# Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil

**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo** | Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB); professora voluntária do Instituto de Ciência Política da UNB; integrante do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP); consultora Legislativa da Câmara dos Deputados | suelymvg@gmail.com
**Rafael Silveira e Silva** | Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB); professor voluntário do Instituto de Ciência Política da UNB; integrante do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP); Consultor Legislativo do Senado Federal | rsilveirasilva@gmail.com

**Resumo.** No trabalho, são identificados alguns aspectos das pesquisas realizadas no campo dos estudos legislativos no Brasil que merecem novas avaliações e que poderiam ser aprofundados. Ao analisar pontos relevantes presentes nas abordagens sobre a relação entre o Congresso Nacional e o Executivo federal, sobre os partidos políticos, as comissões parlamentares, o conteúdo da produção legislativa e outros assuntos relativos ao funcionamento do Legislativo, a resenha crítica evidencia a necessidade do preenchimento de lacunas e do redirecionamento de alguns esforços, especialmente, com relação aos processos legislativos. A intenção dos autores é alicerçar o debate e apontar possíveis caminhos para aprimoramento das pesquisas acadêmicas de uma das áreas mais relevantes da ciência política brasileira.

**Palavras-chave.** Reeleição; renovação parlamentar; sistema político; Câmara dos Deputados

Na formulação das políticas públicas, especialmente em governos presidencialistas, o Executivo tende a concentrar grande número de prerrogativas e, consequentemente, força política. Em tese, o Parlamento seria o responsável por conceber, mediante a produção de leis, as linhas mestras da atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado. No Brasil, não se pode afirmar que o sistema político apresenta esse contorno, em face das peculiaridades do processo de produção de leis. A experiência brasileira registra quantidade muito grande de leis oriundas da Presidência da República, quadro que o senso comum costuma ligar à aparente passividade do Legislativo, que necessita manter relações cordiais com o Executivo, detentor de vários recursos de poder.

Os recursos de poder tornam inequívoco o predomínio do Executivo na apresentação das propostas legislativas para a gestão estatal e a condução das políticas públicas, como demonstram várias pesquisas sobre a realidade política brasileira, consagradas nacional e internacionalmente. No contexto institucional, percebe-se que a iniciativa privativa do presidente da República abrange matérias de fundamental importância, limitando e circunscrevendo o conjunto de escolhas dos parlamentares no que diz respeito à intervenção no processo legislativo. Esse aspecto termina por funcionar como elemento de imposição de agendas.

Até o momento, a maior parte dos trabalhos publicados no campo dos estudos legislativos no país privilegia a iniciativa formal e a análise dos resultados advindos da aprovação definitiva da agenda legislativa do Executivo. Com isso, não se observa com a atenção devida o processo legislativo, de debate e avaliação da agenda oferecida, especialmente quanto à participação direta ou indireta dos parlamentares, de quaisquer siglas partidárias. Em geral, trata-se o desempenho do Executivo e do Legislativo apenas na forma do binômio aprovação/reprovação das propostas, inferindo que o texto resultante na lei é atribuído essencialmente aos esforços do Executivo. Ademais, tende-se a eleger a verificação quantitativa da produção legislativa como símbolo

de bom andamento da atuação seja do Legislativo seja do Executivo. Não se pondera, por exemplo, que a não aprovação de leis, em contextos políticos de dominância do Executivo, pode refletir eficácia do Parlamento.

Em muitos casos pressupõe-se que, antecipando as reações do Legislativo, o Executivo calibraria as medidas que submete ao Legislativo, enviando apenas propostas mais propensas à aprovação, como se tivesse a capacidade plena de antecipar as preferências existentes no Congresso, tornando o processo legislativo na prática uma homologação formal. Isso indicaria o caráter exógeno da agenda, que seria formada previamente à sua submissão ao Legislativo. Compreendemos que esse processo pode acontecer, mas não reflete totalmente o conjunto de possibilidades para a aprovação das propostas. Ademais, nem sempre os resultados são os esperados, o que requer leituras que levem em consideração a complexidade inerente à produção legislativa.

Não se pode ignorar que o Executivo explora estrategicamente as ferramentas de que dispõe para controlar e aprovar sua agenda legislativa. Isso deriva da forma como sua relação com o Legislativo é abordada, por meio das conexões, empiricamente verificáveis, entre a formação de governo de coalizão e o padrão de atuação dos *agenda setters* no Legislativo. Mesmo observando que a atuação do Legislativo ocorre sob fortes restrições, ela está longe de ser desprezível, apresentando também suas formas de limitar a imposição do Executivo.

Norteados por esse tipo de constatação, apresentaremos na sequência uma resenha crítica, com pontos de reflexão voltados, acima de tudo, a garantir análises mais realistas da atuação do Congresso Nacional. A ideia é chamar a atenção para lacunas existentes, estimular o debate e contribuir para a complementação das pesquisas nessa área.

## 2. Aspectos que demandam novas reflexões e pontos pendentes

Nos estudos legislativos brasileiros, observam-se várias constatações consideradas consensuais, especialmente aquelas que dizem respeito ao predomínio do Executivo na produção legal. Boa parte dos argumentos nesse sentido está assentada nos mecanismos institucionais que permitem a colocação das propostas do Executivo em vantagem relativamente às dos parlamentares, tais como a adoção de medidas provisórias, a solicitação da urgência na tramitação dos projetos de lei, as iniciativas exclusivas conferidas ao presidente da República na apresentação de proposições legislativas, sem mencionar o conjunto de atribuições detidas pelos partidos políticos dentro do Congresso, que concentram decisões importantes na figura dos líderes.

São todas explicações pertinentes sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo no plano nacional. Mais do que isso, refletem resultados consistentes de importantes esforços de pesquisa acadêmica no país empreendidos nas últimas duas décadas. No entanto, a partir dessas explicações, muito tem sido escrito com olhar pouco atento, gerando-se conclusões imprecisas sobre o funcionamento de nosso sistema político.

A seguir destacaremos e comentaremos tópicos que, em nosso ponto de vista, merecem revisão, não por constituírem equívocos, mas, ao contrário, por serem facilmente constatados, porém pouco ou erroneamente explorados, num quadro que potencializa percepções enviesadas acerca do papel dos diferentes atores políticos.

### *2.1 Sobre o domínio do Executivo no processo legislativo*

Especialmente após a Constituição de 1988, consolidaram-se fortes incentivos institucionais para que o Executivo pudesse estabelecer sua agenda de governo e não ficasse refém de imposições do Legislativo, quadro configurado no período pré-1964. Ferramentas nesse sentido seriam essenciais para a estabilidade política e a garantia de governabilidade. (Santos, 2003; Limongi, 2006).

De fato, como enfatizam vários autores, a produção legal é amplamente "favorável" ao Poder Executivo. Aponta-se que, no período 1989-94, 85% das leis sancionadas tiveram origem no Executivo, padrão próximo ao verificado no regime militar (Figueiredo e Limongi, 2001 [1999]:50-51). Essas informações sobre o processo legislativo, objeto de citação em vários outros trabalhos (Pereira e Mueller, 2000:65; Amorim Neto e Santos, 2003:664; Pereira, Power e Rennó, 2005a:403; Amorim Neto, 2006:130), mostram o Executivo como "principal legislador *de jure* e de fato" (Figueiredo e Limongi, 2001 [1999]:41).

Na esteira das estatísticas, são postas em relevo a passividade do Parlamento, em concordância presumida e constatada pelo "índice de sucesso" das propostas apresentadas pelo Executivo, e a baixa capacidade de iniciativa do Legislativo. Além disso, o perfil da produção legal, dada a predominância da agenda do Executivo, lança um denso véu sobre as proposições legislativas de autoria dos próprios parlamentares, bem como sobre o trabalho existente na concepção e no tratamento dessas propostas, painel que é reforçado sobremaneira pela cobertura da mídia. Impõem-se esforços para cobrir as lacunas da literatura nesse sentido.

Entre os aspectos que levantaremos a seguir estão a quantidade de leis produzidas, a participação dos parlamentares na discussão dos projetos do governo e da construção de uma agenda própria do Legislativo, bem como a relação complexa evidenciada pelo fenômeno da *apropriação* da agenda do Legislativo pelo Executivo (Silva e Araújo, 2010a, 2010b).

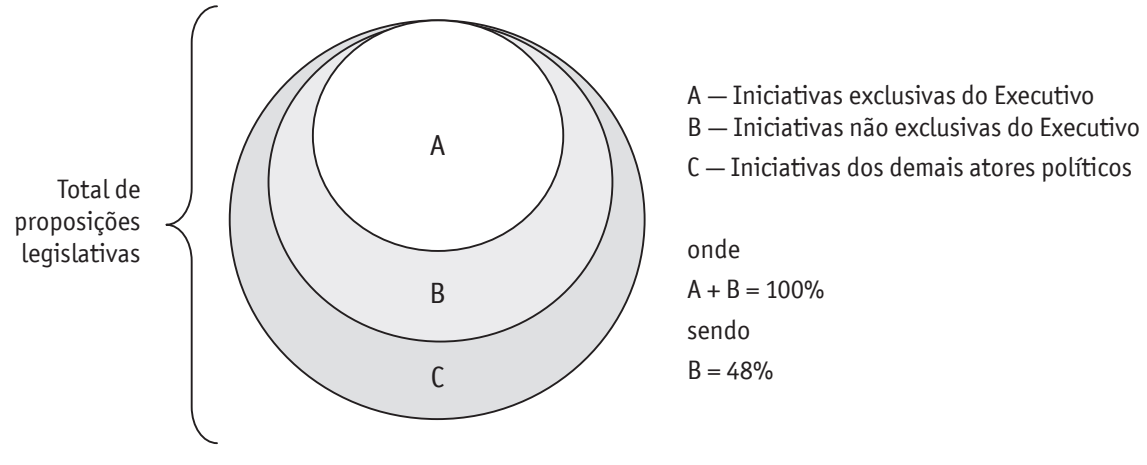
### *2.1.1 Iniciativa exclusiva de projetos de lei: demarcando territórios*

Comecemos pelos aspectos básicos, pelas restrições sobre a iniciativa de leis. Existem temas importantes em que a apresentação de propostas legislativas é privativa do presidente da República, por força do art. 61, § 1o, da Constituição Federal. Há limitações no que diz respeito à gestão da máquina do governo federal (cargos, funções e organização administrativa) e dos territórios (inclusive tributação), às Forças Armadas e à organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Também são de iniciativa do presidente da República as leis de natureza orçamentária, nos termos do art. 165 de nossa Carta Política. Mesmo levando-se em conta que essas prerrogativas abrem possibilidade para farta produção legislativa, ainda resta uma grande lista de assuntos que podem ser tratados concomitantemente pelo Legislativo e pelo Executivo.

Os temas insertos no campo de exclusividade do Executivo, por si só, são responsáveis por uma "capacidade" legislativa notável. Nunes (2011), um dos poucos autores a destacar esse aspecto, enfatiza que a iniciativa de leis de cunho administrativo e autorizativo, ao contrário de inibir, oferece ao Legislativo oportunidade para fiscalizar as ações do Executivo. O referido autor observa, com a devida cautela, que muitas das votações atinentes a essas matérias possuem esse caráter, exigindo pouca atuação do Parlamento no que tange a mudanças no texto, do que não se pode inferir ausência de discussão. Há, também, grande quantidade de projetos de lei de autoria do Executivo que dizem respeito à atualização periódica do conjunto normativo ligado à organização governamental em senso estrito, como as leis que lidam com as variadas carreiras dos servidores públicos federais (podendo haver mudanças até anuais nessas carreiras, principalmente mediante medidas provisórias), e à estrutura dos órgãos públicos, entre outros assuntos.

Realizamos levantamento nos últimos oito anos (2003-10) de todos os projetos de lei (ordinária e complementar) de autoria do presidente da República, bem com de todas as medidas provisórias com temas que não constituíam iniciativa exclusiva, e verificamos que tais proposições representam 48% do total apresentado pelo Executivo. Trata-se de um importante espaço de propostas que podem ser objeto de convergência ou concorrência entre o Legislativo e o Executivo.

**Figura 1.** Proposições legislativas de acordo com a iniciativa




Fonte: Elaboração dos autores.

Focando-se as leis produzidas após 1988, observamos que pouco mais que 42% delas referem-se a atos normativos pontuais que tratam sobre créditos orçamentários e outras autorizações específicas. Sem desconsiderar a relevância da questão orçamentária ou do gerenciamento da máquina pública, esse quadro revela que o perfil legiferante do Executivo, marcado pelo caráter administrativo, não necessariamente indica "capacidade legislativa", ou seja, habilidade de criar novas agendas, mobilizar discussões e aprovar projetos. Para definir capacidade, julgamos ser pertinente adotar como universo de comparação o conjunto de iniciativas cujas matérias são compartilhadas entre o Executivo e os parlamentares.

Deve ser também lembrado que existe a possibilidade de que projetos tratando sobre a mesma matéria tramitem em conjunto, permitindo que várias proposições sejam avaliadas ao mesmo tempo. Comumente, ocorre a apensação de projetos do Executivo a outros mais antigos de origem parlamentar, conformando-se um campo de maior atuação dos congressistas. Esse aspecto precisaria ser devidamente ponderado nas análises quantitativas sobre a autoria das leis federais aprovadas, uma vez que entre a apresentação da proposta e o resultado dessa ação existem vários fatores intervenientes que podem alterar completamente os outputs legislativos.

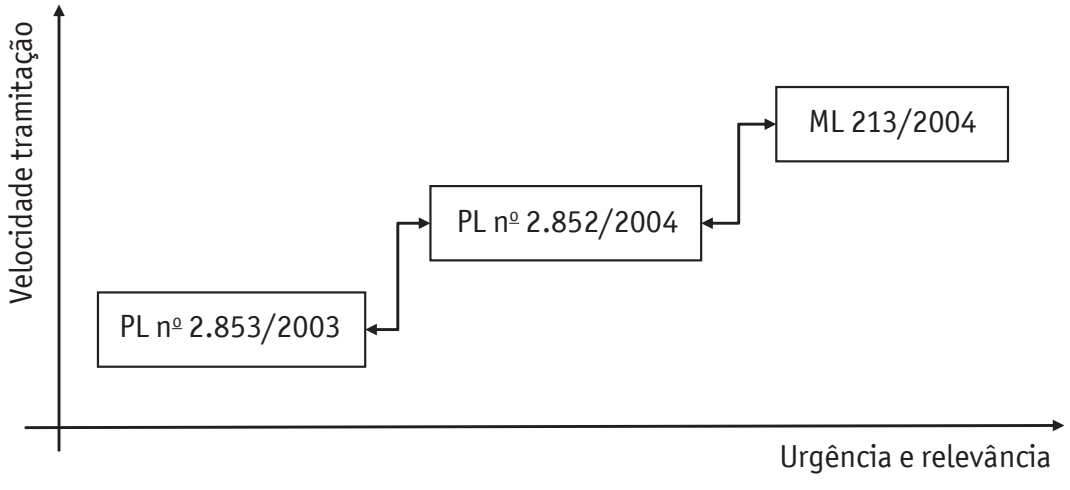
Nesse sentido, podem ocorrer casos em que o governo apresenta sua proposta e a Mesa da Câmara decide apensá-la a outra que já está tramitando. No entanto, mesmo que o texto que prevaleça seja o do Executivo, a medida aprovada (quase sempre em forma de substitutivo) sai com a alcunha do projeto mais antigo. Regimentalmente, o relator pode considerar o projeto de lei do governo rejeitado, não obstante seu texto tenha sido em grande parte aproveitado. Nem sempre a inserção do conteúdo da proposta do Executivo no texto final será formalizada. Se observarmos a lógica da coleta de dados que observa apenas os outputs, registraremos que a proposição do Executivo foi rejeitada e que o governo não teve sucesso em sua iniciativa. O contrário também é verificado, ou seja, o projeto apresentado pelo governo é aprovado, mas o texto que prevalece é o que estava sendo trabalhado no Parlamento. Nessas situações, os resultados podem vir a ser registrados de maneira diametralmente oposta à realidade.

### *2.1.2 Uso de estratégias alternativas*

Aspecto interessante, que evidencia limitações nas análises centradas no número de leis e suas iniciativas formais, é o uso de estratégias híbridas para a aprovação de políticas do governo. O que queremos dizer com isso? Trata-se do uso de mais de um tipo de proposição para aprovar uma matéria de interesse do governo.

Veja-se o exemplo da aprovação do Programa Universidade para Todos (Prouni), objeto da Lei no 11.096/2005. No primeiro ano do governo Lula, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) no 2.853/2003, que criava o Programa de Apoio ao Estudante do Ensino Superior (PAE), com o objetivo de conceder auxílio financeiro a fundo perdido aos estudantes universitários tendo como contrapartida a prestação de serviços voluntários. O projeto foi apresentado pelo Executivo sem requerimento de urgência constitucional. Observando que a proposição não prosperava e tendo em vista a mudança da gestão do Ministério da Educação, o governo decidiu alterar os rumos dessa política, incorporando a ideia de concessão de bolsas tendo como contrapartida a isenção fiscal às instituições universitárias que oferecessem vagas nessas condições. Desse modo, apresentou novo projeto de lei, o PL no 3.582/2004, pelo qual se delineou o formato do Prouni. Ao contrário da tentativa anterior, o governo utilizou todos os instrumentos para acelerar as discussões (urgência constitucional e criação de comissão especial). No entanto, foram apresentadas 292 emendas ao projeto pelos parlamentares. Observando que o debate poderia comprometer a urgência de implantar a política pública, o Executivo decidiu apresentar medida provisória (MP no 213/2004), após apenas quatro meses de tramitação do PL no 3.582/2004. Algumas preocupações dos parlamentares expressas nas emendas ao projeto de lei foram incorporadas ao texto da medida provisória.a

**Figura 2.** Evolução da tramitação da Lei do Prouni




Fonte: Elaboração dos autores.

Verifica-se, assim, que o poder de agenda detido pelo Executivo não apenas é relevante para aprovar matérias, mas também para contornar problemas na aprovação de políticas cujo interesse do Congresso Nacional impõe desafios adicionais de coordenação e articulação. Tem-se no caso citado a aprovação de apenas uma lei e a utilização de três proposições legislativas em processos distintos.

Por esse exemplo, pode-se observar que a preocupação com a quantidade de leis produzidas e a autoria de suas respectivas propostas iniciais é elemento válido, porém insuficiente, para explicar a relação entre os poderes. Se o Executivo detém vários recursos de poder, e é fato que ele os utiliza, também é fato que esses recursos, por si só, não fazem prevalecer de forma incólume as preferências do governo.

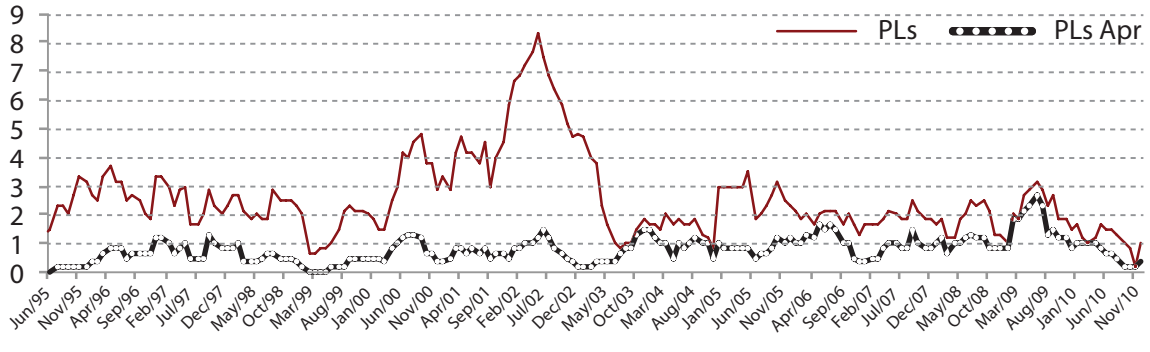
Observa-se que, mesmo dispondo de instrumentos que lhe conferem predominância no ponto de vista dos resultados, diferentes estratégias são adotadas em face das prioridades e do contexto político no momento da discussão da matéria, o que demonstra não bastar o Executivo ter as regras a seu favor para obter resultados. Faz-se necessário usá-las estrategicamente.

Outro assunto que merece atenção, recentemente explorado por Silva e Araújo (2010a, 2010b), diz respeito ao fenômeno da apropriação. Como se percebe, os pesquisadores têm-se dedicado a explicar de diferentes formas como o Executivo se relaciona com o Legislativo para ter suas propostas aprovadas. Entretanto, pouco se tem avançado na investigação sobre o processo de formação e condução da agenda do Poder Executivo, especialmente quanto à participação direta ou indireta dos parlamentares dos diferentes partidos políticos.

Silva e Araújo (2010a, 2010b) puderam constatar que, com considerável frequência, o Executivo se apropria do conteúdo de projetos elaborados por parlamentares, apresentando-os na forma de medidas provisórias ou como projetos de lei de sua iniciativa. Tal prática pode assumir diferentes feições em continuum crescente que reflete diferentes graus de apropriação: abordagem de temáticas já trabalhadas no âmbito do Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou, até mesmo, cópias literais de dispositivos de proposições legislativas em trâmite. Também se percebe que várias iniciativas dos parlamentares despertam a atenção do governo, não no sentido do aproveitamento da ideia, mas para intervir naquela agenda por meio da apresentação de uma proposição adequada às suas preferências. Nesse sentido, verifica-se que o governo não apenas se esforça para barrar a iniciativa parlamentar, mas, também, para estabelecer uma política ou modificação legal que represente seus interesses. Há diferentes opções estratégicas possíveis conforme a situação que fundamenta a apropriação.

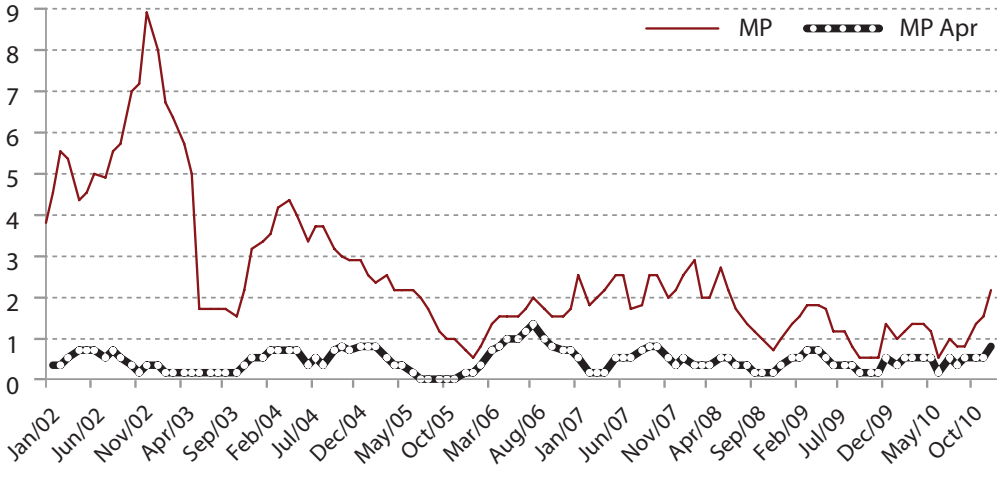
Do levantamento realizado (de janeiro de 1995 a dezembro de 2010), constata-se que 672 proposições do Executivo entre medidas provisórias e projetos de lei (ordinária e complementar) não faziam parte do conjunto de iniciativas exclusivas. É justamente sobre esse universo que o fenômeno da apropriação acontece, tendo em vista que a origem são as proposições dos parlamentares em trâmite no Congresso. Dada continuidade à pesquisa, percebeu-se que 18,5% das medidas provisórias e 40% dos projetos de lei do Executivo surgiram por meio da apropriação da agenda do Legislativo. Esses números dão dimensão muito mais nítida quanto à capacidade legislativa dos parlamentares, na medida em que seus trabalhos conseguem atrair o interesse governamental.

**Gráfico 1.** Projetos de lei (matérias de iniciativa não exclusiva do Executivo): total vs. apropriados




Fonte: elaboração dos autores.

**Gráfico 2.** Medidas Provisórias (matérias de iniciativa não exclusiva do Executivo): total vs. apropriada

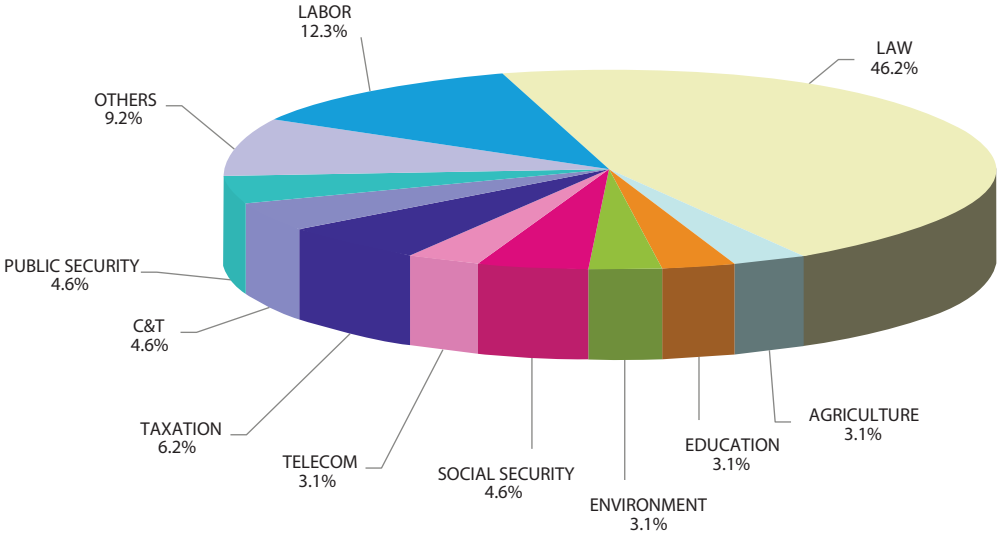



Fonte: elaboração dos autores.

A título de comparação, verificou-se que 20% das iniciativas do governo FHC (excetuando-se as de iniciativa exclusiva) originaram-se da apropriação, enquanto 39,8% das iniciativas do governo Lula surgiram a partir desse processo, o que corresponde ao total de 205 proposições (65 do governo FHC e 140 do governo Lula).

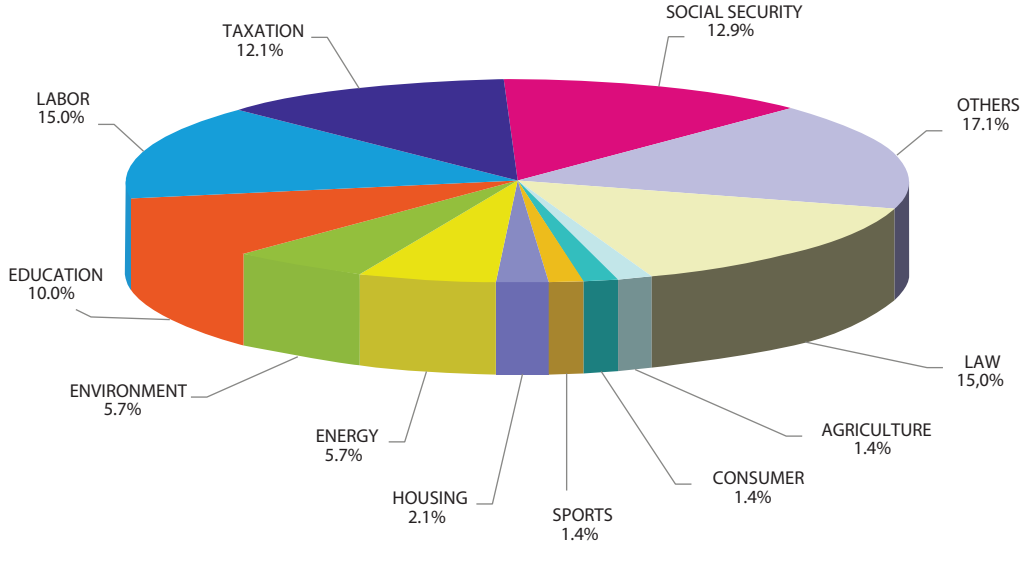
Relativamente às proposições do governo, os gráficos 3 e 4 a seguir revelam diferentes manifestações do fenômeno nos dois governos. A apropriação esteve presente em ambos, porém com idiossincrasias. Grosso modo, sabe-se que a agenda de FHC era formada por uma quantidade relativamente maior de projetos que visavam à reestruturação do Estado e à consolidação da estabilidade econômica, enquanto a agenda do governo Lula foi mais intensa em programas sociais. Tomando esse aspecto como hipótese, as informações sugerem que houve aproximação mais evidente do governo Lula com as proposições que tramitavam no Congresso, tendo em vista a maior interseção da agenda do seu governo com a do Congresso. Reforça essa impressão o fato de a agenda apropriada pelo governo Lula ter-se mostrado bem mais diversificada que a de FHC.

**Gráfico 3.** Temas da agenda apropriada no governo FHC (1995-2002)




Fonte: elaboração dos autores.

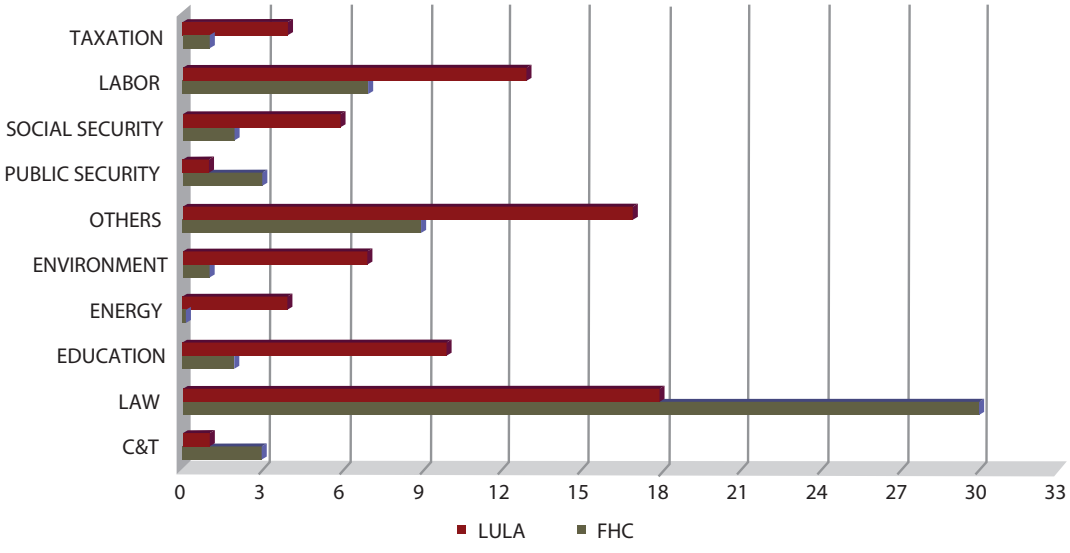
**Gráfico 4.** Temas da agenda apropriada no governo Lula (2003-10)




Fonte: elaboração dos autores.

Comparando-se a agenda dos dois governos em bases uniformes, ou seja, apenas por meio dos projetos de lei, verificamos que os números absolutos ainda revelam uma agenda menos desconcentrada no Governo Lula, conforme mostra o gráfico 5.

**Gráfico 5.** Número de projetos de lei apropriados por tema: FHC vs. Lula




Fonte: elaboração dos autores.

Podemos concluir que o próprio Executivo, mesmo dispondo de vários recursos de poder, ainda sim recorre a estratégias adicionais para fazer valer suas preferências e sua agenda. Desse modo, é importante que o cômputo da autoria e a análise das propostas do Executivo ou do Legislativo tenham um tratamento mais detalhado, especialmente levando-se em conta os mecanismos que estão por trás dos processos decisórios, justamente pelo fato de o ambiente do Congresso Nacional ser complexo. O fenômeno da apropriação enquadra-se nesse tipo de agenda de estudos, que poderá trazer resultados relevantes com relação ao modus operandi da administração de coalizões superdimensionadas no que tange ao policymaking, ou, nas palavras de Power (2011), ao gerenciamento da coalizão (coalition management).

### *2.1.3 O papel dos parlamentares na formulação das políticas públicas é pouco relevante?*

Em geral, nas legislaturas das democracias contemporâneas, há mais reatividade do que proatividade (Pereira, Power e Rennó, 2005b:194). Lemos (2007:42) recorda que a transferência gradual da capacidade de estabelecer normas do Legislativo para o Executivo já fora prevista por Weber. O autor alemão prenunciou o inevitável aumento de regras impostas pela burocracia estatal, além de destacar a importância do controle parlamentar da administração, especialmente quanto à questão orçamentária (Weber, 2005 [1918]:165). Essa constatação não deve implicar que os parlamentares sejam irrelevantes para a formulação das políticas públicas.

Como referido anteriormente, no caso brasileiro, o destaque dado ao grande poder legiferante do chefe do Executivo federal (Shugart e Carey, 1992:155; Pereira e Mueller, 2000; Figueiredo e Limongi, 2001 [1999]; Amorim Neto, 2006) induz à leitura frequente de que os parlamentares interferem muito pouco no resultado final do processo legislativo e, por conseguinte, no desenho das políticas públicas no país. A contribuição efetiva do Legislativo para o processo governativo seria escassa (Figueiredo e Limongi, 2001 [1999]:72).

Acreditamos que necessita de revisão a tendência de se resumir a atuação dos parlamentares apenas aos projetos de sua autoria que se tornam efetivamente lei. Como o número de leis com essa origem é bem inferior ao relativo às que são de iniciativa do Executivo, depreende-se a priori que há pouco esforço legiferante por parte dos congressistas, sem a devida comprovação empírica.

Desde a Constituição de 1988, é de impressionar o número de projetos de lei propostos. Levantamento feito nos sítios eletrônicos da Câmara e do Senado mostra que foram mais de 44 mil projetos de lei apresentados por iniciativa de parlamentares nesse período. Sem entrar no mérito dessas propostas, esse número mostra um gigantesco desafio de articulação de interesses políticos e sociais. Além disso, há um trabalho muito grande na apreciação dessas matérias no âmbito das comissões. Apesar de nem todas serem apreciadas, uma quantidade relevante dessas proposições move os parlamentares, seja no sentido da aprovação ou não de cada uma delas. Cabe aqui uma colocação peculiar: poucos se dão conta de que o trabalho de rejeição ou aprovação de projetos representa uma filtragem importante realizada pelo Poder Legislativo. Raras matérias de autoria de parlamentares ganham projeção na mídia.

Exceção notória nesse campo é a constante cobertura da mídia relativamente às leis de autoria de parlamentares que chamaremos de "homenagens", dizendo respeito a pessoas específicas, à instituição de datas comemorativas e à denominação de locais. De fato, são leis quase sempre irrelevantes. Mas é justamente esse caráter que evidencia a não neces-

sidade de se empreenderem esforços para sua aprovação, o que implica dizer que geralmente há pouca oposição a projetos com esse tipo de conteúdo. Eles podem ser aprovados sem grande dificuldade, muitas vezes no âmbito do poder conclusivo das comissões permanentes. Infelizmente, essas leis têm ganhado mais expressão nos últimos anos, embora sua participação ainda seja irrelevante no cômputo geral.

Pode-se observar que, das 30 leis ambientais de caráter nacional sancionadas após 1988, 14 são de iniciativa de parlamentares, configurando índice de participação do Legislativo bem mais alto do que o destacado por Figueiredo e Limongi (2001 [1999]:50-51), mesmo se acrescidas no cômputo e na cota do Executivo as duas medidas provisórias atualmente em vigor anteriores à Emenda Constitucional no 32/2001 e as leis relativas à criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da Agência Nacional de Águas (ANA). Quatro das 14 identificadas como de autoria parlamentar correram em processos aos quais foi apensada posteriormente proposta do Poder Executivo.

Obviamente, a política ambiental tem particularidades que impedem a extensão desses resultados a outros campos de políticas públicas, mas esses dados reforçam, no mínimo, a necessidade de se diferenciarem as proposições que necessariamente têm origem no Executivo das demais. No espaço em que os parlamentares podem apresentar propostas sem amarras da Constituição Federal, o quadro de domínio absoluto do Executivo na iniciativa de leis esmaece-se consideravelmente. Também é importante enfatizar a necessidade de estudar temas específicos de agenda para compreender as relações entre o Executivo e o Legislativo. Tal como na política ambiental, podem-se encontrar novas evidências e novos padrões de atuação dos atores políticos.

Nesse sentido, os analistas políticos estão a dever estudos setoriais, que auxiliem a compreensão da diversidade e complexidade do Legislativo e das relações entre os poderes. Os estudos setoriais têm limitações no que diz respeito a generalizações, mas não podem ter sua relevância ignorada. Há possibilidade, também, de se trabalharem de forma integrada conjuntos de áreas temáticas que apresentem relação entre si, tendo em vista a formulação de conclusões de médio alcance, como sugere Merton (1970:51-60). Entende-se que, na esfera das teorias de médio alcance, está o caminho em que os estudos de processos e mecanismos em ciência política apresentam grande potencial para seu desenvolvimento e consolidação. Elas fundamentam-se em bases empíricas, engajadas com a realidade, sem pretensão de se apresentarem como leis universais e preveem abertura para linhas de investigação posteriores.

Outro aspecto relevante e que deve ser mais bem trabalhado são as emendas dos parlamentares. A iniciativa das proposições legislativas não assegura, por si só, que o produto final dos processos reflita as preferências do Executivo, uma vez que os parlamentares podem fazer alterações significativas no conteúdo inicial das propostas. No trâmite de projetos de lei, em grande parte dos processos gera-se substitutivo, ou mesmo vários substitutivos. Essa ferramenta é a opção adotada quando as propostas de modificação demandariam um volume excessivo de emendas pontuais, bem como nas situações em que se intenta reunir diferentes propostas em texto único.

Na tramitação das medidas provisórias, qualquer alteração, de pequena ou grande monta, impõe projeto de lei de conversão. Pela tabela 1, pode-se notar que, mesmo nesse caso, há participação do Congresso nas leis produzidas que não pode ser menosprezada. Tomando-se apenas as leis sancionadas no ano de 2010 originadas de medidas provisórias, verificam-se casos concretos de ampla participação do Congresso na configuração final da lei, notadamente nas matérias cuja iniciativa é compartilhada. Ao mesmo tempo, verifica-se que, nas matérias relativas à gestão da máquina governamental, tende a não haver acréscimo ou mudanças significativas na estrutura dos projetos. Não temos dúvida que, estendendo essa análise para anos anteriores, será observado panorama semelhante.

**Tabela 1:** Leis aprovadas em 2010 originadas de medidas provisórias

| Medida Provisória | Resumo | Nº artigos | Lei | Nº artigos | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 472/2009 | Incentivos para: (i) infraestrutura da indústria petrolífera nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e (ii) informatização de escolas e aquisição de computadores por alunos; alterações no Fundo da Marinha Mercante; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; ajusta o Programa Minha Casa, Minha Vida. | 61 | 12.249 | 140 | 129% |

| Medida Provisória | Resumo | Nº artigos | Lei | Nº artigos | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 482/2010 | Suspensão de concessões ou outras obrigações do país relativas aos direitos de propriedade intelectual e outros, em casos de descumprimento do Acordo Constitutivo da OMC. | 12 | 12.270 | 12 | - |
| 483/2010 | Reorganiza a Presidência da República e os Ministérios; altera a Lei no 8.745/1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e dá outras providências. | 11 | 12.314 | 13 | 18% |
| 484/2010 | Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados e ao Distrito Federal, institui o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, para o exercício de 2010, e dá outras providências. | 10 | 12.306 | 10 | - |
| 485/2010 | Abre crédito extraordinário. | 2 | 12.307 | 2 | - |
| 486/2010 | Abre crédito extraordinário. | 3 | 12.308 | 3 | - |
| 493/2010 | Altera o Anexo I da Lei no 11.440/2006, para modificar a divisão por níveis da carreira de diplomata, extingue cargos de assistente de chancelaria e autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado. | 5 | 12.337 | 5 | - |
| 494/2010 | Sistema Nacional de Defesa Civil; transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre; Fundo Especial para Calamidades Públicas. | 8 | 12.340 | 19 | 137% |
| 495/2010 | Direcionamento das licitações para bens produzidos no território nacional; gestão das instituições federais de ensino superior. | 7 | 12.349 | 7 | - |
| 496/2010 | Limite de endividamento de municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; normas e decisões sobre o patrimônio imobiliário da União. | 13 | 12.348 | 13 | - |
| 497/2010 | Desoneração tributária para o fomento das atividades de pesquisa e inovação tecnológicas nas empresas; institui o regime especial de tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol, e dá outras providências. | 33 | 12.350 | 64 | 93% |
| 498/2010 | Abre crédito extraordinário. | 2 | 12.339 | 2 | - |
| 499/2010 | Altera a Lei no 10.683/2003, transforma funções comissionadas técnicas em cargos em comissão, altera as Leis no 8.460/1992 e 11.526/2007. | 5 | 12.375 | 5 | - |

Fonte: Presidência da República. Elaboração dos autores.

Cabe ressaltar que a tabela 1 traz uma simplificação dos resultados do processo legislativo. Por trás desses resultados, há grande movimentação no que tange à atuação dos relatores das propostas e às emendas apresentadas pelos demais parlamentares.

Mesmo considerando que os substitutivos e projetos de lei de conversão apresentam graus variados de inovação em relação aos textos originais, há de se considerar que essa característica do trabalho no Legislativo não tem sido devidamente reconhecida

nos debates acadêmicos. Entendemos que as abordagens que focam apenas a iniciativa das propostas, mais simples de ser verificada, podem gerar distorções relevantes em suas conclusões, por subestimarem a atuação parlamentar.

A título de ilustração, podem ser lembradas as duas medidas provisórias que consolidaram o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o principal programa da administração petista na política habitacional. A Medida Provisória (MP) no 459/2009, que gerou a Lei no 11.977/2009, recebeu na Câmara dos Deputados 307 emendas de parlamentares. Dessas, 99 foram incorporadas no projeto de lei de conversão do relator aprovado no plenário. Por sua vez, a MP no 514/2010, que gerou a Lei no 12.424/2011 alterando a Lei no 11.977/2009, foi objeto de 52 emendas, 17 delas acatadas no projeto de lei de conversão, que trouxe também ajustes de relevo de autoria do próprio relator.

Não se intenta tentar fazer aqui um levantamento exaustivo do número de emendas às medidas provisórias apresentadas pelos parlamentares que foram inclusas no texto final de leis, até mesmo porque essa análise necessitaria afastar os atos meramente administrativos como os que se referem a créditos orçamentários específicos. De forma geral, os parlamentares apresentarão maior número de emendas nos processos com mais complexidade e polêmica, que regulam temas importantes de políticas públicas.

É certo que há esforços consideráveis do Executivo para que as tramitações no Legislativo sejam encurtadas, com o uso de expedientes como a adoção de medidas provisórias, a urgência constitucional ou regimental, a criação de comissões especiais e outros instrumentos. Porém, a utilização dessas ferramentas não garante a pouca alteração das propostas iniciais. A própria tramitação da medida provisória do Prouni, anteriormente mencionada como estratégia final para assegurar a aprovação do programa, contou com mudanças no seu texto. Enquanto a MP no 213/2004 foi apresentada com 16 artigos, a Lei no 11.096/2005 foi sancionada com 23 artigos, um deles vetado pelo presidente da República.

Entendemos que informações nesse sentido devem ser postas em tela para enfrentar noções preconcebidas de que a participação dos parlamentares na elaboração das leis aprovadas é pequena. No mínimo, ficam lançados desafios para análises mais detalhadas sobre o assunto.

Se nas rápidas medidas provisórias ainda assim o Congresso consegue negociar modificações, essa possibilidade eleva-se nos projetos de lei ordinária e complementar, cuja tramitação é em regra mais longa. Como já referido, no trâmite de projetos de lei, em grande parte dos processos, gera-se substitutivo.

Tome-se como outro exemplo a Lei de Crimes Ambientais. O projeto de autoria do Executivo que deu início ao processo em 1991 contava com apenas nove artigos. Mais relevante do que o aspecto quantitativo, é o fato de que a proposição inicial limitava-se a tratar das multas ambientais administrativas aplicadas pelo Ibama. A autarquia vinha enfrentando problemas na esfera judicial em decorrência de os valores das multas estarem previstos apenas para atos infralegais (Brasil, 1991:2674-2675).

Já no primeiro parecer de mérito na Câmara dos Deputados, proferido pela comissão de meio ambiente, o relator Sidney de Miguel (PV/RJ), primeiro representante do Partido Verde no Congresso Nacional, elaborou texto alternativo agrupando diferentes tipos penais relacionados à questão ambiental. Até então, os crimes com o meio ambiente como bem tutelado estavam dispersos em várias leis distintas, o que dificultava sua aplicação, além de não terem coerência entre si quanto às penas previstas. Ainda na Câmara, foi produzida outra versão na comissão de constituição e justiça que, remetida ao Senado Federal, serviu de base para a construção de substitutivo com inovações relevantes, como a responsabilidade penal da pessoa jurídica. A lei aprovada no retorno à Câmara e remetida à sanção no início de 1998 teve o texto do Senado como principal base, com ajustes pontuais advindos do texto anteriormente aprovado pela Câmara. O Executivo atuou no processo subsidiariamente, por meio de sugestões elaboradas por grupo de juristas organizado pelo Ministério da Justiça e encaminhadas ao Senado.

Que elementos a Lei de Crimes Ambientais traz para a análise aqui colocada? Exemplifica bem que, no curso dos debates legislativos, muitas vezes são produzidos diversos e, no caso em comento, complexos substitutivos, com textos sendo alterados sucessivamente. Mais importante, o fato de um processo ser iniciado mediante proposição enviada pelo presidente da República não implica que o Legislativo não possa desempenhar papel ativo na concepção e construção da lei. Deve-se comentar, contudo, que mesmo com os parlamentares respondendo com vigor pelo conteúdo dessa lei, a inserção do processo na pauta do plenário para votação no início de 1998 foi diretamente influenciada por interesses contingenciais da Presidência da República, que intentava mostrar resultados positivos quanto à política ambiental em negociações em curso no plano internacional.

Para ressaltar a necessidade de se colocarem em análise mais detida os processos legislativos, pode-se trazer uma análise geral das alterações ocorridas nos debates sobre as leis ambientais. Em 20 dos 30 processos relativos às leis ambientais aprovadas após 1988, o resultado final dos trabalhos legislativos mostra leis com mais de 50% de alteração com relação ao conteúdo de suas propostas originais. Essas modificações foram geradas por emendas dos diferentes parlamentares, com destaque especial para os relatores dos processos, que muitas vezes optam pela redação de substitutivo.

Avaliamos que o papel dos parlamentares na função de relatores tem sido subvalorizado pelos estudos legislativos. Em proposições legislativas de autoria do Executivo ou de parlamentares, notadamente quando estão em pauta temas de maior complexidade, o relator do processo exerce função importante de articulação dos diferentes segmentos do governo e da sociedade civil envolvidos com a proposta. Em geral, essa atuação sequer tem sido objeto de análise nas pesquisas, refletindo deficiência de ordem epistemológica.

Tome-se como exemplo o processo de construção da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). O projeto do Executivo sobre o tema foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em maio de 1992, sendo a lei sancionada após oito anos de discussão no Legislativo.

Mercadante (2001:190-231) e Santilli (2005:103-135, 2007:137-142), mostram com pormenores que ideias e valores associados ao movimento ambientalista, sintetizados na luta preservacionismo versus socioambientalismo, ganharam destaque nos conflitos entre os diferentes atores que atuaram nos debates, e explicam em grande parte a demora para aprovação dessa lei. O texto inicial apresentado pelo Executivo adotava uma orientação preservacionista, com prioridade para as unidades de conservação de proteção integral, e não previa mecanismos de participação social na criação das áreas protegidas (Santilli, 2007: 138-139), características que não estão presentes no texto da lei aprovada. Relatores no Legislativo atuaram como policy brokers, adotando terminologia usada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993:219), e trabalharam pela conciliação entre as posturas muito radicais em prol da preservação e as posturas excessivamente antropocêntricas, como explicita Gabeira (Câmara dos Deputados, 1999:20), um dos parlamentares que trabalharam na relatoria do processo.

Sem prejuízo de outras lições que esse processo pode trazer, esse exemplo evidencia que a demora no trâmite legislativo pode ter explicações variadas, entre elas diferenças ideológicas e visão diferenciada sobre as ferramentas de políticas públicas entre os agentes técnicos e políticos que compõem a rede social ligada ao tema. Também explicita que o parlamentar, mesmo individualmente, pode assumir função importante na negociação entre representantes da sociedade civil e órgãos governamentais.

Nesse mesmo sentido, outro exemplo que pode ser trazido é a Lei de Gestão das Florestas Públicas. Em dezembro de 2002, o governo FHC enviou projeto de lei ao Congresso Nacional prevendo a possibilidade de concessões florestais em florestas nacionais, unidades de conservação que admitem a exploração mediante manejo sustentável. Na Câmara dos Deputados, diferentes comissões solicitaram ser ouvidas sobre essa proposição legislativa e foram geradas críticas no sentido de que ela acarretaria privatização das terras públicas, exclusão das pessoas carentes que moram nas florestas da riqueza gerada pela indústria madeireira (Nepstad, 2003) e, até mesmo, internacionalização da Amazônia. O projeto não chegou a ser objeto de nenhuma votação formal, tendo sido retirado pelo governo Lula em julho de 2003.

A partir daí, os técnicos do governo organizaram a discussão de uma proposta alternativa ao texto do projeto retirado, tendo ocorrido debates em diferentes regiões do país. Foi redigida uma proposta bem mais ampla que a anterior, prevendo as concessões florestais não apenas nas florestas nacionais, mas em qualquer área florestada de domínio público, e inserindo elementos de preocupação com as comunidades tradicionais. Encaminhado o projeto em regime de urgência constitucional em 2005, os parlamentares demonstraram interesse especial pela matéria. Realizaram-se várias audiências públicas em Brasília e nos estados da Amazônia (Pontes, 2005).

Somente na Câmara, foram apresentadas mais de três centenas de emendas ao projeto de lei, 41% delas aproveitadas de alguma forma no texto elaborado por Beto Albuquerque (PSB/RS), relator da comissão especial (Câmara dos Deputados, 2005:20-21), que dedicou especial atenção à negociação entre os diferentes atores envolvidos. Foram concretizadas no Legislativo várias alterações no texto original, atendendo diferentes linhas de preocupação: o licenciamento ambiental das concessões tornou-se mais rigoroso; o Ibama passou a receber uma pequena parte dos recursos gerados pelas concessões da União; dispositivos que centralizavam atribuições na União, inclusive nas concessões de florestas estaduais e municipais, foram ajustados.

Esse processo traz elementos diversos de tópicos anteriormente comentados. Em primeiro lugar, trata-se de uma tramitação ágil em face da polêmica e da complexidade atinentes à proposta em questão. Se há manutenção, no texto final da lei, do espírito básico e da estrutura da segunda proposta do Executivo, os ajustes realizados no Parlamento não podem ser desconsiderados. Além disso, a reação do Legislativo pode ter influenciado a morte da proposta do governo anterior.

O relator pode se transformar, também, no autor efetivo de leis que tiveram origem formal em propostas do Executivo. Um exemplo nessa linha está no processo da Lei de Crimes Ambientais, anteriormente citado, que iniciou com uma proposta tímida sobre os valores da multa do Ibama e, por ideia e esforço de parlamentares que atuaram na relatoria, transformou-se em uma das mais importantes e complexas leis ambientais nacionais em vigor.

Exemplo mais recente traz a possibilidade de outros parlamentares terem atuação tão relevante quanto o relator. O processo que gerou a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos passou por uma tramitação extremamente complexa, lenta e conflituosa. Em face da dificuldade de obtenção de consenso sobre a matéria, em 2008, a Mesa da Câmara dos

Deputados optou pela constituição de um grupo de trabalho para examinar o processo e tentar propor um texto cuja aprovação fosse viável. O processo já havia esgotado a fase das comissões e o texto então em pauta desagradava a maior parte dos atores envolvidos nos debates.

Foi escolhido como coordenador desse grupo de trabalho o deputado Arnaldo Jardim (PPS/SP), que pode ser considerado especializado, pois havia sido relator da lei paulista sobre o tema. Esse parlamentar conseguiu, após intensas negociações, produzir um texto que ficou muito próximo da versão final da lei, aprovada depois de duas décadas de impasse (Araújo; Juras, 2011:32-33). Mencione-se que esse processo, iniciado em 1989, reuniu mais de 150 proposições apensas, sendo apenas uma delas, datada de 2007, de autoria do Executivo.

Nesses exemplos, os parlamentares que atuaram como ponto focal das negociações de temas polêmicos, construindo textos de consenso entre os muitos atores inclusos nas discussões, podem ser considerados como policy brokers e, também, como agenda holders. Cada um dos assuntos citados esteve sob controle político desses parlamentares em momentos cruciais do processo legislativo.

O conceito de agenda holder está fortemente vinculado ao trabalho de Silva e Araújo (2010a, 2010b) sobre a apropriação da agenda do Legislativo pelo Executivo. Agenda holder é o parlamentar que está à frente de determinada proposição legislativa, responsabilizando-se pelas negociações em torno do texto e que serve de ponto de referência para grupos organizados, enfim, aquele que está cuidando da matéria em uma das Casas do Congresso. O agenda holder pode ser o autor da proposta, o relator ou um parlamentar com função equiparada a relator, tal como no caso do coordenador do grupo de trabalho na fase final do processo da Lei dos Resíduos Sólidos. Pode ser, ainda, um parlamentar que consolidou especialização temática e tende a ter papel de relevo nos processos decisórios afetos a determinado assunto efetivados no âmbito do Legislativo.

Novamente podemos citar a MP no 459/2009, que estabeleceu o PMCMV como exemplo sobre a atuação do agenda holder. A Lei do PMCMV teve boa parte de seu texto originado no Legislativo (Silva e Araújo, 2010a, 2010b).

Parlamentares ligados à questão urbana, há anos, têm direcionado esforços na Câmara dos Deputados tendo em vista a construção da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, em substituição à Lei no 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo para fins urbanos. O processo legislativo correspondente (PL no 3.057/2000 e apensos), reunindo cerca de 20 proposições afetas ao tema, todas de autoria de parlamentares, já ultrapassou a etapa das comissões, tendo sido aprovado na forma de substitutivo elaborado no âmbito de comissão especial, que se encontra pronto para análise pelo plenário. O relator do texto mais recente objeto de negociação, o substitutivo da comissão especial, foi o deputado Renato Amary (PSDB/SP).

Desde o final de 2007, a movimentação política em prol da colocação desse processo passou a concentrar-se em deputados que têm autoria de alguma das proposições apensas ou atuaram como relatores em algum momento. O Ministério das Cidades, cujos representantes acompanharam todas as discussões relevantes praticamente desde o início dos debates, não mostrou entusiasmo em agilizar a votação final do texto na Câmara e consequente encaminhamento ao Senado Federal (Araújo, 2008), situação que permanece até hoje.

Ocorre que, em março de 2009, foi adotada a medida provisória relativa ao PMCMV, tendo o Executivo inserido no texto um capítulo relativo à regularização fundiária em áreas urbanas que se baseia integralmente em dispositivos constantes no substitutivo ao PL no 3.057/2000 e apensos. As diferenças de conteúdo e mesmo de redação são pontuais. Têm origem no substitutivo mais recente elaborado no processo de discussão da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana as regras mais importantes e inovadoras sobre o tema, como as que dizem respeito aos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a opção pelo tratamento diferenciado quanto a regularizações de interesse social, direcionadas à população de baixa renda, e demais regularizações.

Deve ser comentado que as normas sobre regularização fundiária em áreas urbanas presentes na Lei no 11.977/2009 são as únicas sobre o tema no plano nacional, o que lhes confere grande alcance político em face do grande número de ocupações irregulares existentes nas cidades brasileiras. Outro aspecto a ser considerado, e que evidencia a natureza essencialmente política da opção do Executivo, é que as regras sobre regularização fundiária trazidas do processo da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana não eram necessárias ao PMCMV, já que esse programa federal abrangeu em sua primeira fase somente a construção de novas unidades habitacionais em terrenos regulares do ponto de vista urbanístico.

O capítulo sobre regularização fundiária poderia ter sido extraído da referida medida provisória sem prejuízo ao PMCMV. Diferentemente, a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana com certeza será enfraquecida em seu conteúdo pela ausência de regras sobre regularização que se compatibilizem com as destinadas aos novos parcelamentos. Mais importante, a apropriação de parte relevante do texto que vinha sendo construído pelos parlamentares, e sua inserção na medida provisória base da Lei no 11.977/2009, ao que parece, reduziu bastante as chances de aprovação, pelo menos em curto prazo, da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

Podemos concluir que os estudos do lawmaking brasileiro que observem a participação dos parla-

mentares e o papel dos relatores, especialmente dos agenda holders, devem ser estimulados. A riqueza de detalhes e a complexidade de cada processo podem trazer elementos que aprimorem a compreensão da ciência política brasileira sobre o conjunto de negociações que envolvem o Executivo, o Legislativo e a sociedade.

## *2.2 Limitações sobre a atuação dos líderes partidários*

Normalmente, as análises relativas à governabilidade e ao poder de agenda quase sempre tocam no aspecto da preponderância do Executivo pela cooperação dos parlamentares, induzida pelos poderes do presidente e dos líderes partidários.

As dimensões contraditórias de descentralização e centralização de poder existentes no sistema político brasileiro incentivaram Pereira e Mueller (2003) a argumentar que os partidos políticos brasileiros são fortes na arena legislativa e, simultaneamente, fracos na arena eleitoral. Segundo Rennó (2006:265), dentro do Legislativo, os partidos políticos são vistos como peças-chave no processo legislativo, que tem como ator principal o Executivo:

Eles coordenam a negociação pelo apoio às propostas do Executivo e influenciam o conteúdo programático dessas decisões. Fora do Poder Legislativo, quando da competição em eleições, partidos não funcionam claramente como mecanismos de orientação do voto e não afetam determinantemente a sorte eleitoral de seus membros.

Santos (1997) salienta as razões desse quadro no estudo que realizou comparando a realidade política no período pré-1964 e após a redemocratização. Para esse autor, a centralização acaba sendo necessária, nas condições atuais, pois:

> [...] quanto maior a pauta de direitos parlamentares do deputado médio e menor o poder de agenda das lideranças e do presidente, menor é o grau de colaboração do primeiro com relação às proposições legislativas enviadas pelo Executivo.

Julgamos que as figuras dos líderes são, de fato, fundamentais na coordenação dos trabalhos legislativos. No entanto, percebemos que essa importância tem sido confundida com sua eficácia, tomando os líderes como atores com capacidades quase ilimitadas de observar e avaliar a complexidade do processo legislativo. Na realidade, esses atores, mesmo dispondo de recursos de poder significativos, são submetidos a limitações que não os permitem atuar com eficácia em todos os campos.

Deve-se ressaltar que boa parte da literatura cobre a ação dos líderes enquanto atores que agem de acordo com as diretrizes do Executivo. No entanto, como verificado por Amorim Neto e Santos (2003), os partidos não oferecem respaldo aos parlamentares em suas iniciativas individuais. Nesse particular, os líderes são praticamente ausentes. Sobre isso, Nunes (2011:36) afirma que:

> [...] as iniciativas são postas a tramitar na ausência de processo prévio de formação de consenso, provavelmente em sua maioria de conhecimento exclusivo do seu proponente. Seja como for, os partidos políticos não parecem suficientemente fortes no desempenho da elaboração de leis, abandonando seus membros. [...] Não parece haver correlação entre tamanho de bancada, pertencimento ou não à coalizão governativa, e o padrão de apresentação dos projetos de lei.

O mesmo autor põe em evidência o modelo difuso do comportamento legislativo nas proposituras. Tendo em vista a diversidade de opiniões e interesses dos parlamentares, os líderes partidários frequentemente veem-se incapacitados de eleger prioridades, na certeza de que, qualquer uma que for escolhida, poderá causar forte risco de dissenso (Nunes, 2011). Avalia-se que esse autor apresenta uma visão bastante realista da figura dos líderes, sem comprometer sua relevância no processo legislativo.

A esse respeito, seria muito importante avaliar o trabalho dos líderes em temas com alto grau de polêmica. Encontramos alguns casos em que a capacidade de os líderes controlarem suas bancadas é posta à prova, nem sempre com sucesso.

Um dos exemplos que bem caracterizam esses casos é a primeira votação no plenário da Câmara dos Deputados da proposta para a nova lei florestal, ocorrida em maio de 2011. O Partido dos Trabalhadores (PT) esteve o tempo todo dividido, com parte dos parlamentares apoiando o relator Aldo Rebelo (PCdoB/SP), que produziu um substitutivo que atenua sobremaneira o grau de proteção ambiental assegurado pela legislação atualmente em vigor, e parte defendendo as teses ambientalistas. Essa divisão também existia no âmbito do Executivo. Os ministros da agricultura e do meio ambiente envolveram-se em divergências explícitas sobre o assunto nos principais jornais do país.

Esse quadro fragilizou a atuação da liderança do governo e acabou levando à derrota de seu encaminhamento contrário em relação à emenda importante apoiada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que reduziu ainda mais o nível de proteção ambiental do texto aprovado na Câmara dos Deputados. Deve-se perceber que esse processo pôs em dúvida a própria governabilidade sob o esquema do presidencialismo de coalizão, com os dois maiores partidos da base governamental mostrando problemas sérios de coordenação. Essa divisão permaneceu na segunda votação na Câmara, em abril de 2012, quando se decidia sobre o substitutivo aprovado pelo Senado.

As discussões sobre a nova lei florestal, entre outras lições, indicam a necessidade de se aprofundar

a análise da atuação política das frentes parlamentares temáticas. O referido processo, em esforço de simplificação que não deve obscurecer a complexidade técnica e política dos debates, pode ser mostrado como um embate entre a Frente Parlamentar da Agropecuária e a Frente Parlamentar Ambientalista.

Há questões em que o interesse temático fica acima do partidário e esse fato não pode passar despercebido pelo analista político. Há frentes parlamentares reunidas com temas bastante diversos e com graus de organização muito distintos. O desafio é compreender os processos e mecanismos associados às situações em que elas se tornam atores políticos relevantes nas decisões do Congresso Nacional. Cabe ponderar: se as frentes não são atores importantes, como parece indicar a pouca atenção dada a elas nos trabalhos acadêmicos sobre o Parlamento, por que os congressistas insistem em criá-las? Na verdade, as frentes mais consolidadas colocam-se como canais alternativos relevantes para os congressistas, assegurando maior grau de liberdade de atuação.

Outros temas polêmicos mostram que os líderes partidários no Legislativo têm sem dúvida papel de relevo, mas pode não ser tão forte como afirmam muitos trabalhos no campo dos estudos legislativos. As dificuldades históricas de aprovação de medidas mais estruturais na esfera da reforma política e da reforma tributária podem ser lembradas nessa linha.

A proposta de adoção de lista partidária fechada nas eleições proporcionais, por exemplo, na perspectiva de muitos parlamentares, gera o receio de o esquema reforçar o poder de grupos determinados em seus partidos políticos (Rabat, 2009:10). Essa leitura tende a colocar parlamentares com vida política menos consolidada em conflito com seus líderes nos debates sobre a reforma política, e tem inviabilizado até agora a aprovação da proposta.

No âmbito da reforma tributária, entra em pauta outro elemento político de impacto que pode levar à prevalência de posicionamentos conflitantes com a orientação dos líderes partidários: a federação. O imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), arrecadado pelos estados nos termos do art. 155 da Constituição Federal, tem sido tema recorrente de propostas. Aquelas que contemplam alterações de maior monta nas normas sobre esse tributo enfrentam dificuldade em prosperar, mesmo quando originadas no Executivo e apoiadas, pelo menos em tese, pelos líderes da base governista.

Esses casos nos ajudam a refletir que a afirmação de que os partidos são fortes na arena legislativa pode ser relativizada ou condicionada. Nesse caso, uma hipótese válida a ser testada em outros estudos seria a de que os partidos continuam fortes, mas isso fica caracterizado enquanto estão em tela as proposições do Executivo, ou quando esse poder manifesta claramente seu posicionamento. Nas demais situações, devem-se avaliar as condições para o surgimento de clivagens dentro dos partidos políticos, que causam potencial enfraquecimento dos líderes partidários.

### *2.3 Diferenças entre Câmara e Senado*

Verifica-se nos trabalhos voltados ao Legislativo pouca atenção para as diferenças entre Câmara dos Deputados e Senado Federal em termos de bases normativas, dinâmica e cultura organizacional. Provavelmente em razão de os dados sobre os parlamentares e processos legislativos referentes à Câmara historicamente estarem mais disponíveis, os cientistas políticos tendem a concentrar seus esforços de estudo nessa casa legislativa. Entretanto, nosso bicameralismo necessita maior cuidado no tratamento dado às pesquisas, especialmente quando são geradas conclusões em tese aplicáveis a todo o Congresso Nacional, apesar de se estudar apenas uma das casas.

Em primeiro lugar, a Câmara dos Deputados trabalha com um volume bem maior de processos legislativos do que o Senado. O fato de se ter no jogo 513 deputados ou 81 senadores faz diferença. Outro fator que importa é o fato de a Câmara possuir mais políticos em início de carreira do que o Senado. Deputados de primeiro ou de poucos mandatos em geral apresentarão mais proposições legislativas do que parlamentares experientes, em diferencial que necessita atenção. Provavelmente, as proposições dos novatos terão preocupações mais centradas nas bases eleitorais do que as dos demais, mas esse aspecto demanda verificação empírica.

Entende-se que a análise da conexão eleitoral no país merece qualificação e vinculação mais vigorosa com o estudo das carreiras legislativas, no que se refere às diferenças entre as duas casas legislativas no plano nacional inclusive. Os esforços no sentido de estudo de carreiras legislativas, como os trabalhos de Leoni, Pereira e Rennó (2003) e de Pereira e Rennó (2007), cabe lembrar, têm-se concentrado na Câmara.

Pesa também nas diferenças em termos de funcionamento das duas casas o fato de as proposições de autoria do Executivo iniciarem pela Câmara dos Deputados, por previsão do art. 64 da Constituição. Mesmo as medidas provisórias têm tido início na Câmara, em razão de a comissão mista prevista regimentalmente para sua análise, na prática, não se instalar.

Em face desse quadro, o Senado consolida o papel de instância revisora, cuja relevância política não pode ser menosprezada. Em diferentes fases dos anos pós-Constituição de 1988, o Senado tem tomado posições de colisão mais forte em relação às

determinações das lideranças governistas do que a Câmara. Essas situações necessitam ser delimitadas e compreendidas. Na verdade, pode se afirmar que o Senado ainda é pouco estudado no país, à exceção de trabalhos como o organizado por Lemos (2008).

É relevante dizer que as normas que disciplinam o processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal apresentam diferenças que têm implicações políticas substanciais. Na Câmara, em regra, todos os processos passam pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) na fase final do trâmite nas comissões, o que eleva sobremaneira a importância desse órgão colegiado no conteúdo final das leis produzidas. Mais do que gerar novos textos, essa comissão faz uso importante de seu poder de veto. No Senado, cabe à Mesa definir quais processos serão direcionados, ou não, à CCJ. Por outro lado, na avaliação das propostas de emenda à Constituição, a CCJ do Senado é a única comissão consultada. Especialmente no que tange a reformas, essa concentração de poder é relevante para partidos e governos.

Ainda tratando de comissões, outra diferença de peso entre as duas casas legislativas está no papel político cada vez maior das comissões especiais na Câmara dos Deputados. O regimento interno dessa casa legislativa prevê que os processos que se direcionarem a mais de três comissões de mérito gerarão a constituição de uma comissão especial, que dará parecer em nome de todas as comissões. Com isso, consegue-se agilidade nesses processos legislativos.

Cabe perceber que há efeitos de impacto da opção pelas comissões especiais. Comandadas apenas por um presidente e um relator, elas funcionam como mecanismo de centralização das decisões. O controle dos líderes governistas na indicação desses nomes e no resultado final dos trabalhos é potencialmente bem maior do que no trâmite normal nas comissões permanentes. Desse modo, ganham relevo a questão da disciplina partidária e do posicionamento do partido político diante da matéria em análise. Nos últimos anos, essa ferramenta tem sido usada com muita frequência, notadamente em temas de impacto na sociedade, e tem levado ao esvaziamento da pauta de determinadas comissões permanentes. A comissão de desenvolvimento urbano da Câmara, por exemplo, tem tido sua relevância para a produção legislativa reduzida. Boa parte dos processos atinentes a seu campo temático, nos últimos anos, foram levados para comissões especiais.

Esse uso estratégico das comissões especiais na Câmara ainda não mereceu estudos da ciência política. Registre-se que esse instrumento não existe no Senado, o que reforça a demanda por atenção às especificidades das duas casas legislativas nacionais.

Estão em aberto, também, as diferenças entre Câmara dos Deputados e Senado Federal quanto ao poder das mesas diretoras e à relação entre o titular de cada casa e os líderes partidários. Além disso, seria importante a aplicação de metodologias comparativas no estudo das dinâmicas das duas casas.

Podem ser apontadas, ainda, lacunas quanto ao estudo da produção legislativa originada nas comissões da Câmara e do Senado sob a égide do poder conclusivo previsto no art. 58, § 2o, da Constituição Federal. Amorim Neto (2009) quantifica esses processos, mas seria muito relevante analisar o conteúdo das leis que têm sido produzidas independentemente do plenário, seu impacto e importância relativamente às que têm o trâmite legislativo completo, se a oposição apresenta mais voz no rito do poder conclusivo das comissões e se existem diferenças entre as duas casas nesse tema.

De forma geral, e essa constatação se firma em relação ao conjunto de comentários expostos nesse trabalho, há lacunas expressivas quanto ao estudo da dinâmica do Legislativo. Olham-se o termo inicial dos processos — a iniciativa das propostas — e o termo final — as leis produzidas —, e não os processos em si, nos quais se concentra a atividade do Parlamento.

## 3. Considerações finais

Críticas e demandas por complementações somente podem ser indicadas quando há um conjunto robusto e considerável de pesquisas, como é o caso dos estudos legislativos brasileiros, que conquistaram respeito merecido da comunidade acadêmica da área de ciência política. É justamente em razão da necessidade de dar continuidade ao desenvolvimento desse campo que este trabalho se propôs a levantar alguns pontos falhos e lacunas existentes, e apontar novas perspectivas de pesquisa.

Deve ser registrado em relação às críticas aqui levantadas que alguns dos problemas existentes nos estudos legislativos podem estar relacionados não diretamente às conclusões externadas por seus autores, mas sim à ampliação indevida de parte de suas proposições, em fenômeno semelhante ao "esticamento conceitual" descrito por Sartori (1970). É o que se observa, por exemplo, na aplicação de trabalhos sobre a atuação do Executivo no Legislativo para explicar a dinâmica do Congresso Nacional de forma ampla.

Percebe-se que, na ânsia pela busca por padrões, os estudos nesse campo ainda não observam a importância de realizar pesquisas que assumam focos mais direcionados, que caminhem mais para conclusões de médio alcance do que para generalizações. A definição de algumas variáveis no âmbito do processo legislativo costuma não captar relevantes idiossincrasias do Parlamento brasileiro.

O número de possibilidades estratégicas existentes no Congresso Nacional é imenso, revelando uma face mais complexa do que a normalmente retratada. Dessa forma, o estudo dos processos legislativos

e dos mecanismos causais neles envolvidos, bem como a compreensão das peculiaridades de cada casa legislativa poderiam assumir posições mais protagonistas. Nesse sentido, o uso combinado de metodologias qualitativas e quantitativas assume importância ímpar, para garantir a robustez dos achados de pesquisa.

Além disso, há temas de significado que permanecem a descoberto. Podem ser mencionados o poder das comissões especiais em detrimento das comissões permanentes na Câmara dos Deputados e as implicações da atuação das frentes parlamentares temáticas em substituição aos partidos políticos em determinadas situações. Muitas vezes a diferenciação entre Câmara e Senado em termos de regras regimentais e cultura organizacional não tem a atenção devida, assim como a distinção entre as arenas legislativa e orçamentária.

A agenda de pesquisas precisa ser permanentemente revisada e complementada por novas perspectivas, as quais, antes de substituir aquilo que já foi estudado, poderão redirecionar esforços, fortalecendo e enriquecendo a compreensão do sistema político brasileiro.

## Referências


AMORIM NETO, Octávio. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

AMORIM NETO, Octávio. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 105-131.

AMORIM NETO; Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Suely M. V. G. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: situação atual do debate. Revista de Direito Ambiental, v. 51, p. 232-248, 2008.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; JURAS, Ilidia A. G. M. Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos. São Paulo: Pillares, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Meio Ambiente. Exposição de Motivos no 42. Brasília, 1991. Encaminhada ao Congresso Nacional juntamente com o PL no 1.164/1991 (DCN 15 jun. 1991).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Audiência pública sobre as unidades de conservação no Brasil realizada no dia 15 abr. 1999: notas taquigráficas. Brasília, 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei no 4.776/2005: parecer da comissão especial. Brasília, 2005. Disponível em: <www2.camara.gov.br/internet/proposicoes>. Acesso em: 20 ago. 2010.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].

LEMOS, Leany B. S. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Org.). Instituições representativas no Brasil: balanço e reformas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 37-54.

LEMOS, Leany B. S. (Org). O Senado Brasileiro no pós-Constituinte. Brasília: ILB; Unilegis, 2008.

LEONI, Eduardo, PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. Opinião Pública, , IX (1): 44-67, 2003.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima. (Org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 237-257.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do Snuc. In: BENJAMIN, Antônio H. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MERTON, Robert K. Sociologia: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

NEPSTAD, Daniel. O papel social da madeira. Folha de S.Paulo, 7 jun. 2003. p. A3.

NUNES, E. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. São Paulo; Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas; USP; Fundação Konrad Adenauer, 2011. v. 1, p. 7-28.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: quem manda? Opinião Pública, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005a.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. Journal of Politics, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005b.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, São Paulo, 44 (2): 323-362, 2007.

PONTES, Ann. Projeto de Lei no 4.776, de 2005 — Gestão de florestas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional: relatório de audiências públicas realizadas em Rondônia, Roraima, Amazonas, Pará e Acre.

POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar (Org). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 131-163.

RABAT, Márcio N. Análise crítica da reforma política. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3864>. Acesso em: 20 dez. 2010.

RENNO, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 259 271.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: assessment, revisions, and implications for scholars and practioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Juliana. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação: uma visão socioambiental. In: SILVA, Letícia B. da. (Coord.). Socioambientalismo: uma realidade. Curitiba: Juruá, 2007. p. 135-167.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: REFORMA política no Brasil: realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 19-38.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Dados, v. 48, n. 4, p.693-735, 2005.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politcs. The American Political Science Review, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, dez. 1970.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. (Org.). Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

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, Senado Federal: Brasília, 2010a.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes? In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, V, 2010b, Buenos Aires.

WEBER, Max. Parliament and government in germany under a new political order. In: LASSMAN, Peter; SPEIRS, Ronald (Ed.) Weber: political writings. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.