

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM PERSPECTIVA: ATIVIDADE  
LEGISLATIVA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NO BRASIL,  
APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Belo Horizonte

2006

JÚLIO CÉSAR GUIMARÃES DE PAULA

A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM PERSPECTIVA: ATIVIDADE  
LEGISLATIVA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NO BRASIL,  
APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Belo Horizonte

2006

JÚLIO CÉSAR GUIMARÃES DE PAULA

A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM PERSPECTIVA: ATIVIDADE  
LEGISLATIVA E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NO BRASIL,  
APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Orientador: Professor Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo.

Belo Horizonte

2006

*Agradecimentos:*

*Agradeço a Júlio e Sirlene fontes inesgotáveis  
de apoio e ao professor Carlos Ranulfo.*

*(XII) Das Utopias*

*Se as coisas são inatingíveis... ora!  
Não é motivo para não quere-las...  
Que tristes os caminhos, se não fora  
A presença distante das estrelas!*

*(Antologia Poética, Mário Quintana)*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO:</b> .....	07	
 <b>CAPÍTULO 1: ESTUDOS LEGISLATIVOS E SEUS MODELOS TEÓRICOS:</b>		
1.1. Estudos Legislativos e o Congresso Norte-americano : .....	11	
1.2. Literatura, Modelos Teóricos e a Câmara dos Deputados no Brasil: .....	13	
 <b>CAPÍTULO 2: DISTRIBUIÇÃO DOS PODERES DE AGENDA E VETO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO BRASIL PÓS-1988:</b>		
2.1. Os Poderes Legislativos do Presidente: .....	20	
2.2. Organização Interna dos Trabalhos Legislativos: .....	22	
 <b>CAPÍTULO 3: DEPUTADOS E DIFERENTES ÁREAS DO TRABALHO LEGISLATIVO:</b>		
3.1. Características da produção legal brasileira: .....	26	
3.2. Emendas ao Orçamento: reflexões teóricas e observações comportamentais .....	30	
3.3. As Comissões Permanentes no Sistema Político Brasileiro .....	36	
 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS:</b> .....		40
 <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:</b> .....		42

## **INTRODUÇÃO:**

O presente trabalho tem por objetivo desvendar algumas características do *modus operandi* da Câmara dos deputados brasileira após a Constituição de 1988, além de tentar perceber com o auxílio da literatura características definidoras do comportamento de nossos representantes. Para tanto, inicialmente se faz necessário a descrição das regras que formatam o sistema eleitoral no Brasil, por no mínimo dois fatores: primeiro para sabermos com são eleitos nossos representantes, e depois para perceber se há alguma influência da maneira com são eleitos em seu comportamento legislativo.

O sistema eleitoral brasileiro se caracteriza pela adoção da representação proporcional de lista aberta, sendo os deputados eleitos nos estados os quais, em nossa federação, correspondem aos distritos eleitorais. O número de cadeiras é proporcional ao tamanho da população de cada estado, proporcionalidade que, no entanto, é prejudicada pela disposição constitucional que estabelece um mínimo (8) e um máximo (70) representantes por distrito.

A representação proporcional tem por objetivo, assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja exposta no legislativo e garantir uma correlação entre os votos

recebidos pelos partidos e sua representação, ou seja, o legislativo seria a expressão reflexa das opiniões relevantes existentes na sociedade (Nicolau, 1993). Na representação proporcional de lista<sup>1</sup>, cada partido (ou coligação) apresenta uma lista de candidatos e as cadeiras são distribuídas entre os partidos proporcionalmente às votações obtidas por cada lista. O passo seguinte consiste em estabelecer critérios para distribuir entre os membros da lista as cadeiras conquistadas pelos partidos. Nesse caso o que irá variar é o grau de interferência dos partidos tomado comparativamente ao grau de influência do eleitor na posição do candidato na lista. Nos sistemas de lista fechada é o partido que define previamente o ordenamento dos candidatos, não sendo permitido ao eleitor interferir na ordem pré-estabelecida pelo partido; serão considerados eleitos os primeiros de cada lista até que se preencha a cota de cadeiras reservadas a cada partido ou coligação. Nos sistemas de lista aberta cabe aos eleitores a definição dos candidatos que ocuparam as vagas conquistadas pelos partidos, assim, a posição do candidato na lista depende o número de votos que ele recebeu.

No Brasil a lista aberta apresenta algumas especificidades, os eleitores têm a opção de votar exclusivamente no partido, o chamado voto de legenda, que é contabilizado para a distribuição de cadeiras, e não afeta a disputa entre os candidatos da lista. Outra característica de nossa lista aberta, é que quando diferentes partidos estão coligados, são eleitos os candidatos mais votados, independentemente do partido, uma vez que a legislação trata partidos coligados como uma única lista partidária. Claramente a partir das características apontadas, pode-se perceber certos incentivos à personalização do voto no país, e além do componente formal, componentes comportamentais também reforçam essa percepção, cada candidato organiza sua campanha; a maioria constitui

---

<sup>1</sup>A representação proporcional de lista foi idealizada pelo belga Victor D'Hondt, sua fórmula foi adotada como modelo de representação proporcional na Conferência Internacional sobre reforma eleitoral, realizada na Bélgica em 1885. (Nicolau, 1993)

comitês independentes dos diretórios partidários, confeccionam seu próprio material de campanha, arrecadam recursos e, posteriormente, prestam contas dos mesmos de maneira individual. Nesse sentido, o sucesso dos partidos nas eleições legislativas depende em boa medida do sucesso de cada um dos candidatos; dessa forma, partidos tem grande interesse em incluir os chamados “puxadores de voto” em suas listas, com o objetivo de otimizar seu desempenho eleitoral (Nicolau, 2002). Cabe mencionar ainda que o sistema eleitoral de lista aberta provoca a competição entre os membros do mesmo partido ou coligação.

Uma outra peculiaridade do sistema eleitoral brasileiro é a adoção de um quociente eleitoral que funciona como uma espécie de cláusula de exclusão, ou seja, tem como objetivo dificultar o acesso de pequenos partidos – aqueles que não conseguem atingir fatias representativas da sociedade – ao legislativo. O tamanho do quociente eleitoral varia de distrito para distrito, atingindo menores valores em distritos de grande magnitude, e maiores em distritos de pequena magnitude. Seu valor é obtido dividindo-se o número de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa em cada estado. Os partidos que não atingem os valores determinados não tem direito a representação. Assim, para definir quantas cadeiras cada partido tem direito, dividi-se o número de votos dados ao partido pelo quociente eleitoral e se realiza a distribuição das cadeiras.

Desta forma, pode-se concluir que o sucesso eleitoral de um candidato à Câmara dos Deputados no Brasil depende de alguns fatores, dentre eles o total de votos obtidos pelo seu partido, o desempenho dos outros partidos, caso haja coligação, e de seu desempenho individual.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro parte da já conhecida tríade de estudos legislativos – as abordagens distributiva, partidária e informacional – para ajudar a explicar o funcionamento de nossa câmara baixa e o comportamento de seus membros. No segundo capítulo o foco volta-se para o Executivo e suas relações com o Legislativo, de modo a entender como se verifica distribuição dos poderes de agenda e veto no sistema político brasileiro após a Constituição de 1988. Finalmente o terceiro e último capítulo pretende retratar como a literatura pertinente ao tema percebe o deputado em diferentes áreas do trabalho legislativo: nos projetos de lei, nas emendas ao orçamento e nas comissões permanentes.

## **1. ESTUDOS LEGISLATIVOS E SEUS MODELOS TEÓRICOS:**

### **1.1. Estudos Legislativos e o Congresso Norte-americano:**

O presente capítulo tem o objetivo de expor em linhas gerais os três modelos teóricos que vem orientando os estudos legislativos, tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos, a tríade já famosa entre os cientistas políticos e estudiosos da área: as abordagens, distributivista, partidária e informacional.

Para a matriz teórica distributivista o elemento chave para o entendimento da organização e da produção legislativas estaria fora do congresso, ele se encontraria na arena eleitoral. A maneira pela qual se elege o representante estaria no cerne não só do que é produzido no congresso, mas também na formatação institucional ali observada: a estrutura das comissões e subcomissões, a lógica da produção legal, o comportamento dos representantes e das lideranças, teriam explicação no momento eleitoral. Assim, os advogados do modelo distributivista colocam em segundo plano a relevância tanto do

sistema partidário, quanto a estrutura institucional interna do congresso como determinantes explicativos dos resultados políticos produzido no âmbito do legislativo.

No sistema político norte-americano, por exemplo, os pleitos para o congresso são realizados em distritos uninominais, nesse sentido, os deputados que querem se reeleger precisam manter relações estreitas com seu eleitorado, e o principal canal de viabilização desses interesses seriam as comissões permanentes. Na perspectiva distributivista as comissões são arenas que permitem aos deputados capturarem futuros bônus eleitorais. Elas seriam o *locus* onde seria possível maximizar as possibilidades de reeleição por meio da distribuição de recursos em benefício de sua base eleitoral. Recursos esses, que pela lógica do sistema eleitoral estadunidense se caracterizariam pelo particularismo, e em uma conseqüente provisão de políticas públicas locais em detrimento das nacionais.

O modelo informacional seria em poucas palavras um dissidente do modelo distributivista. Um traço que une os dois modelos é a centralidade das comissões para os estudos congressuais. Por outro lado, mesmo no que tange as comissões as divergências entre as duas teorias são expressivas. Para os adeptos do modelo distributivista, com já foi dito anteriormente, as comissões seriam locais privilegiados para obtenção de ganhos de troca política, e para os defensores do modelo informacional, as comissões se caracterizariam como espaço institucional capaz de permitir uma maior especialização do trabalho legislativo. Partindo do pressuposto que os deputados convivem com grandes incertezas sobre a qualidade das políticas produzidas, o aumento do valor informativo advindo das comissões possibilita que eles tomem decisões mais embasadas sobre os reais efeitos que as políticas podem gerar.

É importante perceber que mesmo sendo grandes as diferenças entre os modelos distributivista e informacional, ambos colocam as comissões como ator central para o entendimento do processo legislativo como um todo, desqualificando os partidos políticos, não atribuindo a eles poderes de agenda e veto, tomando-os como personagens secundários no processo. Ambas as teorias descritas anteriormente focalizam os legisladores tomados individualmente e no caso do congresso norte-americano, vêm nas comissões, graças ao seu poder de agenda, o mecanismo, ora para os distributivistas de maximizar ganhos de troca, ora para os teóricos informacionais de aumentar o grau de especialização do trabalho legislativo. Porém, tomando o congresso norte-americano como referência, alguns outros estudos chamam a atenção para o fato de que as principais instâncias de controle da agenda legislativa (presidência da casa e das comissões) são capturadas pelo partido mais votado, o partido majoritário. Desta forma, as comissões, atores centrais para os demais modelos, segundo a perspectiva partidária seriam estruturadas para fazer valer os objetivos políticos do partido majoritário na casa, isto é, as comissões seriam agentes dos partidos. Assim, a principal característica do modelo partidário, em contraste com as demais abordagens teóricas, é conferir aos partidos e suas lideranças um papel predominante no processo legislativo.

## **1.2.Literatura, Modelos Teóricos e a Câmara dos Deputados no Brasil:**

No caso brasileiro, os estudos sobre a maneira como se organiza o Congresso são recentes, orientam-se basicamente pelos modelos teóricos expostos na seção anterior. O

debate pela melhor compreensão de nossa Câmara Baixa é dominado por distributivistas e partidários, diferentemente do que ocorrem no caso norte-americano, que informacionais e distributivistas são os protagonistas na tentativa de interpretar o sistema político estadunidense.

Os principais advogados de teoria distributivista para o entendimento da Câmara dos Deputados no Brasil, são Scott Mainwaring e Barry Ames. Para ambos as políticas públicas produzidas pelo nosso legislativo, teriam um caráter eminentemente paroquial, como reflexo claro da arena eleitoral sobre a arena legislativa. Assim, partindo do pressuposto que o principal objetivo do deputado é a reeleição, o sistema eleitoral, seria o indutor da promoção das políticas locais, como forma de aproximar o representante de sua “clientela” política para alcançar seu objetivo.

Mainwaring procura encontrar no sistema partidário brasileiro algumas evidências que orientem o comportamento de nossos representantes. No Brasil o sistema partidário seria organizado de maneira hierarquizada e de cima para baixo<sup>2</sup>, o que não vincularia partidos e clivagens sociais e resultaria segundo ele, numa fraca identificação entre os cidadãos e partidos, favorecendo o voto personalizado e em partidos diferentes.

Barry Ames caminhando na mesma esteira de Mainwaring, afirmar que, “*os sistemas de lista aberta deslocam o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais, e o sistema brasileiro leva ao máximo essa tendência*” (Ames. 2001, p. 62). Para Ames, outro fator complicador do sistema político brasileiro é o fato de abrigar e produzir

---

<sup>2</sup>A exceção pode ser observada em alguns partidos de esquerda, como por exemplo, o Partido dos Trabalhadores (PT) que foi construído a partir de setores dos movimentos sociais, do movimento sindical, da intelectualidade entre outros setores da sociedade civil.

numerosos atores com poder de veto<sup>3</sup>. Desta forma, haveria grande dificuldade para a implementação de políticas inovadoras, e a razão desse excesso de atores como poder de veto estaria na combinação entre o sistema eleitoral e o federalismo.

Para a teoria distributivista a dimensão geográfica do sistema eleitoral é central. A alocação de recursos atenderia a lógica do particularismo, decorrência clara do sistema eleitoral, como no caso norte-americano, onde o deputado tem a necessidade de aportar o maior volume de recursos para contornos geográficos definidos, pela formatação uninominal dos distritos. No caso brasileiro, em pleitos para a Câmara dos deputados os distritos formais são os estados da federação, e mesmo a lei permitindo que os candidatos façam campanha em qualquer localidade do estado, na maioria das vezes elas são limitadas geograficamente (Ames, 2001). Nesse sentido, Ames identifica os diferentes perfis de votação dos deputados no Brasil. Sua constatação é que cada perfil tem um padrão espacial de votação diferente. O estudo gerou uma taxonomia de quatro padrões, que combinam força de penetração vertical do candidato na localidade (dominância), com a votação nas municipalidades do mesmo distrito, tomando como referência a extensão horizontal da mesma votação do mesmo candidato (Contigüidade). Os padrões indicados por Ames (2001) são: *Concentrado/Dominante*, *Concentrado/Compartilhado*, *Disperso/Compartilhado* e *Disperso/Dominante*.

O perfil *Concentrado/Dominante* caracterizaria o clássico reduto eleitoral brasileiro, no qual o deputado domina um grupo de municípios adjacentes. Geralmente esses deputados possuem uma carreira política construída regionalmente, passando pela ocupação de cargos na administração ou no legislativo municipal. O padrão

---

<sup>3</sup>A distribuição dos poderes de agenda e veto na Câmara dos Deputados no Brasil, será abordada de maneira mais específica no Capítulo 2 do presente trabalho.

*Concentrado/Compartilhado* aponta para deputados eleitos nas grandes áreas metropolitanas, onde a existência de colégios eleitorais numerosos não permitiria a dominância por parte deste ou daquele representante. O perfil *Disperso/Compartilhado*, seria típico de deputados ligados a grupos específicos da sociedade como os evangélicos, por exemplo. Finalmente, os deputados com um padrão de votação *Disperso/Dominante* teriam capacidade para exercer dominância em áreas não contíguas do estado. Para manter um padrão como este, o deputado tem que se mostrar capaz de estabelecer acordos, capacidade adquirida, em boa parte das vezes, a partir da ocupação de cargos na administração pública estadual. Ao chamar atenção para a dimensão geográfica do sistema político brasileiro, Ames dá uma importante contribuição para nossa ciência política. Sua taxonomia orienta vários estudos e trabalhos no país, mesmo aqueles, onde o referencial teórico é outro, como os casos de Carvalho (2003) e Amorim Neto e Santos (2002).

Até meados dos anos 90 o diagnóstico prevalecente para a Câmara Baixa no Brasil sugeria a validação do modelo distributivista, apontando para o caráter individualista do comportamento dos representantes, comportamento induzido pelo sistema eleitoral. Mas a partir dos estudos realizados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) alguns dos pressupostos então vigentes passaram a ser colocados em xeque. Em especial foi questionada a visão que o legislativo brasileiro era ocupado por partidos indisciplinados. Figueiredo e Limongi (1999) tomaram como variáveis independentes, para a análise do comportamento dos deputados: a) a relação entre os poderes Executivo e Legislativo estabelecida pela constituição de 1988 e b) a estrutura e os procedimentos internos do Congresso. A partir destes pontos e com base na análise das votações nominais ocorridas no período entre 1989 e 1994, constataram um alto grau de

disciplina partidária no que se refere as votações nominais, e um alinhamento ideológico ao longo do contínuo direita-esquerda. Na palavra dos autores:

“As votações nominais de que participaram os membros da Câmara dos Deputados no período 1989-94 constituem o material empírico que fundamenta a análise aqui apresentada, elaborada a partir de duas perspectivas”. A primeira privilegia a configuração ideológica das disputas, expressa nos encaminhamentos de voto feitos pelos líderes nos momentos que antecedem as votações. Procura-se, nesse caso, identificar o padrão de coalizões partidárias que se vai configurar no plenário. A segunda toma os partidos como unidade de análise, procurando avaliar seu grau de coesão interna. As duas dimensões não são independentes. Como veremos, a unidade dos partidos é fortemente influenciada pelo padrão de coalizões partidárias.

A consulta aos dados levou-nos a conclusões totalmente em desacordo com as previsões feitas pela literatura. Os partidos apresentaram considerável coesão média no período como um todo, muito acima do aceitável, visto que os encaminhamentos dos líderes permitem antever o resultado da votação. Além disso, o quadro que emerge da análise revela um padrão de coalizões partidárias que é coerente com a disposição dos partidos num *continuum* ideológico. Podemos falar tranquilamente em partidos de direita, de centro e de esquerda.” (Figueiredo e Limongi. 1999, p.75)

Para Figueiredo e Limongi, o equívoco analítico da literatura distributivista está na projeção para a arena parlamentar dos efeitos oriundos da arena eleitoral, desconsiderando as estruturas internas do Congresso no processo decisório.

“As instituições que regulam o processo decisório no Legislativo são ignoradas. Os poderes legislativos do presidente não são considerados e, da mesma forma, a estruturação dos trabalhos legislativos é deixada de lado. Para a literatura corrente, as relações Executivo-Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e partidos desempenharão o mesmo papel no interior do legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários”. (Figueiredo e Limongi. 1999, p.21)

Na mesma trilha de Figueiredo e Limongi, vários autores (Anastasia e Melo, 2002; Santos (1997), por exemplo) adotam as estruturas internas da Câmara dos Deputados como variável independente de análise.

Essa dicotomia que orienta os estudos legislativos brasileiros, entre partidários e distributivistas é quebrada em parte por Nelson Rojas de Carvalho (2003). Ele parte da matriz distributivista e da taxonomia proposta Ames (2001), para realizar um trabalho sobre geografia eleitoral. Em linhas gerais seu objetivo é defender que configurações geográfico-eleitorais distintas, fornecerão incentivos diversos aos congressistas no trabalho legislativo. Assim, no decorrer da pesquisa a conclusão apresentada, é que apenas os deputados de base dominante seriam induzidos a produção de políticas locais, e os deputados que conseguem dispersar sua votação ao longo do distrito ou que são eleitos em distritos informais de grande magnitude, se dedicariam aos trabalhos legislativos tradicionais, como projetos de lei por exemplo. Ou seja, apenas metade de nossa Câmara Baixa atenderia a retórica distributivista, e a outra não, decorrência clara de mecanismos de Conexão Eleitoral.

“O propósito do trabalho aqui desenvolvido consiste, portanto em explorar os diversos matizes de nossa conexão eleitoral; iremos defender a proposição segundo a qual configurações geográficas distintas, ou seja, *constituencies* de conformação variada fornecerão estruturas de incentivos diversos para nossos congressistas, os quais irão, como decorrência privilegiar objetivos diferenciados na arena legislativa. [...]

De forma mais direta, defenderemos e testaremos a hipótese segundo a qual deputados com padrão geográfico de distribuição de votos não-dominante se orientarão pelo universalismo legislativo; a lógica do paroquialismo seria tão-somente propriedade dos deputados com votação dominante”. (Carvalho. 2003, p. 24)

## **2. DISTRIBUIÇÃO DOS PODERES DE AGENDA E VETO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO BRASIL PÓS-1988:**

Como dito no capítulo anterior o argumento até então inédito defendido por Figueiredo e Limongi (1999), não privilegia os incentivos gerados pelo sistema eleitoral, seu foco de análise se transfere para os poderes legislativos do Presidente da República e para a forma como se organiza a estrutura interna da Câmara dos Deputados no Brasil após a Constituição de 1988. Se os poderes legislativos permitem ao Executivo o controle da agenda política, as normas que regulam a distribuição dos recursos parlamentares estariam na raiz de um padrão altamente centralizado de organização congressional. Padrão que neutraliza a materialização de políticas locais, decorrência de uma conexão eleitoral como a nossa, que estimula os deputados a cultivarem suas reputações pessoais. O monopólio do poder de agenda por um número reduzido de atores (Presidente da República, Colégio de Líderes, Lideranças Partidárias e a Mesa Diretora) vedaria, segundo Figueiredo e Limongi (1999), ao deputado tomado individualmente poderes para interferir de maneira substancial no processo legislativo.

O objetivo deste capítulo é identificar e caracterizar o processo de centralização que marca o sistema político brasileiro desde a Constituição de 1988.

## 2.1. Os Poderes Legislativos do Presidente:

A constituição de 1988 recuperou muitos dos poderes que haviam sido subtraídos da Câmara dos Deputados pelos governos militares, como a participação no processo orçamentário e no controle das contas públicas (Figueiredo e Limongi, 1999). Mas, por outro lado, algumas das alterações constitucionais introduzidas pela ditadura foram adaptadas para o período democrático. Essas alterações elevaram o Executivo à posição de ator protagonístico no que se refere à iniciativa legislativa. Se traçarmos um quadro comparativo entre o período democrático de 1946-64 e aquele iniciado após a Carta de 88, a literatura (Figueiredo e Limongi, 1999, Amorim Neto e Santos, 2002, Santos, 1997) observa que, no primeiro, 43% do total de leis aprovadas eram de iniciativa do Executivo enquanto que, no segundo, a média de leis oriundas do Executivo atinge 85%. Ademais, a taxa de sucesso do Executivo federal, no período atual, revela-se muito superior à verificada entre os anos 1946/1964.

“Em todo o período de 1951 a 1964, apenas 52% dos projetos de lei de iniciativa do Executivo foram aprovados pelo Congresso. Essa taxa cai vertiginosamente quando se consideram os projetos de lei que os governos conseguiram aprovar no decorrer de seus mandatos: apenas 29%, em média. O governo com maior índice de sucesso foi o de Getúlio Vargas, que teve 46% de seus projetos de lei aprovados durante o seu mandato. Juscelino Kubitschek, apesar da maioria com que contava, aprovou no seu período de governo apenas 29% dos projetos de lei que enviou. Os governos interinos de Nereu Ramos e Café Filho tiveram o menor índice de sucesso: apenas 10% dos projetos enviados. João Goulart aprovou no seu governo apenas 19% dos projetos de sua iniciativa.

A aplicação de uma medida ainda mais rigorosa de sucesso – a proporção de projetos apresentados a aprovados no mesmo ano – mostra um fosso ainda maior entre os dois períodos: enquanto no período 1951-64 apenas 17% dos projetos apresentados pelo Executivo foram aprovados no mesmo anos, no

período 1989-98, 69% dos projetos de lei do Executivo foram transformados em lei no mesmo ano de sua apresentação. Novamente a variação da taxa anual de aprovação no regime de 1946 é bem maior do que no atual. A mais alta taxa (45,8%), não por acaso, ocorreu no ano de 1962, na vigência do parlamentarismo. No período atual, taxa equivalente registrou-se apenas uma vez, no último ano do governo Itamar Franco. Nos demais anos, as taxas ficaram próximas ou acima de 70%. A mais alta taxa de sucesso (78.2%) foi obtida no primeiro ano de governo Cardoso.” (Figueiredo e Limongi. 1999, p. 102 e 103)

Esse domínio da agenda legislativa pelo Executivo não se encontra muito distante daquele observado em regimes parlamentaristas. De um lado pela prerrogativa legal que confere iniciativa ao executivo, de outro pelo sucesso das proposições presidenciais.

“O grau de sucesso do governo também não fica muito abaixo do que normalmente se observa nos governos parlamentares. No período 1989-98, 78% dos projetos de lei enviados pelo Executivo foram aprovados pelo Congresso. Na amostra de países parlamentaristas já mencionada, a taxa de sucesso é de 81,3%” (Figueiredo e Limongi. 1999, p. 102)

O principal instrumento legislativo à disposição do Executivo é a Medida Provisória, instrumento que entra em vigor após a publicação no Diário Oficial e antes que o Legislativo aprecie o seu conteúdo. Prevista inicialmente para vigorar por 30 dias, a Medida Provisória passou a ser reeditada pelos sucessivos governos, uma vez que nada havia, na legislação, que o proibisse. Em 2001, uma emenda constitucional alterou essa rotina. Desde então as MPs possuem vigência de 60 dias e podem ser reeditadas apenas uma vez. No entanto, transcorridos 45 dias de sua edição elas passam a trancar a pauta da Câmara e se não forem votadas até o seu prazo máximo de vigência (120 dias) perdem a validade. Seja como for, a MP é um forte instrumento nas mãos do Executivo, uma vez que lhe permite alterar o *status quo*. No caso do Congresso rejeitar a Medida cabe a ele regulamentar os efeitos causados.

“Os custos de rejeição de uma MP são altos, seja por exigir maioria qualificada, seja pelas regulamentações daí decorrentes. Em casos mais polêmicos, o Executivo pode recorrer à obstrução seguida de reedição. O custo da formação da maioria recai sobre a oposição” (Figueiredo e Limongi. 1999, p. 51)

A Constituição de 1988, ainda confere ao presidente iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias<sup>4</sup>, tributárias e relativas à organização administrativa. Não bastando a prerrogativa de iniciar legislação em determinadas áreas, o presidente pode forçar, a apreciação de matérias de seu interesse. A constituição faculta ao presidente a solicitação de urgência para matérias por ele apresentadas, o que confere ao Congresso um prazo máximo de 45 dias para apreciação de matéria.

## **2.2. Organização Interna dos Trabalhos Legislativos:**

Qualquer tentativa de comparação entre o sistema político norte-americano e o brasileiro, tem que se levar em consideração que os Estados Unidos apresentam uma organização peculiar dos trabalhos legislativos. O legislativo norte-americano é altamente descentralizado, uma vez que seus trabalhos são estruturados a partir das comissões. O padrão organizacional do legislativo brasileiro após a Constituição de

---

<sup>4</sup> Os deputados podem fazer emendas ao orçamento, mas a eles é vedada a ampliação dos gastos previstos pelo executivo.

1988 é bastante diferente do norte-americano, os trabalhos são altamente centralizados e ancoram-se nos partidos (Figueiredo e Limongi, 1999). Assim, a distribuição de poder na Câmara Baixa brasileira é feita de acordo com os princípios de proporcionalidade partidária. Os cargos da administração legislativa, como a presidência da mesa e a composição das comissões, são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. Assim, o estudo da organização interna dos trabalhos legislativos mostrou um formato decisório centralizado por meio do qual o regimento interno da Câmara dos Deputados reserva um papel crucial a um grupo restrito na condução dos trabalhos legislativos. O Colégio de Líderes é um desses mecanismos, se constitui em uma verdadeira elite parlamentar, e é composto pelo presidente da Câmara, pelos líderes das bancadas, dos blocos parlamentares, da maioria, da minoria e do governo e pelos presidentes das comissões. O Colégio deve participar da fixação do número de deputados por bloco parlamentar, da composição das comissões permanentes e na definição da pauta dos trabalhos, prerrogativas que diferenciam os membros do colégio dos demais legisladores.

Os líderes partidários por uma série de prerrogativas regimentais controlam em larga medida o fluxo dos trabalhos legislativos. Uma das maneiras de exercer esse controle é através do recurso de urgência<sup>5</sup>, que altera o fluxo natural das matérias, retirando das comissões a possibilidade de apreciá-las. O requerimento de urgência é um mecanismo amplamente usado por nossos representantes, mostrando-se decisivo para o funcionamento da Câmara. Figueiredo e Limongi (1999), mostram que a grande maioria dos projetos transformados em lei no período 1989-94 tramitou em regime de urgência. Dessa forma, como consequência da ação dos líderes o trabalho legislativo no Brasil

---

<sup>5</sup> Os líderes partidários poderão pedir urgência para as matérias quando representarem um terço dos membros da Casa.

tem no plenário seu principal lócus decisório. Com o poder de agenda conferido aos líderes as votações simbólicas passam a orientar as votações em plenário, mesmo o regimento não legitimando o voto de liderança. Nesse sentido, as votações nominais podem servir como instrumento político, levando os líderes a forçarem o voto nominal para obter possíveis custos políticos e/ou eleitorais das opiniões de seus pares. Segundo normas contidas no regimento interno o processo nominal é obrigatório naqueles casos em que é exigido quorum especial de votação.

Anastasia e Melo (2002) atestam outras prerrogativas regimentais que conferem aos líderes poderes especiais no processo decisório congressional brasileiro:

“Os líderes de coalizão dispõem, ainda, do recurso ao pedido de destaque (arts. 161 e 162) de dispositivo ou de emenda, para aprovação, rejeição, votação em separado ou constituição de proposição autônoma. Podem, também, solicitar tramitação conjunta a duas ou mais proposição que tratem de matéria correlata ( Art. 142), estratégia mobilizada, muitas vezes, para embutir em um projeto de lei medidas e decisões que impliquem em altos custos políticos para os parlamentares. Ademais, podem solicitar preferências para o exame de determinadas matérias, sendo que a proposição para a qual for solicitada preferência pelo Colégio de Líderes será apreciada logo após aquelas em regime especial (Art. 160, & 4).

Outra estratégia bastante utilizada pelos líderes de coalizão relaciona-se à limitação no direito de emendar determinadas matérias. Há restrições para a apresentação de emendas às proposições urgentes, ou que se tornarem urgentes: Estas só poderão receber emendas de Comissão, ou subscritas por um quinto dos membros da Casa, ou, ainda, se subscritas por líderes que representem este número. Em qualquer destes casos, as emendas deverão ser apresentadas em Plenário antes do início da votação da matéria (Art. 120, §4º)”. (Anastasia e Melo. 2002)

Os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos para controlar a atuação dos parlamentares, tornando o campo para estratégias individuais bastante restrito. E é nesse processo centralizado não apenas nos líderes, mas também no Presidente da República, que

induziria segundo Figueiredo e Limongi (1999) a disciplina partidária comprovada por eles empiricamente.

Outro órgão centralizador dos trabalhos legislativos é a Mesa Diretora, órgão máximo da Câmara, e formado, salvo divergências entre as lideranças, a partir da proporcionalidade partidária. O presidente da mesa é um ator importantíssimo no controle do processo decisório na Câmara dos Deputados. Ele estabelece a ordem do dia das sessões, pode determinar arquivamento ou desarquivamento de matérias, além de organizar a agenda da Casa. A ele ainda é facultado regimentalmente fazer comunicação a Câmara e/ou País, e convocar sessões extraordinárias. O Presidente ainda pode convocar periodicamente, o Colégio de Líderes, para avaliação dos trabalhos legislativos.

### **3. DEPUTADOS E DIFERENTES ÁREAS DO TRABALHO LEGISLATIVO:**

#### **3.1. Características da produção legal brasileira:**

A concentração de recursos de poder nas mãos do Executivo tem-se traduzido no fato de que este poder figure como o ator central no processo decisório brasileiro. Prerrogativas como o monopólio de iniciativa de lei nas áreas orçamentária e administrativa, o recurso de pedido de urgência para projetos de lei, a faculdade de edição de medidas provisórias, tem permitido à Presidência da República controlar não só o ritmo, mas também o conteúdo da agenda de nosso Congresso. Ou seja, os poderes Executivo e Legislativo no Brasil são assimétricos, assimetria constatada não apenas em recursos institucionais, mas também no que tange a agenda dos dois poderes. Em pesquisa recente Amorim Neto e Santos (2002), ao analisarem a produção legal do congresso brasileiro constataram que o assunto predominante na produção legislativa de autoria dos deputados é social, e o Executivo concentra suas ações nas áreas econômica e administrativa. Eles procuraram caracterizar os projetos de lei apresentados pelos

deputados em cinco níveis de abrangência (nacional, setorial, regional, local e individual) e a partir das 269 leis aprovadas entre os anos de 1985 e 1999, conseguiram comprovar a predominância da abrangência nacional, contrariando as expectativas de que os deputados priorizariam a produção de um tipo de legislação voltada para o atendimento de suas clientelas. Além de constatar o caráter social e a abrangência nacional na iniciativa dos legisladores, os autores observaram ainda que os projetos aprovados têm baixo impacto, não implicam necessariamente em gastos e não redundam em alteração significativa do *status quo*.

“Em todos os casos, constatamos que a legislação própria do Congresso não implica a mudança do *status quo* em termos de política econômica, tributária ou de distribuição de renda; vale dizer, a agenda do Legislativo não tem a característica de um programa amplo de políticas públicas, mas, sim, a de intervenção em questões tópicas pertinentes à vida cotidiana do cidadão comum. À guisa de comparação, tomem-se alguns exemplos de projetos recentemente aprovados ou em tramitação por iniciativa do Executivo: o sistema de aposentadoria rural, a modificação da CLT, a criação do Fundo Social de Emergência e a Lei de Responsabilidade Fiscal, todas, potencialmente, de considerável impacto redistributivo.” (Amorim Neto e Santos. 2002, p. 108)

Um pergunta parece natural a partir da pesquisa realizada por Amorim Neto e Santos (2002). Por que são as leis nacionais que predominam na produção legislativa brasileira, se um sistema eleitoral como o nosso estimularia a produção de políticas paroquiais, como forma de aproximar representante e representados? Em boa medida essa pergunta é respondida ao longo do trabalho: as poderosas barreiras constitucionais e regimentais são os principais fatores impeditivos para a viabilização por parte dos deputados de políticas com impacto local, dizem os autores. No que concerne a grande maioria da

produção legal de nossos legisladores ser social, o argumento, também se centra na concentração de poder nas mãos do Executivo<sup>6</sup>.

“A concentração de poder decisório em mãos do Executivo significa que o tratamento fornecido à agenda social tende a assumir características mais agregadas ou abstratas, pois derivam de programas que não tocam nos detalhes dos problemas concretos e cotidianos dos cidadãos. Como vimos, das 336 proposições bem-sucedidas dos nossos legisladores, 46,1 % referem-se a direitos sociais, de cidadania, do consumidor e a problemas de meio ambiente.” (Amorim Neto e Santos. 2002, p. 107)

Além de observar características pontuais no que tange a produção legislativa iniciada por nossos legisladores, os autores também, procuraram identificar alguns perfis de deputados que possam ter mais sucesso na aprovação dos projetos. Não esquecendo é claro, que transformar um projeto em lei é uma tarefa árdua para um deputado tomado individualmente. Assim, o objetivo é detectar quais recursos aumentam ou não a probabilidade de um deputado aprovar um projeto.

Eles partem de cinco hipóteses: (1) Pela herança clientelística oriunda da Ditadura Militar, parlamentares filiados à ARENA/PDS teriam uma motivação mais fraca para propor e, portanto, verem aprovados seus projetos de lei, do que deputados filiados a outros partidos e situados em outras posições do espectro ideológico. (2) Um deputado com uma carreira legislativa mais longa, aumentaria a probabilidade de aprovar um projeto de sua autoria, por fatores como, mais tempo para acompanhar a tramitação do projeto, maior familiaridade com as regras legislativas, conhecimento das preferências e do comportamento de seus pares, além da maior especialização em temas relacionados

---

<sup>6</sup> O quadro comparativo traçado pelos autores tem com referência o parlamento britânico e sua produção legislativa. O ponto de partida está no grande poder de agenda conferido ao executivo inglês (Amorim Neto e Santos. 2002)

as políticas públicas. (3) Quanto maior é o peso eleitoral de um deputado, melhores são suas chances de conseguir a aprovação de um projeto. (4) Ocupar um posto na estrutura de poder da Câmara deve aumentar a probabilidade de obter a aprovação de um projeto. (5) Uma experiência no Executivo também poderia aumentar as chances de um deputado ter aprovado seu projeto.

A partir do exame empírico das hipóteses, Amorim Neto e Santos (2002), invalidam duas delas, a ligada aos deputados da ARENA/PDS e a relacionada ao peso eleitoral do parlamentar. No entanto, ocupar um cargo no Executivo ou no Legislativo e ter uma carreira legislativa mais longa altera positivamente a capacidade de um deputado ver aprovado seu projeto. Cumpre ressaltar que graças ao processo centralizado que caracteriza nosso legislativo, apenas 8,4% dos deputados conseguiram ter aprovado pelo menos um projeto ao longo das legislaturas analisadas, e esses perfis comprovadamente facilitadores, não alteram substancialmente esse percentual.

Ricci (2002), também tenta responder qual é o conteúdo das leis aprovadas pelo Congresso brasileiro. Sua premissa refuta o argumento que a prática legislativa dos deputados seja voltada para a adoção de políticas com efeitos limitados ao reduto eleitoral do legislador (Ames, 2001). Tomando como referência a organização dos trabalhos legislativos e a magnitude de nossos distritos formais, Ricci, chega a duas importantes conclusões que se alinham as obtidas por Amorim Neto e Santos (2002).

“...os congressistas produzem uma legislação de cunho difuso devido aos incentivos eleitorais decorrentes de um sistema que combina representação proporcional em distritos com magnitude média e elevada e população numerosa. Daí estar equivocada a literatura que trata da predominância de atividade paroquial (do tipo pork barrel) no Congresso brasileiro...”

“...a organização e o estilo dos trabalhos legislativos desestimulam a orientação particularista do congressista, que, ao investir na prática legislativa, concentra mais as suas energias no atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas...” (Ricci. 2002)

A literatura que toma como variável independente o regimento interno da Câmara dos Deputados pós-88, já comprovou que há pouco espaço na produção legal brasileira para políticas paroquiais. Porém, para muitos teóricos especialmente os distributivistas, as emendas ao orçamento seriam os mecanismos ideias que gerariam ganhos eleitorais aos seus proponentes, pela aplicação local de seus recursos. Nesse sentido, a próxima seção vai se dedicar a perceber como a literatura observa o jogo orçamentário brasileiro.

### **3.2. Emendas ao Orçamento: reflexões teóricas e observações comportamentais:**

A atual Constituição estabelece que o Executivo tenha a prerrogativa exclusiva de iniciar toda e qualquer legislação relacionada a matérias orçamentárias. Porém, é reservado ao legislativo o direito de alterar a proposta preparada pelo Executivo, alteração que é realizada através das emendas. Na seção anterior a literatura comprovou que nossos legisladores não conseguem viabilizar através dos projetos de lei políticas de cunho paroquial, pelas barreiras constitucionais e regimentais definidoras do sistema político brasileiro. Para os adeptos da teoria distributivista, a participação dos

legisladores no processo de elaboração do orçamento seria o elo que ligaria representante e representado e o resultado seria a produção de políticas públicas voltadas exclusivamente para o ganho eleitoral de seus proponentes. No que tange a relação entre o Executivo e o Legislativo, as emendas seriam o mecanismo utilizado pelo Executivo para obter maior apoio parlamentar às propostas de seu interesse. Ou seja, para os adeptos do distributivismo a possibilidade do parlamentar interferir na proposta orçamentária iniciada pelo Executivo acarretaria na arena eleitoral maior proximidade entre o legislador e o legislado, e a produção de benefícios tangíveis a redutos claramente definidos. Já na arena Legislativa, o Executivo trocaria os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda. Contudo, para os advogados do modelo partidário o processo orçamentário brasileiro não pode ser entendido como querem os distributivistas. Figueiredo e Limongi (2002 e 2005) tomando a organização interna dos trabalhos legislativos como variável independente, procuram mostrar que os mecanismos constitucionais e legais garantem o Executivo como ator protagonístico e as normas regimentais neutralizariam a participação individual do parlamentar, gerando um processo altamente centralizado.

“A Constituição reconhece o direito de o legislativo emendar os projetos enviados pelo Executivo. No caso do Projeto de Lei Orçamentária - PLO, o artigo 166 da Constituição estabelece que cabe ao Executivo estimar as receitas e que as emendas congressuais são aceitas desde que indiquem “os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidem sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal”. Como a Lei nº. 4.320/94 veda o cancelamento das dotações destinadas às despesas correntes, **a intervenção do Congresso na confecção do orçamento resume-se, praticamente, ao remanejamento das despesas com investimento.**” (Figueiredo e Limongi, 2002) (grifos nossos)

A possibilidade de o Congresso participar da lei orçamentária anual se verifica através da aprovação de emendas (como já dito anteriormente) que podem ser oriundas de três tipos de proponentes: individuais, coletivas e dos relatores. As emendas individuais podem destinar no máximo dois milhões de reais e cada deputado tem um teto de vinte emendas<sup>7</sup>. As emendas coletivas podem ser de três tipos: de bancadas estaduais, de bancadas regionais e das comissões do congresso nacional. Quanto à dos relatores, a resolução nº. 2/95 – CN buscou conferir um caráter mais colegiado a ação dos mesmos; agora o parecer do relator geral deve ser elaborado em conjunto com os relatores parciais.

Figueiredo e Limongi (2002) procuraram atestar quais dos proponentes anteriormente citados conseguem alocar o maior número de recursos orçamentários em despesas de investimento. A conclusão é que as emendas individuais não são as que recebem a maior fatia desse bolo, e seriam elas, o mecanismo ideal que proporcionaria o vínculo entre os deputados e suas bases eleitorais, na ótica distributivista.

**“O peso relativo das emendas individuais em relação ao total de recursos alocados pelo Legislativo é pequeno. No período considerado, a participação das emendas individuais no total das emendas aprovadas pelo Congresso foi de 17,4%. Dito em reverso, para enfatizar o ponto: 82,6% dos recursos alocados pelo Congresso para investimentos são fruto de emendas coletivas ou atores institucionais (relatores). E essa é uma decisão que foi tomada pelos congressistas. Do total de recursos que aloca do orçamento, o Congresso optou por reservar a maior parte para as emendas coletivas”.** (Figueiredo e Limongi, 2005) **(grifos nossos)**

---

<sup>7</sup> A resolução nº. 2/95 – CN produto da CPI do Orçamento, constituída em 1993 possibilitou que a distribuição dos recursos entre os parlamentares fosse uniforme e fixa, retirando do relator geral a possibilidade de favorecer este ou aquele deputado.

No que tange ao Executivo, quando da liquidação do orçamento, as emendas individuais também não são prioritárias. Elas são as que têm menor taxa de execução. Segundo Figueiredo e Limongi (2005), a média do período analisado (1996 a 2001) é de 59,6%, contra 78% executados das emendas oriundas das comissões, 62,2% das propostas pelas bancadas estaduais e 65,4% das apresentadas pelo relator geral. Os autores chegam a seguinte conclusão:

**“Em suma, quer olhemos para as alocações feitas pelo Congresso, quer para as decisões do Executivo quando liquida os gastos alocados pelo Legislativo, não encontramos respaldo para a suposição de que as emendas individuais ocupam posição central nesse processo. Nas duas pontas do processo, as emendas coletivas e aquelas apresentadas pelos relatores são priorizadas. No entanto, ainda que esses números sejam públicos e conhecidos, a opinião pública, a imprensa e os cientistas políticos consideram as emendas individuais como os eixos centrais sobre os quais se estrutura o processo orçamentário. Essas interpretações baseiam-se em concepções teóricas e premissas equivocadas sobre a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro”. (Figueiredo e Limongi, 2004) (grifos nossos)**

A partir do momento em que se diferencia a aprovação da execução do orçamento, uma pergunta parece inevitável. Quais os critérios utilizados pelo Executivo para atender ou não uma emenda individual? Antes cabe lembrar que após a resolução nº. 2/95 – CN o papel do relator ficou mais institucionalizado, os parlamentares recebem o mesmo tratamento, fato que diminui o grau de conflito entre os pares pela possibilidade de alocar os recursos. Se na alocação o conflito é minimizado, a execução não obedece à mesma regra. Tendo o Executivo ampla margem de liberdade para executar o orçamento (especialmente os gastos com investimento), o importante é saber por que algumas emendas de parlamentares são atendidas e outras não.

Para Figueiredo e Limongi (2002 e 2005) o Executivo tem dois critérios claramente definidos. O primeiro atenderia metas macroeconômicas, daí as variações nas taxas de execução que em nada dependeria do poder de pressão dos parlamentares. O outro tem como foco analítico os partidos, parlamentares pertencentes à base do governo seriam beneficiados e os da oposição seriam prejudicados. Assim, a execução das emendas individuais seria ditada por critérios político-partidários, e não por negociações no varejo que teriam por finalidade a aprovação da agenda do Executivo.

O contraponto a tese de Figueiredo e Limongi (2002 e 2005), é encontrado no argumento defendido por Pereira e Mueller (2002). Para os autores o Legislativo teria poder de barganhar com o Executivo a liberação das emendas em troca de votos. Em outras palavras, o Executivo recompensaria os parlamentares que pela aprovação de sua agenda, executaria suas emendas individuais, por outro lado punindo os que não colaboram, não liberando suas emendas. Nessa análise os partidos não desempenham um papel relevante, o apoio ao Executivo resultaria tão somente do poder de pressão dos parlamentares, e não da dicotomia situação/oposição.

Também ao analisar a etapa do processo legislativo destinada à alteração do orçamento por meio das emendas individuais, Carvalho (2003) procura atestar fortes traços distributivistas. Por meio de testes estatísticos, o autor verificou que a variável regional se sobrepõe a partidária. Seu estudo partiu da seguinte hipótese, “*congruência entre a base eleitoral dos deputados e o alvo geográfico das emendas*”, seu recorte temporal se fixou entre os anos de 1995 a 1998, e no ano de 1995 – momento seguinte à eleição dos parlamentares – a hipótese se viu amplamente comprovada. Neste ano, 60% das emendas propostas pelos deputados dirigiram-se aos 15 municípios que destinaram

maior número de votos aos parlamentares<sup>8</sup>. Outra hipótese sugerida que se alinha à perspectiva distributivista, é a de que quanto menos dominante a base eleitoral do deputado, menor a probabilidade desse deputado propor uma emenda individual ao orçamento, pelo simples fato de deputados oriundos de grandes colégios eleitorais, terem grandes dificuldades em reivindicar possíveis créditos por benefícios conquistados. Nesse sentido, a hipótese é comprovada: deputados não-dominantes apresentam menor relação entre a base eleitoral e os gastos, como também tem um menor número de emendas executadas pelo Executivo, segundo os dados apresentados por Carvalho (2003).

A prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade para que o parlamentar participe do processo orçamentário, expondo suas prioridades quanto às políticas públicas. Porém, a estrutura do orçamento preparada pelo Executivo define previamente os programas e políticas passíveis de receberem os recursos. E no que tange as emendas individuais, mesmo o parlamentar contando com uma dotação fixa e assegurada, não há grande espaço para vocalizar suas preferências sem algumas restrições. Assim, o caminho a ser seguido por um parlamentar que deseja ver sua emenda executada, é observar as prioridades do Executivo contidas na proposta original (Figueiredo e Limongi, 2005). Assim, a partir da centralização do processo orçamentário brasileiro, é que se centra o argumento de Figueiredo e Limongi (2002 e 2005), onde haveria uma correlação entre a agenda do Legislativo e do Executivo.

**“Não há trocas entre uma agenda ditada pelos legisladores e outra ditada pelo Executivo. Não há trocas porque não existem duas agendas. Se existem duas agendas, essas são a do governo e da oposição. Do ponto de**

---

<sup>8</sup> No restante do período estudado o índice cai de maneira significativa, chegando a 38% em 1998. Para entender esse decréscimo, Carvalho (2003) propõe uma comparação entre o padrão de carreira dos deputados brasileiros e os deputados norte-americanos. Ver Carvalho (2003: 204).

**vista da execução das emendas individuais, há, na verdade, uma agenda única a considerar: a do governo.** As emendas individuais ocupam um lugar restrito no interior dessa agenda, mas, e isto é o que importa para este texto, são parte dessa agenda. **Ao executar emendas individuais, o Executivo está implementando a sua agenda,** à qual uma parte dos legisladores está associada politicamente, o que inclui, obviamente, a arena eleitoral.” (Figueiredo e Limongi, 2004) **(grifos nossos)**

Importante observar que essa confluência na agenda entre os dois poderes, observada nas emendas ao orçamento, especialmente nas individuais, não é observada em outras áreas do trabalho legislativo, como nos projetos de lei por exemplo, sistematizados na seção anterior

### **3.3. As Comissões Permanentes no Sistema Político Brasileiro:**

A partir do momento em que se tomou a organização interna dos trabalhos legislativos como variável independente, foi possível perceber que o sistema político brasileiro tem como característica marcante a centralização do processo decisório em alguns atores. Os estudos regimentais comprovaram o papel crucial do Colégio de Líderes na condução das atividades legislativas. Sem falar na atuação do Executivo que se encontra em posição privilegiada para ditar além do conteúdo o ritmo dos trabalhos em nossa Câmara baixa (Figueiredo e Limongi, 1999).

Uma organização descentralizada do poder Legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes, fato que possibilita a ampliação das oportunidades de participação autônoma dos legisladores na produção de políticas públicas, como acontece nos Estados Unidos. O sistema político estadunidense confere grande poder de agenda as Comissões. Para os teóricos distributivistas, elas seriam o mecanismo ideal para os legisladores capturarem ganhos através das trocas políticas. Na abordagem informacional, as comissões aparecem como um lócus especializado do trabalho legislativo, já o modelo partidário afirma que elas são estruturadas a partir dos objetivos políticos do partido majoritário na casa. Todo esse debate teórico em torno das comissões está relacionado ao grande poder de agenda que o sistema político norte-americano confere a elas, fato que não se repete no caso do sistema político brasileiro.

O regimento interno da Câmara dos Deputados no Brasil caracteriza as comissões permanentes como um órgão de natureza técnica, sendo a primeira instância deliberativa dos projetos, a partir do momento em que eles chegam ao Congresso. Assim, um projeto submetido à tramitação ordinária, chega a Mesa Diretora é encaminhado para comissões e a partir do parecer favorável dentro da comissão o projeto será posto na ordem do dia e estará apto para apreciação em plenário. A rejeição do projeto na comissão ou a não apreciação na mesma legislatura leva ao arquivamento do mesmo. A Constituição de 1988 ainda confere as comissões o poder de aprovar, de forma definitiva, determinados projetos, que dessa forma não precisam ser levados ao plenário para votação. Ou seja, as comissões podem aprovar ou rejeitar projetos em caráter terminativo. Porém, o processo centralizado que caracteriza o Legislativo federal, leva ao esvaziamento das comissões enquanto rota obrigatória de passagem das proposições legislativas. A influência dos líderes através do recurso de urgência, altera o fluxo ordinário das matérias, retirando

das comissões a possibilidade de interferir de maneira efetiva no processo decisório. Os projetos são levados diretamente para o crivo do plenário, rompendo todas as etapas posteriores do processo.

“A grande maioria dos projetos transformados em lei no período 1989-94 tramitou em regime de urgência na Câmara. Das 514 leis, 282 (55%) foram objeto de pedido de urgência, 203 das quais urgência urgentíssima [...]” (Figueiredo e Limongi. 1999, p. 58)

Por outro lado as regras regimentais tentam, de uma forma ou de outra, preservar o papel das comissões, principalmente nas quais as matérias, urgentes ou não, tem tramitação obrigatória, como a de Constituição e Justiça, que atesta a constitucionalidade das proposições.

Os presidentes das comissões contam com prerrogativas regimentais que os tornam diferentes quanto ao poder agenda em relação aos seus pares.

“Os presidentes de Comissões também desfrutam de amplos poderes de agenda, como pode ser constatado pela leitura do artigo 41 do RI: a eles compete, entre outras coisas, convocar e presidir todas as reuniões da Comissão; a fazer a pauta das reuniões; designar relatores distribuir-lhes a matéria para parecer; conceder a palavra; submeter a voto as questões sujeitas à deliberação; solicitar assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada, de sua iniciativa ou pedido do relator. É-lhes facultado, ainda, de acordo com o artigo 42, reunir-se com o Colégio de Líderes sempre que isto lhes pareça conveniente ou por convocação do Presidente da Câmara, sob a presidência deste, para o exame a assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo”. (Anastasia e Melo, 2002)

A representação proporcional dos partidos e dos Blocos Parlamentares e a inclusão de membros da minoria, também se aplicam a composição das comissões, o que atesta a

heterogeneidade tão favorável para o seu bom andamento. Porém, a posição privilegiada dos presidentes, em relação aos outros membros, leva-os a ter acesso a recursos privilegiados, que em tese leva essa equação equilibrada ao desequilíbrio. (Anastasia e Melo, 2002).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

A partir das reflexões apresentadas no presente trabalho, e com o auxílio da literatura especializada, pode-se concluir que o nosso presidencialismo de coalizão, funciona pautado em um processo extremamente centralizado, especialmente em dois atores: no Presidente da República e seus poderes legislativos e nos Líderes Partidários, que tem legitimada suas ações pelo regimento interno. Claramente, os modelos teóricos tomados individualmente não conseguem explicar de maneira definitiva o *modus operandi* da Câmara dos Deputados no Brasil. Questões relacionadas a mecanismos de conexão eleitoral ainda são fruto de intenso debate acadêmico, como é comprovado nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999, 2002 e 2004), Ames (2001) e Carvalho (2003), por exemplo. Não há dúvida, porém quanto à restrição poderes de agenda e veto conferidos aos deputados tomados individualmente.

Quando foram analisadas algumas etapas do trabalho Legislativo, a característica centralizada definidora de nosso sistema político apareceu de maneira substancial. Os projetos de lei são em larga medida controlados pelo Executivo, chegando ponto de se constituírem agendas distintas entre os dois poderes. O legislativo se dedicaria a sua pauta social, com uma abrangência nacional, porém, sem impor mudanças efetivas no

*status quo* e o Executivo se preocuparia com os grandes temas nacionais, centrando seus esforços nas agendas econômica e administrativa. Nesse sentido, os deputados teriam grandes dificuldades em impor políticas paroquiais pelo grau de centralidade do processo decisório. Nas emendas ao orçamento duas visões orientam a discussão. De acordo com uma delas as emendas, principalmente as individuais, seriam mecanismos de troca entre os dois poderes – o Executivo executaria as emendas, e em contrapartida o Legislativo aprovaria a agenda de interesse do Executivo. Para os defensores do modelo partidário não seria correto conferir ao Legislativo poder de barganhar com o Executivo. Segundo essa visão, o Executivo ditaria não só a execução como também a agenda das emendas, especialmente as individuais, que na visão distributivista seriam o mecanismo ideal que vincularia o representante a sua base eleitoral.

As comissões permanentes talvez sejam as instâncias legislativas mais influenciadas pela ação dos líderes. Através do pedido de urgência, os projetos são retirados da sua jurisdição<sup>9</sup>, o que causa certo esvaziamento de suas funções. Mesmo assim, elas têm poder terminativo sobre determinadas matérias, prerrogativa conferida pela a Constituição de 1988. Porém, sem dúvida o processo centralizado tira em muito o poder das comissões de interferirem de maneira mais efetiva nos trabalhos legislativos.

Por fim cabe ressaltar que os estudos legislativos ainda são uma área investigativa recente na Ciência Política brasileira, talvez pela nossa jovem democracia. Por tanto, são necessárias novas investigações, pois se o Legislativo fruto da representação proporcional é a expressão reflexa da sociedade, entender a Câmara dos Deputados no Brasil, constitui-se em mais uma das formas de explicar nossa sociedade.

---

<sup>9</sup> Exceção feita a Comissão e Justiça, que deve emitir parecer sobre os projetos estando eles em regime de urgência ou não.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, Sérgio H (1988). “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº.1, p. 5-34.

AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FVG Editora.

AMORIM NETO, Octavio, SANTOS, Fabiano (2002). “A Produção Legislativa do Congresso. Entre a Paróquia e a Nação”. In: L. Werneck Vianna (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

\_\_\_\_\_ (2003) O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista Ciências Sociais*, vol.46, nº.4, p.661-698.

ANASTASIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo (2002). “Accountability, representação e estabilidade política no Brasil”. In: ABRÚCIO, F (Org.). *O Estado numa Era de Reformas: lições dos anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento.

\_\_\_\_\_ (2002). “Teoria Democrática e novo Institucionalismo”. In: *Cadernos de Ciências Sociais*, PUCMINAS.

\_\_\_\_\_, MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano (2004). “Governabilidade e Representação Política na América do Sul”. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer: Fundação Editora Unesp.

BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Org.) (2003). “Reforma Política e Cidadania”. São Paulo. Fundação Perseu Abramo.

CINTRA, Antônio Octávio, AVELAR, Lucia (2004). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Fundação Konrad Adenauer/UNESP.

CARVALHO, Nelson Rojas (2003). *E no início eram as Bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, Rio de Janeiro: REVAN.

DAHL, Robert (1989). *Um prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

\_\_\_\_\_ (1997). *Poliarquia*. São Paula: EDUSP.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora.

\_\_\_\_\_ (2002). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 2002, vol.45, nº.2, p.303-344.

\_\_\_\_\_ (2005). Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.48, nº.4, p.737-776.

LIJPHART, Arend (1989). *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva.

\_\_\_\_\_ (2003). *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras de lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

NICOLAU, Jairo (1996). *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro, FGV.

\_\_\_\_\_ (2002). Como Controlar o Representante?: Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol.45, nº.2, p.219-236.

PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº.2, p. 265-301.

PRZEWORSKI, Adam (1994). *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

\_\_\_\_\_ (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

PUTNAM, Robert (1996). *Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV.

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

SANTOS, Fabiano (1997). Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, nº.3, p. 465-495.

\_\_\_\_\_ (1998). Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol.41, nº.4, p.863-873.

\_\_\_\_\_ (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Ed. UFMG/IUPERJ.