, vol. 45, nº 2. Rio de Janeiro: [s.n.], 2002, p. 237-264.

SANTOS, Fabiano and ALMEIDA, Acir. *Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados*. Dados. vol.48, n.4, 2005, pp.693-735.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. *Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? Texto para Discussão — Centro de Estudos da Consultoria*, v. 76. Brasília: Senado Federal, 2010.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

THIES, Michael. *Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Government*. American Journal of Political Science, vol. 45. [S.l.: s.n.], 2001, p. 580-598.

WOOD, B. Dan; BOHTE, John. *Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design*. The Journal of Politics, vol. 66, nº 1. [S.l.: s.n.], 2004, p. 176-202.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro de Entrevistas

1. Qual o seu cargo atual?
2. Qual cargo desempenhou nos últimos governos?
3. Qual a principal função do seu órgão? Como é feito esse trabalho?
4. Você trabalha com projetos de lei da presidência ou do seu Ministério (ou dos parlamentares)?
5. Existe alguma coordenação de projetos de lei em assuntos que afetam vários ministérios? Se sim, como ocorre essa coordenação?
6. Na sua opinião, existe uma disputa de interesses entre diferentes ministérios em projetos de lei que afetam mais de uma pasta?
7. O que as assessorias parlamentares fazem quando os interesses dos ministérios são divergentes?
8. Você acredita que o interesse maior do governo seja em aprovar ou em impedir que certas matérias sejam aprovadas? Por que?
9. Quando o governo é contrário a uma matéria, o mais comum é tentar rejeitá-lo de vez ou atrasar sua tramitação? Por que?
10. E como o governo faz isso? De que instrumentos se utiliza?
11. Plenário e comissões são os campos decisórios mais importantes do Congresso. Como se dá a atuação dos assessores nessas duas arenas? Especialmente com relação às comissões, qual a importância da atuação nessa arena?
12. Quais as diferenças mais marcantes entre as iniciativas do executivo e dos parlamentares?

ANEXO B – Regulamentação e Atribuições das Assessorias Parlamentares dos Ministérios

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
1	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA	1- DECRETO Nº 8.852/2016; 2- PORTARIA Nº 264/2010;	<p>1- À Assessoria Parlamentar (ASPAR/GM), consoante orientações do órgão central do Sistema de Acompanhamento Legislativo - SIAL, compete, no âmbito do Ministério, planejar, coordenar, orientar e controlar as ações relacionadas ao acompanhamento das atividades parlamentares, especialmente do processo legislativo, junto ao Congresso Nacional, e especificamente:</p> <p>I - acompanhar e assistir ao Ministro de Estado e outras autoridades do Ministério quando das audiências de parlamentares e em suas visitas ao Congresso Nacional;</p> <p>II - assessorar e prestar informações ao Ministro de Estado sobre cenários políticos e tendências de votação de proposições de interesse do Ministério e do Governo Federal;</p> <p>III - controlar o encaminhamento das respostas aos Requerimentos de Informação apresentados por parlamentares ao Ministro de Estado, com subsídios preparados pelos órgãos e entidades vinculadas do Ministério;</p> <p>IV - promover a interação dos órgãos e entidades vinculadas com o Congresso Nacional para assegurar os interesses do Ministério nas matérias legislativas;</p> <p>V - atuar como canal de comunicação direta entre os parlamentares, suas assessorias e o Ministério;</p> <p>VI - acompanhar e controlar o atendimento às demandas de iniciativa das autoridades eletivas, de âmbito Federal, Estadual e Municipal;</p> <p>VII - subsidiar e propor agendas, reuniões de trabalho e audiências relacionados com questões parlamentares; e</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VIII - encaminhar à Secretaria de Relações Institucionais, da Presidência da República, e às Lideranças do Governo, no Congresso Nacional, o posicionamento do Ministério acerca das proposições legislativas, de orientação de votações das bancadas e subsidiar a sanção presidencial.</p> <p>1.1- À Divisão de Acompanhamento do Processo Legislativo (DAPL/ASPAR/GM) compete:</p> <p>I - identificar as matérias apresentadas ou em tramitação que versam sobre assuntos de interesse do Ministério, cadastrar em sistema próprio e solicitar aos órgãos específicos singulares e setoriais a elaboração de Nota Técnica;</p> <p>II - manter atualizados os arquivos, físico e eletrônico, da documentação relativa às matérias sob acompanhamento;</p> <p>III - promover o acompanhamento, no Congresso Nacional, dos trabalhos das Comissões Técnicas Permanentes ou Especiais, especialmente das seguintes:</p> <p>a) Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Câmara dos Deputados;</p> <p>b) Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, do Senado Federal; e</p> <p>c) Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional;</p> <p>IV - promover interação com os órgãos e entidades vinculadas do MAPA, com vistas a obter posicionamento sobre as proposições legislativas e mantê-los informados de todas as etapas evolutivas da tramitação no Congresso Nacional;</p> <p>V - articular-se com os parlamentares e assessorias envolvidos com a votação das matérias legislativas sob acompanhamento, visando assegurar os interesses do Ministério;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VI - interagir com a Divisão de Relacionamento Político e Informações, fornecendo dados para a divulgação de matérias novas e a tramitação das matérias sob acompanhamento, bem como de fatos relevantes ocorridos no âmbito do Congresso Nacional.</p> <p>1.2- À Divisão de Relacionamento Político e Informações (DRPI/ASPAR/GM) compete:</p> <p>I - manter atualizado o Sistema de Acompanhamento de Atividades Parlamentares do MAPA, cujo conteúdo contempla os perfis de autoridades eletivas e todas as informações relacionadas a este público, inclusive pronunciamentos;</p> <p>II - registrar, acompanhar e controlar as respostas aos pleitos encaminhados ao Ministro de Estado pelas autoridades eletivas;</p> <p>III - elaborar e distribuir aos órgãos e entidades vinculadas o informativo "Agricultura no Congresso" e monitorar o envio de informativos e publicações do MAPA aos parlamentares;</p> <p>IV - interagir com a Assessoria de Comunicação Social para fornecimento de informações e definir a segmentação política do público-alvo para envio das notas distribuídas à imprensa;</p> <p>V - mapear as votações de matérias legislativas de interesse do Ministério e do Governo Federal;</p> <p>VI - acompanhar e controlar o atendimento de audiências concedidas a autoridades eletivas e elaborar relatórios de atividades;</p> <p>VII - controlar as demandas relativas ao atendimento de Requerimentos de Informação;</p> <p>VIII - apresentar subsídios de caráter político para as viagens do Ministro de Estado às Unidades da Federação e comunicá-las ao público-alvo previamente definido;</p> <p>IX - receber, expedir, controlar e manter atualizados os arquivos da documentação da Assessoria;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				X - elaborar e monitorar agenda política propositiva para participação de autoridades do Ministério e elaborar relatórios gerenciais; e XI - interagir com os órgãos e entidades vinculadas para acompanhar o atendimento de emendas parlamentares e convênios e elaborar relatórios gerenciais.
2	Cidades	MCidades	1- DECRETO Nº 8.927/2016. 2- PORTARIA Nº 227/2003.	<p>À Assessoria Parlamentar compete:</p> <p>I - planejar, promover, coordenar e supervisionar e acompanhar a execução das atividades relacionadas à ação parlamentar ao processo legislativo e à conjuntura política e outros assuntos parlamentares, no âmbito do Ministério;</p> <p>II - atender às necessidades de assessoramento e informação do Ministro de Estado e de dirigentes dos órgãos e entidades do Ministério, quanto às atividades do Congresso Nacional;</p> <p>III - acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos de interesse do Ministério das Cidades e providenciar o atendimento às solicitações, às interpelações e aos requerimentos de informações oriundas do Poder Legislativo;</p> <p>IV - articular-se com as esferas federal, estadual, municipal e entidades de classe, sobre matéria legislativa de interesse do Ministério;</p> <p>V - definir e implementar sistema de acompanhamento das ações do Poder Legislativo relativas à área de atuação do Ministério, com vistas a subsidiar as providências requeridas pelo assunto;</p> <p>VI - manter controle e promover o acompanhamento de todas as fases das matérias, em tramitação no Congresso Nacional, pertinentes ao Ministério;</p> <p>VII - assistir o Ministro de Estado e demais autoridades do Ministério e das entidades vinculadas quando em missões junto ao Congresso Nacional;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VIII - acompanhar e supervisionar a elaboração de pareceres sobre projetos em tramitação no Congresso Nacional, com base em informações prestadas pelos órgãos e entidades vinculadas ao Ministério;</p> <p>IX - acompanhar as sessões e as comissões do Congresso Nacional; e</p> <p>X - exercer outras atividades que lhe forem cometidas pelo ministro de Estado.</p>
3	Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	MCTIC	<p>1- LEI N° 13.341/2016;</p> <p>2- DECRETO N° 8.946/2016</p> <p>3- DECRETO N° 8.877/2016;</p> <p>4- PORTARIA N° 1.729/2017;</p> <p>5- PORTARIA N° 5.184/2016.</p>	<p>1- À Assessoria de Assuntos Parlamentares compete:</p> <p>I - planejar, coordenar, orientar e acompanhar a execução das atividades, de interesse do Ministério relacionadas à ação parlamentar, ao processo legislativo e à conjuntura política junto ao Congresso Nacional;</p> <p>II - representar o Ministério perante o Congresso Nacional, à Subchefia para Assuntos Parlamentares da Presidência da República e às Assessorias Parlamentares dos órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal;</p> <p>III - assistir ao Ministro de Estado e às demais autoridades do Ministério e das entidades vinculadas, quando em missões junto ao Congresso Nacional;</p> <p>IV - exercer as funções de relações públicas junto aos congressistas e aos órgãos técnicos e administrativos do Congresso Nacional;</p> <p>V - acompanhar as reuniões dos parlamentares e autoridades com o Ministro;</p> <p>VI - receber parlamentares e demais autoridades que procuram informações no Ministério e entidades vinculadas; e</p> <p>VII - exercer outras competências que lhe forem cometidas no seu campo de atuação.</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>1.2- À Coordenação de Acompanhamento do Processo Legislativo e Análise de Informações compete:</p> <p>I - realizar a leitura da atividade legislativa nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, destacando os atos e assuntos de interesse do Ministério, bem como as matérias relativas aos projetos de lei, debates, pronunciamentos e outras publicações;</p> <p>II - coletar os subsídios necessários ao pronunciamento do Ministério sobre matérias em tramitação no Congresso Nacional, afetas a sua área de competência;</p> <p>III - acompanhar a tramitação das proposições de interesse do Ministério, solicitando pareceres aos setores competentes para encaminhamento à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>IV - participar de reuniões com as secretarias do Ministério e demais entidades para discussão de encaminhamentos e acompanhamento de matérias de interesse junto ao Congresso Nacional;</p> <p>V - acompanhar as atividades junto às comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que possuam matérias de interesse do Ministério e de suas entidades vinculadas; e</p> <p>VI - acompanhar as Audiências Públicas nas comissões temáticas que possuam assuntos de interesse deste Ministério, bem como assistir aos seus representantes e de suas entidades vinculadas, quando convidados.</p> <p>1.3- À Divisão de Análise de Informações compete:</p> <p>I - acompanhar, no âmbito do Ministério, a tramitação das Indicações e dos Requerimentos de Informação apresentados por parlamentares ao Ministro de Estado;</p> <p>II - organizar os arquivos de Requerimentos de Informação, Indicações, Projetos de Lei, pronunciamentos e solicitações de parlamentares;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>III - redigir, controlar, distribuir e despachar correspondências de interesse dos parlamentares, no âmbito do Ministério;</p> <p>IV - acompanhar as demandas parlamentares oriundas do Gabinete do Ministro;</p> <p>V - acompanhar a execução das emendas parlamentares dos Deputados Federais e Senadores; e</p> <p>VI - acompanhar as diligências técnicas das diversas Secretarias do Ministério e entidades vinculadas, quanto à execução das emendas parlamentares e programação voluntária.</p>
4	Cultura	MinC	<p>1- DECRETO Nº 8.837/2016;</p> <p>2- PORTARIA Nº 40/2013.</p>	<p>1- À Assessoria Parlamentar compete:</p> <p>I - coordenar as assessorias parlamentares das entidades vinculadas;</p> <p>II - analisar e consolidar as manifestações fornecidas pelas áreas técnicas, chamadas a opinar sobre as proposições legislativas e fazer o encaminhamento de pareceres à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; e</p> <p>III - manter arquivo atualizado de proposições legislativas de interesse do Ministério, audiências e pleitos parlamentares.</p> <p>1.2- À Coordenação de Acompanhamento de Emendas Parlamentares compete:</p> <p>I - desenvolver e manter atualizado sistema de informações de acompanhamento da execução orçamentária das emendas parlamentares; e</p> <p>II - acompanhar e controlar os prazos que incidam sobre a execução orçamentária das emendas parlamentares.</p> <p>1.3- À Coordenação de Acompanhamento Legislativo compete:</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>I - acompanhar o processo legislativo das proposições em tramitação no Congresso Nacional;</p> <p>II - acompanhar e examinar matérias e pronunciamentos de parlamentares no âmbito dos plenários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional e das Comissões, relacionados aos interesses do Ministério; e</p> <p>III - divulgar informações parlamentares no âmbito do Ministério, relativas às atividades do Congresso Nacional.</p>
5	Defesa	MD	<p>1- DECRETO Nº 8.978/2017;</p> <p>2- PORTARIA NORMATIVA Nº 564/MD/2014.</p>	<p>1- À Assessoria Parlamentar compete:</p> <p>I - assessorar o Ministro e demais autoridades do Ministério da Defesa no Congresso Nacional;</p> <p>II - assistir ao Ministro e demais autoridades do Ministério da Defesa em suas visitas ao Congresso Nacional;</p> <p>III - atuar no Congresso Nacional, nos órgãos ligados ao Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), instituído pelo Decreto no 4.596, de 17 de fevereiro de 2003, e nas Assessorias Parlamentares dos demais órgãos públicos, em obediência às diretrizes ministeriais e do Chefe de Gabinete do Ministro;</p> <p>IV - articular-se com os órgãos da estrutura organizacional do Ministério da Defesa no sentido de obter subsídios às decisões ministeriais;</p> <p>V - coordenar e articular a atuação e as iniciativas das Assessorias Parlamentares dos Comandos das Forças Armadas;</p> <p>VI - atuar como órgão central do Sistema Parlamentar de Defesa (SisPaDe) que apresenta como órgãos setoriais as Assessorias Parlamentares dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VII - planejar, coordenar, orientar, acompanhar e registrar a execução das atividades de interesse do Ministério da Defesa atinentes à atuação do Poder Legislativo;</p> <p>VIII - solicitar, receber e consolidar as manifestações dos órgãos da estrutura interna do Ministério da Defesa e dos órgãos setoriais do Sistema Parlamentar de Defesa (SisPaDe) pertinentes às matérias legislativas, submetendo-as à deliberação ministerial;</p> <p>IX - acompanhar as sessões plenárias da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, assim como as reuniões das Comissões daquelas Casas, no que tange às matérias pertinentes ao Ministério da Defesa;</p> <p>X - acompanhar todas as iniciativas, de qualquer natureza, de comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional, bem como de frentes parlamentares, pertinentes às missões institucionais do Ministério da Defesa;</p> <p>XI - atender com diligência aos requerimentos de informação, às indicações, às consultas, aos convites e às solicitações de caráter geral encaminhadas pelos membros do Congresso Nacional ao Ministério da Defesa e aos Comandos das Forças Singulares;</p> <p>XII - acompanhar o fluxo da correspondência oriunda do Poder Legislativo, coordenando o recebimento, a preparação, a guarda e a expedição da documentação;</p> <p>XIII - organizar os arquivos referentes aos requerimentos de informação, indicações, projetos de lei, pronunciamentos e solicitações do Poder Legislativo;</p> <p>XIV - relacionar-se com os integrantes do Congresso Nacional, desenvolvendo ações e atividades que contribuam para a manutenção da imagem positiva do Ministério da Defesa;</p> <p>XV - submeter à apreciação do Chefe de Gabinete do Ministro nomes de parlamentares e de outras pessoas que, em virtude de suas atuações, reúnam requisitos para receber condecorações e participar de eventos vinculados ao Ministério da Defesa, nas suas áreas de competência;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				XVI - exercer outras atividades inerentes à sua área de atuação, particularmente no que diz respeito às previsões legais relacionadas ao Sistema Parlamentar de Defesa (SisPaDe).
6	Desenvolvimento Social	MDS	1- DECRETO Nº 8.949/2016; 2- PORTARIA Nº 115/2017.	<p>1- À Assessoria Parlamentar e Federativa compete:</p> <p>I - atender às necessidades de assessoramento e informação do Ministro de Estado e demais dirigentes, quanto às atividades do Congresso Nacional relativas a matérias e proposições de interesse do Ministério;</p> <p>II - assistir e acompanhar o Ministro de Estado e demais autoridades do Ministério quando comparecerem ao Congresso Nacional e em audiências concedidas a parlamentares;</p> <p>III - acompanhar o processo legislativo das proposições em tramitação no Congresso Nacional;</p> <p>IV - acompanhar e examinar matérias e pronunciamentos de parlamentares no âmbito dos plenários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional e das Comissões, relacionadas a interesses do Ministério;</p> <p>V - coordenar o atendimento das solicitações, interpelações, Requerimentos de Informações e Indicações, junto às unidades do Ministério, das demandas do legislativo, de expedientes de parlamentares, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e da Casa Civil da Presidência da República, submetendo ao Ministro de Estado as respostas elaboradas;</p> <p>VI - desenvolver e manter atualizado o sistema de informações para controle e processamento de informações pertinentes às atividades parlamentares;</p> <p>VII - divulgar informações parlamentares no âmbito do Ministério, relativas às atividades do Congresso Nacional;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VIII - assessorar o Ministro de Estado na articulação das políticas do Ministério com o Congresso Nacional e entes federados;</p> <p>IX - assessorar o Ministro de Estado na interlocução com os órgãos do Governo Federal nas ações apresentadas por parlamentares que tenham impacto nas relações federativas;</p> <p>X - assessorar o Ministro de Estado na interlocução com os órgãos da Presidência da República, em especial a Subsecretaria de Assuntos Federativos vinculada à Secretaria de Relações Institucionais, para auxiliar na consecução da ação governamental junto aos entes federados e à sociedade, visando ao aperfeiçoamento do pacto federativo; e</p> <p>XI - subsidiar o Gabinete do Ministro e as Secretarias do Ministério no encaminhamento das demandas parlamentares de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios visando apoiar processos de cooperação e facilitar o acesso às ações e programas do Ministério.</p> <p>1.2- À Divisão de Redação Legislativa da Assessoria Parlamentar e Federativa compete:</p> <p>I - consolidar os pareceres técnicos às proposições legislativas a serem encaminhadas à Secretaria de Relações Institucionais e à Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>II - elaborar sinopse de pronunciamentos dos parlamentares e de outros assuntos de interesse do Ministério, ocorridos no âmbito do Congresso Nacional;</p> <p>III - consolidar os pareceres referentes aos Requerimentos de Informação e Indicações a serem encaminhados à Primeira-Secretaria do Congresso Nacional e à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, respectivamente; e</p> <p>IV - elaborar e revisar documentos afetos à Assessoria Parlamentar e Federativa.</p> <p>1.3- Ao Serviço de Apoio Administrativo da Assessoria Parlamentar e Federativa compete:</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>I - organizar, registrar e controlar os documentos, processos e arquivos da Assessoria Parlamentar e Federativa; e</p> <p>II - controlar o uso de materiais de escritório e a manutenção dos equipamentos da Assessoria Parlamentar e Federativa.</p>
7	Direitos Humanos	MDH	<p>1- DECRETO Nº 9.122/2017;</p> <p>2- PORTARIA Nº 30/2017.</p>	*Não Consta na estrutura organizacional Assessoria Parlamentar.
8	Educação	MEC	<p>1- DECRETO Nº 9.005/2017;</p> <p>2- PORTARIA Nº 669/2013.</p>	<p>1- Compete à Assessoria Parlamentar – ASPAR:</p> <p>I – planejar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com assuntos parlamentares no âmbito do Ministério;</p> <p>II – identificar e acompanhar o andamento de proposição legislativa de interesse do Ministério, junto ao Congresso Nacional;</p> <p>III – prestar assessoramento ao Ministro de Estado e aos dirigentes dos órgãos e entidades vinculadas ao Ministério, quanto às atividades do Congresso Nacional;</p> <p>IV – analisar e encaminhar respostas a requerimentos de informação, indicações e pleitos de parlamentares relativos às atividades do Ministério;</p> <p>V – controlar e acompanhar as audiências dos parlamentares com o Ministro da Educação, dirigentes dos órgãos e entidades vinculadas;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VI – analisar e encaminhar parecer sobre proposição legislativa em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;</p> <p>VII – acompanhar as reuniões realizadas nas Comissões Permanentes, Mistas e Especiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com destaque para as Comissões de Educação e de Orçamento;</p> <p>VIII – acompanhar as sessões de Plenário;</p> <p>IX – atender aos parlamentares, assessores e público em geral;</p> <p>X – exercer outras atribuições que forem determinadas pelo Ministro da Educação; e</p> <p>XI – desenvolver outras atividades relacionadas com sua área de competência.</p> <p>1.2- Compete ao Núcleo de Acompanhamento Legislativo – NAL:</p> <p>I – promover atividades de acompanhamento da tramitação das matérias de interesse do Ministério da Educação nas Comissões Permanentes, Sub-Comissões, Comissões Temporárias, Mistas e Especiais e Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;</p> <p>II – acompanhar reuniões técnicas nos gabinetes parlamentares, reuniões deliberativas e audiências públicas das diversas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;</p> <p>III – participar de reuniões de articulação da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;</p> <p>IV – acompanhar as sessões deliberativas das diversas Comissões para articular as matérias de interesse do Ministério da Educação;</p> <p>V – assessorar os dirigentes do Ministério da Educação nas Audiências Públicas das Comissões;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VI – realizar o levantamento das proposições legislativas para solicitação de parecer aos órgãos e entidades vinculadas;</p> <p>VII – analisar e encaminhar pareceres técnicos elaborados pelos órgãos e entidades vinculadas à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;</p> <p>VIII – acompanhar e divulgar pronunciamentos parlamentares no âmbito do Ministério;</p> <p>IX – controlar, organizar e arquivar proposições legislativas e pareceres elaborados pelos órgãos e entidades vinculadas;</p> <p>X – acompanhar, registrar e elaborar relatório de atividades do setor; e</p> <p>XI – desenvolver outras atividades relacionadas com sua área de competência.</p> <p>1.3- Compete ao Núcleo de Apoio Técnico – NAT:</p> <p>I – analisar e encaminhar aos órgãos e entidades vinculadas, requerimentos de informação provenientes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, indicações da Câmara dos Deputados e pleitos parlamentares;</p> <p>II – elaborar respostas a Requerimentos de Informação, Indicações, e pleitos parlamentares;</p> <p>III – elaborar correspondência oficial de agradecimento a convites e comunicados enviados ao Ministro de Estado da Educação, oriundos das Casas Legislativas;</p> <p>IV – elaborar documentos oficiais de comunicação administrativa no âmbito do MEC;</p> <p>V – elaborar e encaminhar, aos Dirigentes do MEC e de entidades vinculadas, Informe da Assessoria Parlamentar (INFORME ASPAR), contendo as notícias semanais relacionadas à educação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VI – atualizar cadastros e endereços de parlamentares, Comissões, Bancadas e Lideranças das Casas Legislativas;</p> <p>VII – elaborar correspondências de caráter social dirigida aos parlamentares e autoridades em geral por ocasião de aniversários, eleições, falecimentos e outros;</p> <p>VIII – atualizar cadastro de Requerimento de Informação, Indicação e controlar cumprimento de prazos;</p> <p>IX – acompanhar, registrar e elaborar relatório de atividades do setor; e</p> <p>X – desenvolver outras atividades relacionadas com sua área de competência.</p> <p>1.4- Compete ao Núcleo de Apoio Administrativo – NAA/ASPAR:</p> <p>I – executar procedimentos administrativos necessários para apoiar as atividades da Assessoria Parlamentar;</p> <p>II – receber e expedir documentos;</p> <p>III – manter atualizados os arquivos de pleitos parlamentares, Indicações, Requerimentos de Informação e outros documentos administrativos;</p> <p>IV – controlar material e patrimônio da Assessoria Parlamentar;</p> <p>V – acompanhar, registrar e elaborar relatório de atividades do setor; e</p> <p>VI – desenvolver outras atividades relacionadas com sua área de competência.</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
9	Esporte	ME	<p>1- DECRETO Nº 8.829/2016;</p> <p>2- PORTARIA Nº 92, DE 17 DE JULHO DE 2003.</p>	<p>1- À Assessoria Parlamentar compete planejar, promover, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com assuntos parlamentares no âmbito do Ministério e, especificamente:</p> <p>I - atender as necessidades de assessoramento e informação do Ministro de Estado e dirigentes dos órgãos, relativas às atividades do Congresso Nacional;</p> <p>II - coordenar, em articulação com a Secretaria de Assuntos Parlamentares da Presidência da República, a elaboração e o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, relativos à área de atuação do Ministério;</p> <p>III - coordenar as atividades de atendimento às solicitações de informações oriundas do Poder Legislativo, bem como aos expedientes dos Parlamentares;</p> <p>IV - articular-se com as esferas federal, estadual e municipal e entidades de classe, sobre matéria legislativa de interesse do Ministério;</p> <p>V - assistir ao Ministro de Estado e demais autoridades do Ministério, quando convocados por Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;</p> <p>VI - acompanhar, quando solicitada, as audiências concedidas pelo Ministro de Estado a parlamentares;</p> <p>VII - emitir relatórios sobre o posicionamento dos recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares individuais, de bancada ou de comissões, referentes ao Orçamento da União;</p> <p>VIII - acompanhar as reuniões ordinárias e extraordinárias e as audiências públicas promovidas pelas comissões Técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que apreciam as matérias da alçada do Ministério;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>IX - manter cadastro das emendas aprovadas ao Orçamento Geral da União para cada exercício, acompanhar o processo seletivo para autorização, empenho e execução dos projetos de investimento do Ministério, bem como, se for o caso, a inscrição em restos a pagar; e</p> <p>X - acompanhar as matérias de interesse do Ministério na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, bem como na Subcomissão de Desporto da Câmara dos Deputados e na Comissão de Educação do Senado Federal.</p> <p>1.2- À Coordenação de Acompanhamento Legislativo compete:</p> <p>I - acompanhar os projetos, proposições, pronunciamentos e comunicações dos parlamentares no Congresso Nacional, inerentes à área de atuação do Ministério;</p> <p>II - acompanhar as matérias de interesse do Ministério, em tramitação no Congresso Nacional;</p> <p>III - acompanhar os discursos proferidos em plenário pelos congressistas;</p> <p>IV - manter os contatos necessários ao andamento das matérias de interesse do Ministério, em tramitação no Poder Legislativo;</p> <p>V - preparar, consultando os órgãos técnicos, os pareceres sobre matéria de interesse do Ministério, em fase de sanção na Presidência da República, indicando os vetos ou apoios necessários; e</p> <p>VI - solicitar dos órgãos a emissão de pareceres sobre matérias afetas ao Ministério, em tramitação no Poder Legislativo.</p> <p>1.3- À Coordenação de Análise e Registro compete:</p> <p>I - implementar e manter sistema de informações legislativas;</p> <p>II - elaborar relatórios sobre tramitação de projetos de interesse do Ministério no Congresso Nacional;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>III - analisar, sistematizar e sintetizar as diversas informações de interesse do Ministério, no Congresso Nacional;</p> <p>IV - realizar o levantamento e manter atualizado arquivo dos perfis e tendências dos parlamentares;</p> <p>V - analisar, providenciar respostas e controlar os requerimentos de informações e indicação de origem do Congresso Nacional;</p> <p>VI - controlar o credenciamento de Secretários Parlamentares, autorizados a acompanhar os pleitos de Deputados e Senadores; e</p> <p>VII - controlar, no âmbito da Assessoria Parlamentar, as solicitações de audiências e convites oriundos de parlamentares.</p>
10	Fazenda	MF	<p>1- DECRETO Nº 9.003/2017;</p> <p>2- PORTARIA Nº 384/2009</p>	<p>1- À Assessoria para Assuntos Parlamentares (AAP) compete:</p> <p>I - assessorar o Ministro de Estado em suas audiências com parlamentares;</p> <p>II - atender aos parlamentares e efetuar a interlocução com as lideranças partidárias;</p> <p>III - analisar o cenário político e acompanhar as matérias de interesse do MF no Congresso Nacional;</p> <p>IV - coordenar as atividades das assessorias parlamentares das entidades vinculadas ao MF;</p> <p>V - acompanhar as sessões plenárias do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional;</p> <p>VI - elaborar informativo diário sobre os acontecimentos do Congresso Nacional;</p> <p>VII - acompanhar e manter atualizadas as informações sobre as comissões parlamentares de inquérito, especiais e temporárias, e seus desdobramentos;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VIII - acompanhar os eventos de iniciativa dos Poderes Legislativos Municipais, Estaduais e Federais, a fim de que o MF interaja ativamente em assuntos de sua competência, por meio de seus órgãos e entidades vinculadas;</p> <p>IX - avaliar a atuação do Congresso Nacional sob o ponto de vista políticopartidário;</p> <p>X - analisar a tendência de votação dos parlamentares em relação às proposições de interesse do MF, em tramitação no Congresso Nacional; e</p> <p>XI - coletar dados e avaliar as principais bases eleitorais dos parlamentares, com o objetivo de caracterizar seus pontos de interesse como legislador.</p> <p>1.1- À Coordenação de Análise Legislativa (COLEG) compete:</p> <p>I - acompanhar e controlar Projetos de Lei, propostas de emenda à Constituição, proposições legislativas e Medidas Provisórias de interesse do MF, em tramitação no Congresso Nacional;</p> <p>II - coletar, junto aos órgãos do MF e às suas entidades vinculadas, notas técnicas sobre o mérito e, junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pareceres jurídicos sobre a constitucionalidade e juridicidade dos Projetos de Lei e demais proposições legislativas, controlando e informando todas as etapas evolutivas do processo;</p> <p>III - articular-se com a Secretaria-Executiva, visando ao acompanhamento e controle de Medidas Provisórias;</p> <p>IV - solicitar aos órgãos do Ministério e às suas entidades vinculadas parecer sobre as emendas apresentadas pelos congressistas às Medidas Provisórias;</p> <p>V - consolidar pareceres, com posicionamento do Ministério, baseado nas informações técnicas dos órgãos e entidades vinculadas;</p> <p>VI - acompanhar e manter atualizadas as informações sobre as comissões permanentes;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VII - manter devidamente informada a Presidência da República sobre o posicionamento do MF acerca dos Projetos de Lei e demais proposições legislativas, emendas apresentadas às Medidas Provisórias e Projetos de Lei de Conversão, inclusive em fase de sanção; e</p> <p>VIII - manter atualizado arquivo físico e sistema informatizado de acompanhamento de Projetos de Lei, propostas de Emenda à Constituição e demais proposições legislativas, Medidas Provisórias, bem como controlar a expedição e o arquivamento desses documentos.</p> <p>1.2- À Coordenação de Demandas Parlamentares (CODEP) compete:</p> <p>I - receber todos os pleitos do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Governos Estaduais, Assembléias Legislativas, Prefeituras e Câmaras Municipais, e encaminhá-los aos órgãos e entidades vinculadas para exame, manifestação, conhecimento e providências cabíveis;</p> <p>II - receber as indicações da competência do MF, repassadas pela Presidência da República, e encaminhar aos órgãos e às entidades vinculadas para exame e manifestação;</p> <p>III - receber, analisar e distribuir aos órgãos do MF e às suas entidades vinculadas os Requerimentos de Informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dirigidos ao Ministro de Estado;</p> <p>IV - controlar e cobrar dos órgãos e das entidades vinculadas o cumprimento dos prazos para as respostas aos Requerimentos de Informações dirigidos ao Ministro de Estado;</p> <p>V - preparar as respostas do MF aos Requerimentos de Informações, aos pleitos e às indicações, com base nos posicionamentos técnicos dos órgãos e entidades vinculadas; e</p> <p>VI - manter atualizado sistema informatizado de acompanhamento de Requerimento de Informações, pleitos, indicações e demais acompanhamentos de sua responsabilidade, bem como controlar a expedição e o arquivamento desses documentos.</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
11	Indústria, Comércio Exterior e Serviços	MICES	1- DECRETO Nº 8.917/2016; 2- PORTARIA Nº 124/2016	<p>1- À Assessoria Parlamentar compete planejar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com assuntos parlamentares, no âmbito do Ministério e de suas entidades vinculadas e, especificamente:</p> <p>I - atender às necessidades de assessoramento e informações do Ministro de Estado e dirigentes das entidades vinculadas ao Ministério, quanto às atividades do Congresso Nacional, dos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;</p> <p>II - coordenar, em articulação com a Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Governo da Presidência da República, a elaboração e o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, relativas às ações e objetivos gerais do Ministério e à uniformidade das ações do Governo Federal sobre matéria legislativa;</p> <p>III - coordenar as atividades de assessoramento parlamentar às entidades vinculadas ao Ministério;</p> <p>IV - prestar colaboração aos parlamentares que solicitarem informações ao Ministério e às suas entidades vinculadas;</p> <p>V - desenvolver articulação com as esferas federal, estadual e municipal e entidades de classe, sobre matéria legislativa de interesse do Ministério e de suas entidades vinculadas;</p> <p>VI - acompanhar os projetos, proposições, pronunciamentos, comunicações dos parlamentares e diversas informações, no Congresso Nacional, inerentes à área de atuação do Ministério e de suas entidades vinculadas;</p> <p>VII - receber e encaminhar os pleitos de origem do Congresso Nacional e dos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados, Municípios, Distrito Federal;</p> <p>VIII - analisar e providenciar respostas aos requerimentos de informação e indicação de origem do Congresso Nacional;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				IX - analisar as solicitações de audiências e de convites oriundos de parlamentares; e X - elaborar projeto básico, plano de trabalho e termo de referência no âmbito de sua área de atuação.
12	Integração Nacional	MI	1- DECRETO Nº 8.980/2017; 2- PORTARIA Nº 280/2017	1- À Assessoria Parlamentar e Federativa compete assistir o Ministro de Estado da Integração Nacional no que concerne às atividades legislativas do Congresso Nacional de interesse deste Ministério e de suas entidades vinculadas, de acordo com o Sistema de Informações de Atividades Legislativas - SIAL, bem como no acompanhamento das demandas de parlamentares e dos entes federativos junto a esses órgãos. 1.2- À Coordenação de Acompanhamento, Análise e Informação Legislativa compete: I - assistir o Ministro de Estado em sua representação política e legislativa e ocupar-se das relações do Ministério e seus órgãos vinculados junto ao Congresso Nacional; II - identificar e acompanhar as proposições em tramitação no Congresso Nacional, de interesse do Ministério, de Projetos de Lei, Leis Complementares, Decretos Legislativos, Emendas à Constituição, Resoluções e Medidas Provisórias; III - solicitar e acompanhar, junto às áreas técnicas, a elaboração de pareceres sobre as proposições que tramitam no Congresso Nacional, com vistas à defesa dos objetivos do Ministério e do Governo Federal junto às lideranças e relatores; IV- diligenciar quanto ao atendimento de Requerimentos de Informações, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional; V - manter informações sobre as pautas das reuniões nas Comissões e nos Plenários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional;

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VI - assessorar a Chefia do Gabinete na obtenção de informações junto aos órgãos técnicos sobre o posicionamento conclusivo dos projetos de lei, em fase de sanção presidencial, que envolvam matéria de interesse do Ministério; e</p> <p>VII - implementar e manter atualizada a base de dados de controle e acompanhamento de Requerimentos de Informações, indicações, pleitos, pronunciamentos de parlamentares, informações e proposições legislativas de interesse do Ministério.</p> <p>1.3- À Coordenação de Atendimento às Demandas de Parlamentares e de Entes Federativos compete:</p> <p>I - assessorar o Ministro no atendimento de pleitos apresentados pelos parlamentares e na articulação das políticas do Ministério com o Congresso Nacional e entes federativos;</p> <p>II - assessorar o Ministro na interlocução com os órgãos do Governo Federal nas ações apresentadas por parlamentares que tenham impacto nas relações federativas;</p> <p>III - atender às demandas apresentadas ao Ministério pelos Congressistas e seus assessores e pelos representantes dos entes federativos;</p> <p>IV - assessorar a Chefia do Gabinete na elaboração da agenda de compromissos e eventos do Ministro, que tenham a participação de parlamentares ou envolvam o Congresso Nacional ou de representantes dos entes federativos;</p> <p>V - elaborar previamente as pautas de demandas para as audiências concedidas pelo Ministro aos parlamentares e/ou representantes dos entes federativos;</p> <p>VI - subsidiar o Gabinete do Ministro e as Secretarias do Ministério no encaminhamento das demandas parlamentares de estados, do Distrito Federal e dos Municípios facilitando o acesso às ações e programas do Ministério;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>VII - acompanhar o andamento do atendimento aos pleitos formulados pelos parlamentares, e representantes dos entes federativos, no âmbito dos órgãos do Ministério e de suas entidades vinculadas;</p> <p>VIII - manter dados e informações sobre o Ministério constantes da LDO, PPA e LOA;</p> <p>IX - acompanhar o andamento da execução orçamentária e financeira dos recursos referentes às emendas de parlamentares e manter dados atualizados para informação tempestiva ao Ministro e aos Secretários;</p> <p>X - acompanhar os limites orçamentários e financeiros do Ministério, dos recursos referentes às emendas parlamentares, com a finalidade de identificar possibilidades do atendimento às futuras demandas;</p> <p>XI - instituir credenciamento formal para assessores de Congressistas e de representantes dos entes federativos com vistas ao controle e monitoramento de sua atuação junto ao Ministério e às suas entidades vinculadas;</p> <p>XII - acompanhar o Ministro e as demais autoridades do Ministério e das entidades vinculadas em visitas e audiências na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional;</p> <p>XIII - prestar esclarecimentos e informações aos parlamentares e representantes dos entes federativos sobre matéria de competência do Ministério;</p> <p>XIV - elaborar sinopse semanal com informações sobre matérias relevantes em trâmite nas casas legislativas, bem como a evolução das pautas de interesse do Ministério naquele período de tempo;</p> <p>XV - acompanhar e participar das discussões relativas às emendas parlamentares, objetivando identificar o potencial estratégico desses recursos para o Ministério;</p> <p>XVI - assessorar os parlamentares na indicação das emendas para o Ministério;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>XVII - encaminhar à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República os pareceres sobre as proposições, bem como a listagem dos parlamentares atendidos semanalmente pelo Ministro; e</p> <p>XVIII - informar aos parlamentares as datas de abertura e fechamento dos prazos relativos à apresentação de propostas de trabalho no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, bem como a relação dos programas do Ministério a serem executados de forma descentralizada.</p>
13	Justiça e Segurança Pública	MJSP ^[51]	1- DECRETO Nº 8.668/2016;	<p>1- À Secretaria de Assuntos Legislativos compete:</p> <p>I - prestar assessoria ao Ministro de Estado;</p> <p>II - examinar o interesse público e, em conjunto com a Consultoria Jurídica, a regularidade jurídica dos projetos de atos normativos em fase de sanção;</p> <p>III - coordenar o encaminhamento de pareceres e de manifestações referentes a assuntos legislativos dirigidos à Presidência da República;</p> <p>IV - coordenar, no âmbito do Ministério da Justiça, os trabalhos que envolvam a análise e a elaboração de atos normativos sujeitos a despacho do Presidente da República;</p> <p>V - supervisionar, participar e prestar apoio às comissões de juristas, a pesquisas e a grupos de trabalho constituídos para elaboração de proposições legislativas e outros atos normativos;</p> <p>VII - coordenar e desenvolver as atividades concernentes à relação do Ministério com o Congresso Nacional, especialmente no que se refere ao acompanhamento da tramitação das matérias legislativas e ao atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;</p> <p>VIII - articular e definir, em conjunto com os demais órgãos e entidades do Ministério, as políticas legislativas referentes às suas áreas de competência e analisar e propor atualização da legislação pertinente às suas áreas de atuação;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>IX - promover a qualificação e a democratização dos processos de elaboração normativa, inclusive por meio da organização de debates públicos; e</p> <p>X - articular os posicionamentos relativos à política legislativa em temas do interesse do Ministério com os órgãos de governo, o Congresso Nacional e a sociedade.</p> <p>1.2- Ao Departamento de Elaboração Normativa compete:</p> <p>I - atuar na coordenação, no âmbito do Ministério da Justiça, dos trabalhos que envolvam a análise e a elaboração de atos normativos sujeitos a despacho do Presidente da República;</p> <p>II - examinar, em conjunto com a Consultoria Jurídica, a constitucionalidade, os fundamentos e a forma dos projetos de atos normativos submetidos à apreciação do Ministério; e</p> <p>III - examinar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional nas áreas de interesse do Ministério, em especial quanto à adequação e à proporcionalidade entre a proposição e a política legislativa do Ministério.</p> <p>1.3- Ao Departamento de Processo Legislativo compete:</p> <p>I - acompanhar a tramitação de projetos de interesse do Ministério no Congresso Nacional;</p> <p>II - gerenciar o acompanhamento do processo legislativo junto ao Congresso Nacional e às instâncias de governo nas áreas de competência do Ministério;</p> <p>III - estabelecer metodologias e ferramentas para a qualificação do acompanhamento do processo legislativo junto ao Congresso Nacional e às instâncias de governo nas áreas de competência do Ministério; e</p> <p>IV - definir, em conjunto com os órgãos e entidades do Ministério, estratégias de política legislativa referentes às suas áreas de competência.</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
14	Meio Ambiente	MMA	DECRETO N° 8.975/2017,	<p>A Assessoria Parlamentar (ASPAR) do Ministério do Meio Ambiente responde pelas atividades relacionadas ao acompanhamento de matérias legislativas e de outros assuntos de interesse do ministério junto ao Poder Legislativo.</p> <p>Atribuições da ASPAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Assistência direta e imediata ao Ministro de Estado em sua representação política; II. Acompanhamento, junto ao Congresso Nacional, dos projetos de lei de interesse do ministério; III. Análise, controle de prazo, redação, elaboração e encaminhamento de respostas a requerimentos de informação e indicações; IV. Controle e acompanhamento de audiências (inclusive públicas) dos parlamentares com o Ministro e secretários do MMA; V. Atendimento aos congressistas e aos seus assessores; VI. Acompanhamento das reuniões realizadas nas comissões permanentes, mistas e especiais da Câmara e do Senado, com destaque para as comissões relacionadas a temas ligados ao meio ambiente, e das sessões de plenário e do Congresso Nacional; VII. Além de outras atividades desenvolvidas pela Ministra de Estado nessas áreas. <p>Dentro do processo de relacionamento com o Poder Legislativo, a ASPAR é o setor que opera as informações e as articulações políticas para que as posições técnicas do MMA sejam acatadas pelo Legislativo. Trabalha com as lideranças do Governo no Congresso Nacional e com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI), para que as matérias de interesse do Governo Federal, na área ambiental, sejam aprovadas ou rejeitadas, além de demandas individuais dos parlamentares federais, estaduais e municipais.</p> <p>A ASPAR tem por competência assessorar o Ministro de Estado e demais autoridades do ministério e entidades vinculadas, em representações políticas e legislativas junto ao Congresso Nacional, recepcionar e prestar esclarecimentos aos parlamentares e demais esferas de governos e entidades de classe sobre matérias de competência do Ministério. Planejar, promover e coordenar as ações relacionadas ao acompanhamento das atividades parlamentares no processo legislativo junto ao Congresso Nacional em matérias de interesse do Ministério, além de acompanhar e dar apoio aos</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				representantes do MMA e das entidades vinculadas (ANA, IBAMA, ICMBio e SFB) nas audiências públicas, reuniões e demais ações.
15	Minas e Energia	MME	1- DECRETO Nº 8.871/2016; 2- PORTARIA Nº 108/2017.	<p>À Assessoria Parlamentar compete planejar, promover, coordenar e supervisionar as ações relacionadas ao acompanhamento das atividades parlamentares, no âmbito do Ministério, e especificamente:</p> <p>I - atender às necessidades de assessoramento e informação do Ministro de Estado e de dirigentes dos órgãos e entidades do Ministério, quanto às atividades do Congresso Nacional;</p> <p>II - acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos de interesse do Ministério de Minas e Energia e providenciar o atendimento às solicitações, às interpelações e aos requerimentos de informações oriundos do Poder Legislativo;</p> <p>III - articular-se com as esferas federal, estadual, municipal e entidades de classe, sobre matéria legislativa de interesse do Ministério;</p> <p>IV - definir e implementar sistema de acompanhamento das ações do Poder Legislativo relativas à área de atuação do Ministério, com vistas a subsidiar providências requeridas;</p> <p>V - manter controle e promover o acompanhamento de todas as fases das matérias, em tramitação no Congresso Nacional, pertinentes ao Ministério;</p> <p>VI - assistir o Ministro de Estado e as demais autoridades do Ministério e das suas entidades vinculadas, quando em ações junto ao Congresso Nacional;</p> <p>VII - elaborar e divulgar a sinopse de pronunciamentos dos parlamentares e de outros assuntos de interesse do Ministério, ocorridos no âmbito do Congresso Nacional;</p> <p>VIII - zelar pelo acompanhamento e atendimento das demandas relativas à elaboração de pareceres sobre projetos em tramitação no Congresso Nacional, no sentido de, a partir das informações prestadas</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>pelos órgãos e Empresas vinculados ao Ministério, assegurar o adequado e tempestivo encaminhamento das questões dessa natureza; e</p> <p>IX - acompanhar as sessões e os trabalhos das Comissões do Congresso Nacional.</p>
16	Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	MP	<p>1- DECRETO Nº 9.035/2017.</p> <p>2- PORTARIA Nº 220/2014.</p>	<p>1- À Assessoria Parlamentar compete:</p> <p>I - planejar e coordenar, de acordo com os interesses do Ministério, as atividades relacionadas à ação parlamentar, ao processo legislativo e à conjuntura política no Congresso Nacional;</p> <p>II - assessorar o Ministro de Estado e demais autoridades do Ministério sobre o processo legislativo e seus relacionamentos com os membros do Congresso Nacional;</p> <p>III - acompanhar e assistir às autoridades do Ministério quando de audiências com parlamentares e em suas visitas ao Congresso Nacional;</p> <p>IV - coordenar e acompanhar a tramitação de requerimentos e outras solicitações do Congresso Nacional às unidades administrativas do Ministério e às suas entidades vinculadas; e</p> <p>V - interagir com os demais órgãos e entidades tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações do Governo sobre matérias legislativas.</p> <p>1.2- À Coordenação de Análise e Acompanhamento Legislativo na Câmara dos Deputados compete:</p> <p>I - coordenar o acompanhamento da tramitação das proposições de interesse do Ministério na Câmara dos Deputados;</p> <p>II - acompanhar e analisar as atividades dos Deputados a fim de estudar a receptividade das matérias de interesse do Ministério;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>III - acompanhar e analisar os pronunciamentos dos Deputados sobre assuntos de interesse do Ministério e, quando necessário, fornecer subsídios para a elaboração de respostas a esses pronunciamentos;</p> <p>IV - intermediar o relacionamento entre os Deputados e as autoridades do Ministério;</p> <p>V - solicitar, por intermédio da COADM, pareceres de matérias em acompanhamento na Câmara dos Deputados para as unidades administrativas do Ministério e entidades a ele vinculadas e fornecer os subsídios necessários para as respectivas análises;</p> <p>VI - acompanhar e assistir as autoridades do Ministério nas reuniões, nas audiências públicas e nas visitas realizadas à Câmara dos Deputados; e</p> <p>VII - acompanhar e analisar o processo legislativo nas Comissões Mistas e no Plenário do Congresso Nacional com ênfase à tramitação dos projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei de Orçamento Anual, aos créditos adicionais e à apreciação das Medidas Provisórias e vetos, quando relacionados a este Ministério.</p> <p>1.2- À Divisão de Acompanhamento Legislativo na Câmara dos Deputados compete:</p> <p>I - acompanhar e analisar a tramitação das matérias de interesse do Ministério na Câmara dos Deputados; e</p> <p>II - acompanhar, analisar e atuar no processo político da Câmara dos Deputados quando se tratar de assuntos de interesse do Ministério.</p> <p>1.3- Ao Serviço de Apoio às Atividades na Câmara dos Deputados compete:</p> <p>I - prestar apoio às atividades da ASPAR junto à Câmara dos Deputados; e</p> <p>II - coletar dados, publicações e informações de interesse do Ministério na Câmara dos</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>Deputados.</p> <p>1.4. À Coordenação de Análise e Acompanhamento Legislativo no Senado Federal compete:</p> <p>I - coordenar o acompanhamento da tramitação das proposições de interesse do Ministério no Senado Federal;</p> <p>II - acompanhar e analisar as atividades dos Senadores a fim de estudar o direcionamento da sua ação política e a receptividade das matérias de interesse do Ministério;</p> <p>III - acompanhar e analisar os pronunciamentos dos Senadores sobre assuntos de interesse do Ministério e, quando necessário, fornecer subsídios para a elaboração de respostas a esses pronunciamentos;</p> <p>IV - intermediar o relacionamento entre os Senadores e as autoridades do Ministério;</p> <p>V - solicitar, por intermédio da COADM, pareceres de matérias em acompanhamento no Senado Federal para as unidades administrativas do Ministério e entidades a ele vinculadas e fornecer os subsídios necessários para as respectivas análises; e</p> <p>VI - acompanhar e assistir as autoridades do Ministério nas reuniões, audiências públicas e visitas realizadas no Senado Federal.</p> <p>1.5- À Divisão de Acompanhamento Legislativo no Senado Federal compete:</p> <p>I - acompanhar e analisar a tramitação das matérias de interesse do Ministério no Senado Federal; e</p> <p>II - acompanhar, analisar e atuar no processo político do Senado Federal, quando se tratar de assuntos de interesse do Ministério.</p> <p>1.6- À Coordenação de Administração compete, no âmbito da ASPAR:</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>I - gerenciar os bancos de dados necessários ao controle e processamento de informações;</p> <p>II - planejar e coordenar as atividades administrativas e de logística;</p> <p>III - coordenar o fluxo da documentação;</p> <p>IV - elaborar as correspondências;</p> <p>V - coordenar a organização e o controle dos arquivos dos documentos administrativos e legislativos;</p> <p>VI - coordenar a tramitação das solicitações de pareceres da COACD e da COASF sobre matérias tramitando no Congresso Nacional; e</p> <p>VII - acompanhar a tramitação, no âmbito do Ministério, das solicitações sobre matérias legislativas e adotar ações para o cumprimento dos prazos legais, com ênfase nos requerimentos de informação e nas matérias em fase de sanção presidencial.</p> <p>1.7- Ao Serviço de Controle de Documentos e Informação compete, no âmbito da ASPAR:</p> <p>I - receber, expedir e controlar os documentos e manter atualizado o sistema informatizado de gestão documental;</p> <p>II - organizar e controlar os arquivos físicos dos documentos administrativos e legislativos;</p> <p>III - preparar e controlar os expedientes; e</p> <p>IV - requisitar e controlar o material de expediente.</p>
17	Relações Exteriores	MRE	1- DECRETO Nº 8.817/2016;	Compete à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA):

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
			2- PORTARIA Nº 212/2008.	<p>I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;</p> <p>II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e</p> <p>III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.</p>
18	Saúde	MS	<p>1- DECRETO Nº 8.901/2016;</p> <p>2- PORTARIA Nº 3.965/2010.</p>	<p>1- À Assessoria Parlamentar compete:</p> <p>I - promover a articulação do Ministério da Saúde com o Congresso Nacional;</p> <p>II - assessorar o Ministro de Estado e os dirigentes dos órgãos do Ministério da Saúde, no que tange às relações com o Poder Legislativo, nos níveis federal, estadual e municipal; e</p> <p>III - acompanhar a tramitação das Mensagens do Poder Executivo e das proposições de iniciativa do Legislativo, relacionadas à competência do Ministério da Saúde, observando a uniformidade das ações sobre matéria legislativa, sob a coordenação da Subchefia para Assuntos Parlamentares da Presidência da República.</p> <p>1.2- À Divisão de Acompanhamento Parlamentar compete:</p> <p>I - supervisionar e avaliar a execução das atividades de acompanhamento parlamentar;</p> <p>II - articular-se com os órgãos competentes do Ministério da Saúde para atendimento das solicitações oriundas do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Prefeituras Municipais;</p> <p>III - coordenar a marcação de audiências de parlamentares com o Ministro de Estado e Secretários do Ministério da Saúde;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>IV - informar aos parlamentares sobre viagens do Ministro aos seus respectivos estados;</p> <p>V - analisar as tendências e organizar os encontros e reuniões do Ministro com os Parlamentares;</p> <p>VI - obter e fornecer informações ao Congresso Nacional destinadas a subsidiar apreciações de matérias de interesse do Ministério da Saúde;</p> <p>VII - monitorar as ações desenvolvidas no âmbito da Divisão para subsidiar a tomada de decisões do nível hierárquico superior; e</p> <p>VIII - manter arquivo atualizado da Representação Parlamentar e de correspondências ao Ministério da Saúde pelos membros do Poder Legislativo.</p> <p>1.3- Ao Serviço de Acompanhamento Parlamentar compete receber, responder e encaminhar pleitos e acompanhar o trâmite de emendas parlamentares recebidos do Congresso Nacional, Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Prefeituras.</p> <p>1.3- À Divisão de Análise e Informações Legislativas compete:</p> <p>I - coordenar e supervisionar as atividades de acompanhamento de matérias de interesse do Ministério da Saúde no Congresso Nacional;</p> <p>II - receber e analisar previamente as solicitações de informações e encaminhar às áreas técnicas para elaboração de pareceres sobre matéria legislativa e promover o encaminhamento das Notas Técnicas à Subchefia para Assuntos Parlamentares da Presidência da República;</p> <p>III - acompanhar as atividades da área de saúde na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional;</p> <p>IV - divulgar as atividades do Ministério da Saúde no Congresso Nacional, mediante informes periódicos;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>V - articular e divulgar as atividades e matérias da área da saúde no Congresso Nacional, mediante informes periódicos; e</p> <p>VI - identificar, analisar e responder discursos de parlamentares.</p> <p>1.4- Ao Serviço de Acompanhamento de Projetos compete:</p> <p>I - identificar e acompanhar a discussão de matéria da área da saúde e proposições no Congresso Nacional; e</p> <p>II - providenciar a preparação de propostas dos anteprojetos, visando ao aprimoramento da participação do Ministério da Saúde em todo o seu elenco de responsabilidades.</p> <p>1.5- Ao Serviço de Acompanhamento no Congresso Nacional compete:</p> <p>I - acompanhar o andamento de matérias, proposições e pronunciamentos de interesse do Ministério da Saúde no Poder Legislativo, seja no Plenário, nas Comissões Técnicas e nas Comissões de Inquérito, propondo as ações necessárias; e</p> <p>II - elaborar e distribuir o Boletim Informativo das atividades diárias do Congresso Nacional aos órgãos do Ministério da Saúde.</p>
19	Trabalho	MT	<p>1- DECRETO Nº 8.894/2016;</p> <p>2- PORTARIA Nº 483/200.</p>	<p>1- À Assessoria Parlamentar compete supervisionar, orientar e controlar as atividades relacionadas ao acompanhamento de matérias legislativas e outros assuntos de interesse do Ministério junto ao Poder Legislativo.</p> <p>1.2- À Divisão de Análise e Informações Legislativas compete:</p> <p>I - solicitar às áreas técnicas do Ministério e à entidade a ele vinculada parecer sobre os projetos de lei de interesse do Ministério em tramitação no Poder Legislativo;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>II - analisar, compatibilizar e providenciar o encaminhamento de pareceres à Presidência da República ou às lideranças do Governo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;</p> <p>III - providenciar o atendimento aos requerimentos de informações do Poder Legislativo em articulação com os demais órgãos do Ministério;</p> <p>IV - submeter aos órgãos técnicos os pleitos de informação de parlamentares e providenciar o respectivo atendimento;</p> <p>V - preparar, consultando os órgãos técnicos, o posicionamento conclusivo do Ministério sobre matérias de seu interesse, em fase de sanção presidencial;</p> <p>VI - examinar e compatibilizar os subsídios fornecidos pelos órgãos técnicos sobre as proposições legislativas ou pleitos de parlamentares;</p> <p>VII - realizar estudos e análises sobre a ação parlamentar;</p> <p>VIII - desenvolver e manter atualizado sistema informatizado de pronunciamentos parlamentares sobre assuntos da área de competência do Ministério;</p> <p>IX - desenvolver e manter atualizado arquivo sobre o perfil dos parlamentares;</p> <p>X - desenvolver e manter atualizado sistema informatizado de acompanhamento de proposições legislativas de interesse do Ministério e de requerimentos de informações;</p> <p>XI - elaborar relatórios sobre o andamento de projetos de lei, pleitos e pronunciamentos dos parlamentares;</p> <p>XII - providenciar a interligação dos serviços informatizados da Assessoria Parlamentar com outros congêneres; e</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>XIII - examinar e propor alternativas que permitam a racionalização e o melhor aproveitamento dos sistemas de informações disponíveis.</p> <p>1.3- Ao Serviço de Registro de Informações compete manter atualizados os arquivos sobre os perfis, a atuação legislativa de parlamentares e as proposições legislativas de interesse do Ministério.</p> <p>1.4- Ao Serviço de Informações a Parlamentares compete desenvolver e manter atualizado banco de dados para acompanhamento dos pedidos de informação e pleitos dos parlamentares no âmbito do Ministério.</p> <p>1.5- À Divisão de Acompanhamento das Atividades da Câmara dos Deputados compete:</p> <p>I - acompanhar o andamento de matérias, proposições e pronunciamentos de interesse do Ministério, em plenário, comissões permanentes e comissões especiais;</p> <p>II - providenciar o encaminhamento de documentos de interesse do Ministério, gerados na Câmara dos Deputados, às respectivas áreas técnicas;</p> <p>III - encaminhar solicitações de deputados e prestar-lhes esclarecimentos e informações sobre matérias de competência do Ministério;</p> <p>IV - manter os contatos necessários ao bom andamento das matérias de interesse do Ministério em tramitação na Câmara dos Deputados;</p> <p>V - acompanhar as autoridades do Ministério e da entidade a ele vinculada em visitas e audiências na Câmara dos Deputados, prestando-lhes o apoio necessário; e</p> <p>VI - elaborar súmulas e análises diárias sobre as atividades legislativas e parlamentares de interesse do Ministério.</p> <p>1.6- À Divisão de Acompanhamento das Atividades do Senado Federal compete:</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>I - acompanhar o andamento de matérias, proposições e pronunciamentos de interesse do Ministério no Senado Federal, em plenário, comissões permanentes e comissões especiais;</p> <p>II - providenciar o encaminhamento de documentos de interesse do Ministério, gerados no Senado Federal, às respectivas áreas técnicas;</p> <p>III - encaminhar solicitações de senadores e prestar-lhes esclarecimentos e informações sobre matérias de competência do Ministério;</p> <p>IV - manter os contatos necessários ao bom andamento das matérias de interesse do Ministério em tramitação no Senado Federal;</p> <p>V - acompanhar as autoridades do Ministério e da entidade a ele vinculada em visitas e audiências no Senado Federal, prestando-lhes o apoio necessário; e</p> <p>VI - elaborar súmulas e análises diárias sobre as atividades legislativas e parlamentares de interesse do Ministério.</p> <p>1.7- À Divisão de Acompanhamento das Atividades do Congresso Nacional compete:</p> <p>I - acompanhar o andamento de matérias, proposições e pronunciamentos de interesse do Ministério no âmbito do Congresso Nacional, em plenário e comissões especiais;</p> <p>II - providenciar o encaminhamento de documentos de interesse do Ministério, gerados no Congresso Nacional para as respectivas áreas técnicas;</p> <p>III - manter os contatos necessários ao bom andamento das matérias de interesse do Ministério em tramitação no Congresso Nacional; e</p> <p>IV - elaborar súmulas e análises diárias sobre as atividades legislativas e parlamentares de interesse do Ministério no âmbito do Congresso Nacional.</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
20	Transparência, Fiscalização e CGU	CGU	1- DECRETO Nº 8.910/2016; 2- PORTARIA Nº 677/2017.	<p>1- À Coordenação-Geral de Processos Administrativos e Análise Legislativa – CGPA compete:</p> <p>I - realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos;</p> <p>II - examinar, prévia e conclusivamente:</p> <p>a) os textos de edital de licitação e os contratos ou instrumentos congêneres; e</p> <p>b) os atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade ou se decida pela dispensa de licitação;</p> <p>III - coordenar e orientar a execução das atividades relacionadas com a análise de processos e documentos;</p> <p>IV - realizar estudos e emitir pareceres e notas referentes a:</p> <p>a) instrumentos convocatórios, homologação, dispensa e inexigibilidade de licitação relativos à aquisição de bens ou contratação de obras e serviços;</p> <p>b) contratos e ajustes congêneres relativos à aquisição de bens ou contratação de obras e serviços;</p> <p>c) acordos de cooperação a serem celebrados entre a União, por meio da CGU, e outros entes;</p> <p>d) penalidades decorrentes de contratos e de ajustes congêneres relativos à aquisição de bens ou contratação de obras e serviços na CGU;</p> <p>e) sanção e veto de projetos de lei que contenham assuntos de interesse da CGU;</p> <p>f) recursos humanos e legislação de pessoal;</p> <p>g) atuação nas matérias de controle interno, ouvidoria e transparência;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>h) demais matérias pertinentes ao interesse da CGU e não contempladas nas competências da CPJD, em decorrência da competência residual desta Coordenação-Geral; e</p> <p>i) racionalização e aperfeiçoamento de atos normativos de interesse da CGU;</p> <p>V - atuar, sempre que provocada, em conjunto com os órgãos técnicos da CGU, na elaboração de propostas de atos normativos submetidas ao Ministro de Estado;</p> <p>VI - realizar outras atividades que lhe forem cometidas pelo Consultor Jurídico; e</p> <p>VII - auxiliar a CPJD em caso de necessidade do serviço, a critério do Consultor Jurídico.</p> <p>Art. 11. À Divisão da CGPA e à Coordenação da CPJD compete promover a execução das atividades demandadas pelos respectivos Coordenadores-Gerais e pelo Consultor Jurídico.</p>
21	Transportes, Portos e Aviação Civil	MT	<p>1- DECRETO N° 8.687/2016;</p> <p>2- PORTARIA GM N° 250/2012.</p>	<p>1- À Assessoria Parlamentar - ASPAR compete planejar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com assuntos parlamentares no âmbito do Ministério, em consonância com a Subchefia de Assuntos Parlamentares, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, bem como assessorar o Ministro de Estado e dirigentes das entidades vinculadas ao Ministério, quanto às atividades do Congresso Nacional.</p> <p>1.1- À Divisão de Acompanhamento Legislativo - DILEG compete:</p> <p>I - acompanhar os projetos, proposições, pronunciamentos e comunicações dos parlamentares, no Congresso Nacional, inerentes à área de atuação do Ministério e das entidades vinculadas;</p> <p>II - acompanhar as matérias de interesse do Ministério e de suas entidades vinculadas em tramitação no Congresso Nacional; e</p> <p>III - assistir ao Ministro de Estado e às demais autoridades do Ministério quando em visita ou audiência pública no Congresso Nacional.</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>1.2- À Divisão de Análise de Informações Legislativas - DIAL compete:</p> <p>I - analisar, sistematizar e sintetizar as diversas informações de interesse do Ministério e de suas entidades vinculadas no Congresso Nacional;</p> <p>II - coordenar e elaborar pareceres sobre os projetos em tramitação no Congresso Nacional;</p> <p>III - manter registro do perfil e tendências dos parlamentares;</p> <p>IV - recepcionar, encaminhar e controlar os pleitos de origem do Congresso Nacional; e</p> <p>V - analisar, providenciar respostas e controlar os requerimentos de informação e indicação de origem do Congresso Nacional.</p> <p>1.3 À Divisão de Apoio Institucional - DIAI compete:</p> <p>I - controlar o fluxo de documentos que tramitam na Assessoria Parlamentar;</p> <p>II - elaborar correspondências e pareceres, com base em ações técnicas do Ministério e de suas entidades vinculadas;</p> <p>III - redigir, revisar e acompanhar a expedição de correspondências de interesse recíproco do Ministro e dos Parlamentares;</p> <p>IV - manter arquivos de documentos oriundos do Congresso Nacional; e</p> <p>V - controlar os bens móveis, materiais de consumo e serviços gerais no âmbito da Assessoria Parlamentar.</p>
22	Turismo	MTur	1- DECRETO Nº 8.627/2015;	1- À Assessoria Parlamentar (ASPAR) compete:

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
			2- PORTARIA nº 95/2017.	<p>I - planejar e coordenar, de acordo com os interesses do Ministério, as atividades relacionadas à ação parlamentar, ao processo legislativo e à conjuntura política no Congresso Nacional;</p> <p>II - assessorar o Ministro de Estado e demais autoridades do Ministério sobre o processo legislativo e seus relacionamentos com os membros do Congresso Nacional;</p> <p>III - acompanhar e assistir as autoridades do Ministério em audiências, reuniões e eventos que envolvam a participação de parlamentares, governadores e prefeitos;</p> <p>IV - supervisionar, orientar, monitorar e intermediar as solicitações de audiência de parlamentares com o Ministro e as autoridades do Ministério, quando necessário;</p> <p>V - supervisionar, orientar e monitorar as atividades relacionadas às emendas parlamentares de bancada, individuais, de comissão e de relatoria de interesse orçamentário do Ministério;</p> <p>VI - acompanhar e analisar a tramitação das matérias legislativas, as atividades dos parlamentares e outros assuntos de interesse do Ministério;</p> <p>VII - realizar estudos e análises sobre ações parlamentares relacionadas aos assuntos de interesse do Ministério e, quando necessário, fornecer subsídios para a elaboração de respostas a esses pronunciamentos;</p> <p>VIII - acompanhar e manter atualizados os pronunciamentos parlamentares sobre assuntos da área de competência do Ministério;</p> <p>IX - solicitar às áreas técnicas do Ministério parecer sobre projetos de lei de interesse do Ministério em tramitação no Poder Legislativo;</p> <p>X - articular-se com a Coordenação-Geral de Legislação para Estruturação do Turismo e com as outras áreas técnicas do Ministério para elaboração de pareceres sobre projetos de lei de interesse do Ministério em tramitação no Poder Legislativo;</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>XI - acompanhar a tramitação e adotar ações para atender as solicitações sobre matérias legislativas, com ênfase nos requerimentos de informação e nas matérias em fase de sanção presidencial, respeitando os prazos legais;</p> <p>XII - preparar, consultando as áreas técnicas, o posicionamento conclusivo do Ministério sobre matérias de seu interesse em fase de sanção presidencial, indicando as razões de veto ou de apoio;</p> <p>XIII - desenvolver e manter atualizado arquivo sobre o perfil dos parlamentares;</p> <p>XIV - elaborar relatórios analíticos e sistematizados sobre o andamento de projetos de lei, pleitos e pronunciamentos dos parlamentares;</p> <p>XV - manter os contatos necessários ao bom andamento das matérias de interesse do Ministério em tramitação no Poder Legislativo;</p> <p>XVI - informar às Bancadas Parlamentares sobre a presença do Ministro de Estado nas respectivas regiões; e</p> <p>XVII - sensibilizar o Congresso Nacional sobre a aplicação de emendas parlamentares no orçamento do Ministério do Turismo, com vistas ao desenvolvimento das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro.</p> <p>1.1- À Coordenação de Acompanhamento Legislativo (COAL) compete:</p> <p>I - elaborar relatórios sobre o andamento das propostas legislativas;</p> <p>II - manter atualizadas as correspondências da ASPAR; e</p> <p>III - manter atualizado o sistema e os serviços informatizados da ASPAR</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
23	Secretaria de Governo/PR	SeGov	1- DECRETO Nº 9.038/2017;	<p>1- Departamento de Relações Institucionais</p> <p>Responsável por articular as atividades de natureza parlamentar junto aos Ministérios e ao Congresso Nacional; assessorar a Secretaria de Governo em assuntos de natureza federativa e parlamentar, em articulação com a Secretaria Nacional de Assuntos Federativos; assessorar a Secretaria de Governo no acompanhamento da tramitação de proposições no Congresso Nacional, em articulação com a Subchefia de Assuntos Parlamentares.</p> <p>Acompanha, apoia e, quando couber, recomenda medidas aos órgãos e às entidades da administração pública federal quanto à execução de emendas parlamentares, constantes da lei orçamentária anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental.</p> <p>A) Ao Departamento de Relações Institucionais compete:</p> <p>I - articular as atividades de natureza parlamentar junto aos Ministérios e ao Congresso Nacional;</p> <p>II - assessorar a Secretaria de Governo em assuntos de natureza federativa e parlamentar, em articulação com a Secretaria Nacional de Assuntos Federativos;</p> <p>III - assessorar a Secretaria de Governo no acompanhamento da tramitação de proposições no Congresso Nacional, em articulação com a Subchefia de Assuntos Parlamentares; e</p> <p>IV - acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos e às entidades da administração pública federal quanto à execução de emendas parlamentares, constantes da lei orçamentária anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental.</p> <p>1.1- Subchefia de Assuntos Parlamentares</p> <p>Entre as suas atribuições estão a de assessorar o Ministro na articulação entre o Poder Executivo federal e o Congresso Nacional; acompanhar o processo legislativo e a tramitação de proposições no Congresso Nacional; coordenar a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal</p>

#	Ministério	Sigla	Legislação	Atribuição
				<p>em seu relacionamento com o Congresso Nacional; consolidar informações e pareceres proferidos por órgãos e entidades da administração pública federal sobre proposições do Congresso Nacional; participar do processo de elaboração de mensagens do Poder Executivo federal ao Congresso Nacional e de proposição de vetos presidenciais; e examinar os assuntos atinentes às relações de membros do Poder Legislativo com o Governo federal, a fim de submetê-los à superior decisão do Ministro.</p> <p>A) à Subchefia de Assuntos Parlamentares compete:</p> <p>I - assessorar o Ministro na articulação entre o Poder Executivo federal e o Congresso Nacional;</p> <p>II - acompanhar o processo legislativo e a tramitação de proposições no Congresso Nacional;</p> <p>III - coordenar a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal em seu relacionamento com o Congresso Nacional;</p> <p>IV - consolidar informações e pareceres proferidos por órgãos e entidades da administração pública federal sobre proposições do Congresso Nacional;</p> <p>V - participar do processo de elaboração de mensagens do Poder Executivo federal ao Congresso Nacional e de proposição de vetos presidenciais; e</p> <p>VI - examinar os assuntos atinentes às relações de membros do Poder Legislativo com o Governo federal, a fim de submetê-los à superior decisão do Ministro.</p>