



O Presidencialismo da coalizão

Andréa Freitas



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor responsável

Felix Dane

Conselho editorial

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

Coordenação editorial e revisão

Reinaldo J. Themoteo

Capa e diagramação

Charles Steiman

Foto da Capa

Roberto Stuckert Filho/PR

Galeria de imagens do Palácio do Planalto

Impressão

Stamppa

F866p

Freitas, Andréa

O presidencialismo da coalizão / Andréa Freitas. – Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2016.

150 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 978-85-7504-198-7

1. Presidencialismo – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.

3. Poder legislativo – Brasil. 4. Poder Executivo – Brasil.

I. Konrad-Adenauer-Stiftung. II. Título.

CDD – 320.981

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas	4
Lista de Tabelas e Gráficos	5
Prefácio	7
Agradecimentos	11
Introdução	15
Do conflito à cooperação	22
Conflito inerente	23
Redesenhando o conflito	27
Office, policy or both?	30
Partidos Políticos como unidade de análise	34
Partidos políticos do ponto de vista empírico	39
Coalizões governamentais	44
Como medir as alterações do Legislativo?	46
Metodologia.....	48
Universo de Análise	53
O papel do Legislativo: o impacto das alterações no arcabouço legal	60
Qualificando o objeto	65
Impacto dos poderes de agenda nas alterações	68
Poder positivo das Comissões	78
Presidente, coalizão e maioria	84
Partidos políticos	85
Coalizão e maioria	94
Ministérios e relatores	98
Vetos presidenciais	104
Conclusão	110
Referências	112
Apêndice A	117
Disciplina partidária por ano	117
Apêndice B.....	118
Lista de projetos analisados	118
Apêndice C.....	148
Coalizões governamentais	148

Lista de abreviaturas e siglas

ANA.....	Agência Nacional das Águas
DEM.....	Democratas
MPV.....	Medidas Provisórias
PCdoB.....	Partido Comunista do Brasil
PDC.....	Partido Democrata Cristão
PDT.....	Partido Democrático Trabalhista
PEC.....	Proposta de Emenda à Constituição
PL.....	Projeto de Lei Ordinária
PLN.....	Projeto de Lei Orçamentária
PLP.....	Projeto de Lei Complementar
PMDB.....	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN.....	Partido da Mobilização Nacional
PP.....	Partido Progressista
PPS.....	Partido Popular Socialista
PR.....	Partido Republicano
PSB.....	Partido Socialista Brasileiro
PSC.....	Partido Social Cristão
PSDB.....	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL.....	Partido Socialismo e Liberdade
PST.....	Partido Social Trabalhista
PT.....	Partido dos Trabalhadores
PTB.....	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC.....	Partido Trabalhista Cristão
PTR.....	Partido Trabalhista Renovador
PV.....	Partido Verde
PDC.....	Partido Democrata Cristão

Lista de Tabelas e Gráficos

Gráfico 1 – Disciplina Partidária 1988 a 2010.....	40
Gráfico 2 – Disciplina em relação ao governo.....	42
Gráfico 3 – Correlação entre disciplina em relação ao governo na CD e no SF	43
Tabela 1 – Universo de análise: número de projetos e dispositivos por categoria	55
Gráfico 4 – Dispositivos por tipo de alteração	56
Gráfico 5 – Número de dispositivos do Executivo e do Legislativo por projeto (MPV).....	57
Gráfico 6 – Número de dispositivos do Executivo e do Legislativo por projeto (PL).....	58
Gráfico 7 – Número de dispositivos do Executivo e do Legislativo por projeto (PLP).....	59
Tabela 2 – Contribuição Média do Executivo e do Legislativo à Lei.....	63
Gráfico 8 – Distribuição da contribuição dos poderes ao texto legal.....	64
Tabela 3 – Abrangência dos dispositivos do Legislativo.....	66
Tabela 4 – Porcentagem de dispositivos com conteúdo estranho à medida provisória proposta.....	67
Tabela 5 – Média de dispositivos por projeto	70
Gráfico 9 – Dispersão do log dos dispositivos do Executivo e do Legislativo	72
Gráfico 10 – Razão de dispositivos do Legislativo por dias tramitando	73
Tabela 6 – Correlação de Pearson entre número de dispositivos do Legislativo e dias tramitando	74
Tabela 7 – Dispositivos do Legislativo por tipo de projeto e tipo de alteração.....	75
Gráfico 11 – Dispositivos por projeto e por urgência.....	77
Tabela 9 – Porcentagem de dispositivos por ator e projeto.....	82
Tabela 10 – Dispositivos do Legislativo por Casa	83
Gráfico 12 – Porcentagem de dispositivos do Legislativo por partido, relatorias e cadeiras (%).....	87
Tabela 11 – Porcentagem de dispositivos do Legislativo por partido e posição institucional	88
Gráfico 13 – Relatoria por projeto.....	89
Tabela 12 – Número e porcentagem de projetos alterados por partido	93
Tabela 13 – Dispositivos por partido do autor e por posição em relação ao governo	95
Gráfico 15 – Distribuição de dispositivos por partido e por coalizão, FHC (%)	96
Gráfico 17 – Relação entre partido dos ministros e relatores (FHC I).....	100
Gráfico 18 – Relação entre partido dos ministros e relatores (FHC II).....	101
Gráfico 19 – Relação entre partido dos ministros e relatores (Lula I)	102
Gráfico 20 – Relação entre partido dos ministros e relatores (Lula II)	103
Gráfico 21 – Número de vetos por autor	105
Gráfico 22 – Dispositivos vetados/dispositivos do Legislativo.....	106
Gráfico 23 – Dispositivos vetados/dispositivos do Legislativo, por condição do proponente	107
Gráfico 24 – Dispositivos vetados/dispositivos do Legislativo, por posição em relação ao governo	108

Aos meus amores, Leonardo, Gabriel e Guilherme.

Prefácio

Andréa Freitas escreveu um livro fundamental, uma contribuição original e decisiva para o campo. O presidencialismo da Coalizão é fruto de um trabalho de pesquisa árduo, daqueles que pedem dedicação e persistência que só se encontra em pesquisadores verdadeiramente comprometidos e fieis às exigências do trabalho científico. Não é fácil ou simples trazer novos elementos a um debate, contribuir de fato tanto do ponto de vista das ideias quanto das evidências. Andréa faz as duas coisas. Isto é para poucas.

Para fazer uma contribuição significativa é preciso conhecer o campo a fundo, assim como identificar as questões teoricamente relevantes e perceber o que pede novas pesquisas e ainda que tipo de dado ou informação precisa ser produzido para responder questões em aberto. Andréa fez justamente isto, identificou a lacuna e foi atrás das informações necessárias para preenchê-la. Um trabalho notável, essencial.

Já faz algum tempo que se sabe que o Poder Executivo é responsável pelas propostas que alteram o status quo legal do Brasil. A Constituição de 1988 preservou os poderes legislativos conferidos no período militar ao Presidente da República. Como afirmamos tempos atrás: o presidente brasileiro é de jure e de fato o principal legislador do país. As leis propostas pelo presidente raramente são rejeitadas e a maioria do que vira lei, foi proposto pelo presidente.

Estes fatos dão lugar a diversas interpretações equivocadas. Duas são mais importantes, porque apontam em direções opostas e, também, porque permitem qualificar e precisar a contribuição do trabalho de Andréa Freitas.

A primeira leitura equivocada dos dados citados infere a inutilidade ou insignificância do Congresso. Se o presidente legisla e, sobretudo, se só o presidente legisla, então que faz o Congresso? Conclui-se que não faz nada, que teria participação nula no processo decisório. O sistema político brasileiro seria marcado pela hipertrofia do Executivo e, conseqüentemente, por um abastardamento do Legislativo. Mas esta afirmação se assenta sobre a suposição de que as propostas feitas pelo Executivo passam incólumes pelo Congresso, que não são emendadas. Até Andréa Freitas aceitar o desafio de pegar o touro à unha, ninguém havia feito isto e simplesmente não se sabia qual a participação efetiva dos congressistas na produção legal.

A outra leitura inverte os termos. Não importa o que o presidente aprova, importa o que o presidente gostaria de aprovar, sua verdadeira agenda. O que se observa é o resultado da lei da antecipação das reações: o presidente conhece as resistências do Legislativo e filtra suas propostas, enviando ao Congresso o que sabe que será aprovado. Mais que isto, para obter o apoio que necessita, o presidente é forçado a fazer todo tipo de concessões, a principal delas é medida em cargos e sinecuras postos à disposição dos partidos que passam a integrar a coalizão

presidencial. Nesta leitura, o Congresso continua a ser visto como uma barreira ou, em uma visão menos radical, como fonte de distorções que se expressam pela forma particular assumida pelo presidencialismo brasileiro, qual seja, o presidencialismo de coalizão.

Nesta visão, a coalizão é vista como uma fonte de distorção ou de concessões feitas pelo presidente aos partidos que incorpora ao seu ministério para aprovar sua agenda política. Concessão não é bem o termo. O presidente “compra” apoio dando ministérios e cargos aos demais partidos. Não é claro, nessas interpretações, o que estes aliados estão ganhando. O cargo de ministro, por si e em si mesmo não é suficiente. Se fosse assim, o presidente obteria no máximo o apoio do ministro e não do partido. O que ganham ou o que querem os partidos que entram para o governo? A suposição nunca demonstrada é que os partidos que entram para o governo são clientelistas, que se interessam apenas por políticas particularistas voltados para eleitorados localizados que o sustentam. Por isto, o presidencialismo de coalizão seria uma versão distorcida do presidencialismo, um governo refém dos interesses particulares.

A consequência empírica desta visão é clara e imediata: a vasta maioria das propostas feitas pelo Executivo pode ser aprovada, mas elas não representam a vontade sincera do Executivo. As negociações a que o Executivo é forçado a fazer acabam por distorcer seu programa ou sua agenda de políticas. Uma vez mais, para que a proposição seja testada e ganhe embasamento empírico, cabe acompanhar a tramitação das matérias apresentadas pelo Executivo, ver como são tratadas pelo Legislativo. São emendadas? Por quem? Que tipo de transformação ocorre entre o proposto e o aprovado? Pois bem, Andréa Freitas fez justamente isto. E os resultados são surpreendentes.

De passagem, vale observar que o presidencialismo sem qualificativos, isto é, que se visse livre das “distorções” impostas pela necessidade de barganhar com o Legislativo, se aproximaria da primeira versão, isto é, seria um presidente capaz de aprovar integralmente, sem qualquer interferência efetiva do Congresso, sua agenda legislativa.

O essencial a reter é que estas duas visões se assentam sobre premissas ou expectativas empíricas sobre a participação do Congresso no processo legislativo. Dito de forma mais adequada, se o Congresso não faz nada, se sua participação é nula, então deve ser verdade que as propostas do Executivo são aprovadas como enviadas. De outro lado, se o Congresso distorce e arranca concessões do Executivo, então as propostas devem sofrer alterações profundas, que as desviam de seu objetivo original, quando tramitam pelo Congresso.

Na realidade, pode-se fazer uma proposição mais geral. Qualquer hipótese sobre as relações Executivo-Legislativo pede análise detida do que acontece com as propostas do Executivo quando tramitam pelo Congresso. São alteradas? As alterações são significativas? Altera-se muito ou pouco? No marginal ou no essencial?

À primeira vista, esta é uma tarefa simples. Bastaria comparar os textos enviados e os transformados em lei, identificar por simples contraste o que foi alterado. Pois é, parece simples. Nós mesmos, quando começamos a pesquisar o Congresso, pensávamos assim. Não demorou que

nos déssemos conta da encrenca, de quão complicado era ser capaz de fazer este contraste e saber com certeza que alterações partem de quem e, além disto, ter uma forma de fazer uma contabilidade objetiva das alterações feitas pelo Congresso. Identificar as emendas aprovadas, um caminho aparentemente simples, fácil e direto evidente, reserva todo tipo de surpresas ao pesquisador. O processo legislativo não é assim tão simples. O relator é a figura chave no processo de tramitação das matérias. Cabe a ele (ou ela) estudar as emendas apresentadas e decidir o destino de cada uma delas. O resultado de seu trabalho é a elaboração de um substitutivo, um novo texto, em que não é fácil identificar cada uma das emendas apresentadas.

Não é o caso de adiantar como Andréa resolveu e removeu todos estes obstáculos. Aqui, cabe ressaltar o trabalho artesanal e, em certa medida, insano que a pesquisa envolveu. Todos os passos da tramitação foram seguidos no detalhe, todas as modificações traçadas a seu proponente e decompostas em unidades comparáveis.

Todo e qualquer pesquisador da área sabe que nesta comparação entre o que entra e o que sai está a informação crucial para avaliar as relações Executivo-Legislativo. Este é um elemento essencial para sustentar afirmações básicas sobre as leis aprovadas e o papel de cada um dos Poderes na produção legislativa. O Executivo pode ter tudo que manda aprovado, mas o que é aprovado pode ser idêntico ao enviado, como pode também ser inteiramente diferente. Para saber, é preciso fazer o que Andréa fez. No caso do Brasil, ninguém havia feito. Há exemplos na literatura internacional, mas não tão completos. De uma forma ou de outra, todos os exemplos que conhecemos, recorreram a algum tipo de simplificação. Não foi o caso deste trabalho. Andréa evitou os subterfúgios e os atalhos. Trabalhou duro. O resultado é revelador.

O quadro que emerge subverte o conhecimento estabelecido sobre como funcionam coalizões de governo. Na realidade, esta afirmação não é correta, porque se revisitarmos a literatura sobre coalizões, em geral sobre sistemas parlamentaristas, veremos que esta se concentra nos dois momentos extremos da sua existência, isto é, na formação e na sua dissolução, no início e no fim. Pouco se escreveu sobre o funcionamento das coalizões, como elas de fato operam no dia a dia do governo. Esta a caixa preta que o trabalho de Andréa Freitas começa a abrir.

Nesta operação, um resultado imediato deve ser ressaltado: a distinção entre dois atores, Executivo e Legislativo, cai por terra. Quem governa é maioria e a maioria tem representantes tanto no Executivo quanto no Legislativo. Mais do que isto, a maioria é heterogênea, porque constituída por diferentes partidos, tanto no plano do Executivo quanto no do Legislativo. Coordenar a participação de todos esses atores no processo decisório está longe de ser uma tarefa simples. A pesquisa revela, por meio da análise das transformações feitas ao longo da tramitação das matérias introduzidas pelo Poder Executivo, como esta coordenação ocorre, como os diferentes atores políticos participam e controlam uns aos outros. O resultado final, as leis efetivamente aprovadas, são obras da coalizão, com uma participação efetiva e significativa do Congresso. Algo como um terço do texto final aprovado das matérias propostas pelo Executivo é de autoria dos legisladores. O Congresso, portanto, tem um papel e um papel positivo. Dito de forma inversa: o Congresso não distorce, não aprova apenas e exclusivamente penduricalhos para agradar sua clientela. Se fosse assim, estas contribuições seriam objeto do veto presidencial.

Antes de deixar o leitor com o texto da autora, para concluir, cabe chamar atenção para outro aspecto central da análise de Andréa Freitas. Não apenas o Executivo deixa de ser analisado como um ator único, afinal ele é composto por uma série de ministérios ocupados por diferentes partidos, como também perde sua onisciência. Quem quer que faça uma proposta legislativa, o faz com base em informações e em suposições acerca dos resultados a serem obtidos. A tramitação da matéria, a deliberação em torno dela, é uma oportunidade para que os membros da coalizão agreguem informações ao projeto. A premissa de que uma alteração é uma concessão é equivocada e só seria verdadeira se o proponente tivesse a capacidade de prever todas as consequências da proposta. A análise de Andréa Freitas mostra que as contribuições feitas ao longo da tramitação da matéria podem ser vistas como positivas, como correção de rumos, como incorporação de novos pontos de vista e assim por diante. Na realidade, isto não é senão a confirmação de que decisões coletivas são superiores às individuais, que a deliberação pública é positiva.

O leitor tem diante de si um livro admirável. Um exemplo de uma boa pesquisa em que discussão teórica e trabalho empírico meticuloso e inovador se combinam. Um livro exemplar.

Fernando Limongi

Argelina Cheibub Figueiredo

Agradecimentos

Este trabalho é fruto de uma agenda de pesquisa compartilhada pelo grupo do Cebrap/Neci coordenados pelo Professores Fernando Limongi e pela Professora Argelina Figueiredo, e, certamente, não seria possível sem o apoio deles, do meu orientador – Fernando Limongi – e da minha família e de muitas outras pessoas, cujas conversas, comentários e sugestões são expressas ao longo de todo o livro.

Agradeço especialmente à Simone Diniz que primeiro me chamou a atenção para a importância de estudar as alterações do Legislativo; ao Samuel Moura, o Rafael Freitas e o Danilo Medeiros que perseguiram essa obsessão ao meu lado. À Andreza Davidian, Mauricio Izumi, Patrick Silva, pelas inúmeras sugestões e pelo enorme carinho. Aos jovens pesquisadores do CEBRAP e do NECI, Fernanda Machado, Joyce Luz, Carla Voros, Grazielle Silotto, agradeço pelos comentários.

Agradeço ainda ao Davi Moreira que me apresentou a metodologia dos dispositivos, ao Professor Rogério Arantes que me ensinou a usá-la. Ao Samir Luna, que me ajudou a montar a estrutura para acolher esses dados insanos. Tenho que fazer um agradecimento especial a Andréa Junqueira, não seria possível coletar todos esses dados sem sua ajuda, se isso não fosse suficiente, sua capacidade analítica, sua capacidade de prever problemas nessa estrutura, me ajudaram muito na hora de partir para análise.

Sou muito grata ao professor Timothy Power, por ter me recebido em Oxford e pelos comentários com os quais você me presenteou. Sou grata ao Professor Matthew Taylor e Professora Argelina Figueiredo que me reconduziram ao caminho correto.

A Professora Argelina, também devo agradecer pela enorme contribuição na minha formação, que certamente não se reduz a esta livro, nos anos de trabalho com você, aprendi a levar a sério o rigor científico, sempre generosa me ensinou muito.

Entre todos os agradecimentos, um mais que especial é dedicado ao meu orientador e chefe, Professor Fernando Limongi. Professor, sua contribuição para esse trabalho é enorme, infinitas conversas, momentos de frustração e glória, sempre exigente e paciente, quase que paternal me puxou ao meu limite, transformou uma ideia simples e desnorteada no melhor trabalho que eu poderia fazer. Contudo Professor, essa é só uma parte pequena da história, nesses 10 anos que trabalhamos juntos, você me fez acreditar que eu podia fazer o que para mim parecia inatingível. Eu provavelmente não teria seguido rumo à carreira acadêmica se não tivesse tido a sorte de trabalhar com você. O que você me ensinou nesse período, está refletido em toda a tese, mas é uma parte muito pequena da contribuição que você deu para minha vida.

Sou muito grata a minha família. À minha mãe, Valéria Marcondes, ao meu pai, Umberto Freitas, aos meus irmãos, Mariana e Michael Marcondes e a minha sogra Rita Jacob pelo apoio incondicional. Sou grata também aos meus filhos, Gabriel e Guilherme, não só pelo apoio, mas também pela paciência e pela compreensão com minhas muitas ausências.

A gratidão que eu tenho ao meu marido, Leonardo Jacob, não tem como traduzir em palavras. Dizer que você me deu suporte e apoio, não conta nem uma mínima parte do que você fez e faz por mim todos os dias. Você me dá algo intangível, incomensurável, que é impossível traduzir. Espero ter a honra de passar o resto da minha vida tentando devolver a você o que você me dá.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo suporte financeiro.

It's true but trivial, in precisely the same sense as it is true that the chair you are sitting on as you read this is not really a solid object at all but a collection of molecules with vast areas of open space in between them. While the indisputable fact may be of immense importance to those who are interested in molecules it is none the less the case that you, interested as you are in other things, will not come too badly unstuck if you persist in treating it as a chair and sit on it"

Laver & Schofield, 1998

Introdução

Em 2 de setembro de 1999, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, enviou ao Poder Legislativo Projeto de Lei (PL) dispondo sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA)¹. A criação de agências reguladoras foi certamente um dos pontos destacados da agenda de FHC, que criou 9 das 10 agências reguladoras em atividade no país. O projeto da criação da ANA inicia sua tramitação no Legislativo com urgência constitucional² e em menos de um ano é aprovado. Quando o projeto volta à presidência para sanção, o Executivo o sanciona parcialmente. Junto com a publicação do texto dessa Lei no Diário Oficial da União, seguiram-se os vetos da Presidência.

As negociações em torno da criação de cada uma das agências, incluindo as relativas à ANA, foram intensas. Mas por que, após uma intensa batalha para a sua aprovação, o Executivo vetaria, ainda que parcialmente, uma Lei que ele mesmo enviou ao Congresso?

A visão tradicional acerca do funcionamento dos sistemas presidencialistas supõe que separação de poderes implica no conflito entre duas agendas políticas, a do Poder Executivo e a do Legislativo. Nesta abordagem, o veto presidencial é a indicação mais acabada do conflito entre os poderes³. Mas o presidente no Brasil não veta apenas as propostas do Legislativo: dos projetos transformados em lei cuja iniciativa se deveu ao presidente, 15% sofreram algum tipo de veto.

Por que o presidente vetaria estas matérias? Segundo a referida visão que equipara separação a conflito entre Poderes, a resposta é óbvia. O presidente está vetando “penduricalhos”⁴, ou seja, as alterações feitas pelos parlamentares sedentos em levar benefícios concentrados para seus eleitores. Os penduricalhos são retirados e a agenda presidencial é restaurada.

Esta, contudo, não pode ser a explicação para o PL citado acima. Primeiro, porque o Executivo não veta a totalidade das alterações do Legislativo. Essa medida recebeu 70 alterações em sua passagem pelo Legislativo⁵. O Executivo, tendo poder para vetar todas estas alterações, vetou apenas sete trechos.

1 Projeto de Lei nº 1617 de 1999, o projeto dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) e suas atribuições. Foi transformado na Lei nº 9984 de 2000.

2 Urgência Constitucional é um dos poderes de agenda do presidente, que pode ser solicitada unilateralmente pelo Executivo para os projetos de lei sua iniciativa em qualquer tempo, a frente falaremos mais sobre isso.

3 Por isto mesmo é chamado de poder de agenda negativo ou reativo (Shugart & Carey, 1992).

4 “Penduricalhos”, ou “contrabando” são nomes normalmente utilizados pela imprensa para se referir a matérias inseridas pelos legisladores em medidas provisórias que não guardam relação com a proposta original do Executivo. Algo como as caudas orçamentárias da República Velha, onde os parlamentares, aproveitando-se de que o presidente não podia vetar parte de um projeto, inseriam no projeto orçamentário todo tipo de disposição, cientes de que para o presidente o custo de vetar o orçamento era enorme; ou, ainda, como os riders, emendas inseridas pelo Congresso norte-americano em projetos do Executivo, em geral de conteúdo controverso e não relacionado ao projeto do Executivo, o qual, igualmente, não pode vetar parcialmente as propostas.

5 No terceiro capítulo apresento a metodologia que permite a contabilização dessas alterações.

Mais paradoxal do que o pequeno número de vetos é que, dos sete trechos, um não foi alterado no Legislativo. Nem o trecho em si, tampouco algum outro trecho que o tornaria incoerente ou inconsistente. São vetos do presidente ao projeto que saiu originalmente do Executivo. Nesse caso, definitivamente, o veto não é a expressão de um conflito entre os Poderes.

Pode-se argumentar que esse projeto é uma exceção. Mas, como veremos ao longo desse trabalho, não é. Não são poucas as vezes que presidentes vetam suas próprias propostas. A chave para entender tal comportamento é razoavelmente simples: quem submete a proposta é o Poder Executivo e não o presidente. E o Executivo é um ator coletivo e não individual. Assim, vetar a si mesmo não é um indício de “esquizofrenia” do presidente. A contradição ou paradoxo são frutos da falsa personificação, isto é, da identificação do Presidente com o Executivo.

Hoje é ponto pacífico que o Brasil é governável. O presidente aprova a maioria das propostas que envia ao Legislativo (possui altas taxas de sucesso) e a maioria das leis são oriundas de projetos iniciados pelo Executivo (possui altas taxas de dominância) (Figueiredo & Limongi, 1999). As explicações para o sucesso e dominância⁶ têm como base os poderes do presidente – os poderes de agenda, o controle discricionário sobre cargos e sobre o orçamento. Ainda que, em geral, as pesquisas destaquem a importância do conjunto de poderes, a operacionalização tende a se concentrar na importância de uma única variável institucional deixando de lado outros componentes explicativos (Chaisty, Cheeseman, & Power, 2012). Ao mesmo tempo, que se concentram excessivamente na figura do presidente e nos seus poderes, deixam de lado o Congresso, pois o foco recai nos meios utilizados pelo Executivo para anular os interesses particulares que guiariam a ação dos parlamentares. Se levada ao extremo, resultaria dessa lógica que os poderes do presidente retirariam qualquer possibilidade de ação do Legislativo. Mesmo quando a explicação é partidária, ela tende a se concentrar em como a centralização do processo legislativo nas mãos dos líderes partidários anularia os incentivos fragmentadores e personalistas do sistema eleitoral.

Portanto, mesmo que hoje reconheçamos a governabilidade como um fato, esta parece ser assegurada a despeito do Legislativo, por meio da sua neutralização. O Legislativo tende a ser visto como formado por um amontoado de parlamentares lutando por recursos escassos, cujas demandas são contornadas por um presidente que se ampara em seus poderes constitucionais e nos recursos que controla. Quando muito, considera-se que o Presidente conta com aliados no Congresso: os líderes partidários. Nessa visão, a centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários anularia efeitos perversos da legislação eleitoral, neutralizando as demandas individualistas dos parlamentares. Mas mesmo segundo essa visão os parlamentares (e não mais o Congresso) são um obstáculo a ser contornado.

Em ambos os casos o Congresso é visto como composto por parlamentares preocupados apenas com a manutenção de seus cargos, como se suas carreiras políticas não estivessem relacionadas à apresentação e/ou suporte de políticas específicas. Essas interpretações tomam o Legislativo

6 Sendo justas, os diversos trabalhos de Figueiredo e Limongi se concentram em no mínimo dois pontos, os poderes do presidente e dos líderes partidários, como meios para organizar a maioria. Outros trabalhos sobre o Brasil, no entanto, tendem a se concentrar apenas nos poderes do presidente, por exemplo, Amorim Neto, Cox, & McCubbins (2003); ou Pereira & Mueller (2003) ou Ames (2003).

e o Executivo como se fossem dois atores unitários competindo por recursos escassos. Os dois atores teriam uma única motivação, qual seja: a reeleição. Mas nem o Legislativo, nem tampouco o Executivo são atores unitários. Tampouco, ambos têm apenas uma motivação, ou melhor, não desenvolvem uma única estratégia para alcançar o que perseguem.

O aparente desequilíbrio entre os Poderes em prol do Executivo no tocante à produção legal⁷ não pode ser explicado apenas pelas garantias constitucionais e regimentais cedidas a este poder. Para dar conta da excessiva fragmentação do Congresso, os presidentes eleitos, sistematicamente, têm composto coalizões governamentais – dividem as pastas ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional – formando maiorias legislativas que o sustentam, assegurando sua predominância. O sistema político brasileiro é, portanto, um presidencialismo de coalizão no sentido estrito do termo: Presidentes governam amparados por uma coalizão partidária. Coalizão, portanto, não é um qualificativo ou apêndice ao presidencialismo.

A formação da coalizão tem que ser tomada a sério. Ela tem consequências para o *modus operandi* do sistema político que não são percebidas se olharmos apenas para presidência, especialmente se o Executivo for identificado ao presidente, à pessoa que ocupa o cargo. No momento em que o presidente divide seu poder com os partidos que compõem sua coalizão, ele firma um acordo que obscurece as distinções entre os Poderes Executivo e o Legislativo. A formação de uma coalizão diminui a distância entre Executivo e Legislativo porque os partidos políticos representados no Executivo, isto é, aqueles que recebem pastas ministeriais, também estão presentes no Legislativo. A coalizão é, portanto, o modo pelo qual se obtém a coordenação entre os Poderes, em que a separação formal entre os poderes é substituída por sua articulação. (Figueiredo & Limongi, 2009).

Este trabalho se insere neste debate, procurando compreender como funcionam as coalizões que sustentam o Executivo no Brasil, com um olhar direcionado ao processo de produção de leis dentro do Congresso Nacional. Argumenta-se aqui que a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, ou seja, implica que todos os partidos que compõem a coalizão têm um papel na formulação e implementação de políticas.

A coalizão, portanto, não significa ou não deve ser lida como uma restrição ao poder presidencial, mas sim como a forma que este toma. A coalizão é o que o torna este poder efetivo. A agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão. Dito de outra forma, presidentes formam coalizões porque antecipam a impossibilidade de aprovar qualquer projeto de lei sem o concurso de uma maioria.

Pretendo, e esta é a principal contribuição positiva deste trabalho, através da análise do processo de produção das leis, identificar como o acordo genérico entre os partidos ao formarem uma coalizão toma corpo e se expressa no momento em que políticas específicas são aprovadas.

7 80% das leis promulgadas entre 1988 e 2011 tiveram origem neste poder (Banco de Dados Legislativos CEBRAP).

O acompanhamento dos projetos propostos originalmente pelo Poder Executivo permite identificar, de forma concreta, como a coalizão constrói o consenso necessário para aprovação da sua agenda. As alterações sugeridas ao longo da tramitação destas propostas, portanto, não precisam ser vistas como representando uma agenda alternativa à do Presidente. Na maioria dos casos, como será visto ao longo deste trabalho, estas alterações partem de membros da própria coalizão e representam ajustes, correções e negociações que expressam o funcionamento da coalizão.

Governos multipartidários são marcados por uma tensão intrínseca, qual seja, a necessidade de unir partidos com preferências diversas em torno de uma única agenda governamental. Isto é verdade em qualquer sistema de governo, seja ele parlamentarismo ou presidencialismo. E a deliberação no interior do Legislativo é um momento privilegiado para expressão dessa tensão e para a construção de consenso (Martin & Vanberg, 2011).

O objeto da análise se justifica no fato de que, embora haja uma proliferação de trabalhos sobre a relação entre Executivo e Legislativo, é nos mecanismos que possibilitam a formação e, principalmente, o funcionamento das coalizões, que residem as maiores divergências entre eles. O ponto merece ênfase: este trabalho pretende focar no funcionamento das coalizões.

Os estudos sobre a formação de coalizões em sistemas presidencialistas, não só os direcionados ao caso brasileiro, privilegiam a dimensão estratégica da distribuição de pastas ministeriais, deixando de lado o papel que os ministros têm na formulação e execução de políticas. A distribuição de ministérios tende a ser vista como uma ferramenta à disposição do Presidente para maximizar apoio legislativo necessário à aprovação de sua agenda política. O ocupante da pasta ministerial é representado como um mero guardião de benesses auferidas ao seu partido com a entrada no governo, benesses essas medidas em cargos ou em uma fatia do orçamento.

Mas os partidos têm incentivos para se juntar à coalizão também para alcançar seus objetivos em termos de políticas substantivas (Strøm & Muller, 2000). Em sistemas presidencialistas, especialmente onde o presidente tem fortes poderes de agenda, estes incentivos devem ser tão fortes quanto em sistemas parlamentaristas, onde o processo é dominado pelo Executivo. Além disto, ministérios não são responsáveis apenas pela execução de um conjunto de políticas previamente formatadas. Eles também formulam novas políticas e definem o rumo da agenda presidencial. Para tanto, devem gozar de certa autonomia. Novamente, o acordo que possibilita a criação da coalizão implica também na divisão de responsabilidades sobre as políticas.

Se isso é verdadeiro, quando os projetos chegam ao Legislativo eles serão negociados pelos demais membros da coalizão. Ao longo da tramitação das matérias, portanto, políticas são conformadas pela coalizão. O Legislativo seria então uma das etapas da formatação de uma agenda que deixa de ser do presidente, ou do ministro de determinado partido, e passa a ser a agenda da maioria, formatada pela coalizão.

Esse acordo não é simples, tampouco é completamente pacífico. Os partidos que compõem a coalizão são os mesmos partidos que na eleição seguinte poderão estar em lados opostos

na disputa. Como lembram Laver e Schofield (1998), o maior risco que um partido corre ao entrar na coalizão é não ser capaz de se diferenciar dos demais partidos na eleição seguinte. Assim, ainda que os partidos cooperem para formatação de uma agenda única, não perdem de vista o caráter transitório dessa cooperação, desenvolvendo, para isso, uma dupla estratégia: ao tempo que cooperam e tentam colher o máximo de crédito possível por cada medida aprovada, também farão o possível para imputar os custos aos outros partidos da coalizão.

O PL que trata da criação da ANA é excelente exemplo do complexo processo de formatação de uma lei. O projeto inicia sua tramitação com urgência constitucional⁸. Cerca de trinta dias depois, quando vai à votação no plenário, com sua discussão já iniciada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente da República manda uma mensagem à Câmara dos Deputados que retira a urgência do projeto. O portador da mensagem é o Deputado Arnaldo Madeira (PSDB/SP), na época líder do governo, que ao encaminhá-la à Presidência da Casa, afirma:

Sr. Presidente, encaminhei a V. Ex., em mãos mensagem do Sr. Presidente da República retirando a urgência constitucional desta matéria, atendendo acordo que houve entre os Líderes, na reunião feita no gabinete de V. Ex^a ontem, em que o Deputado Miro Teixeira sugeriu que suspendêssemos a urgência constitucional e fixássemos prazo para a votação desta matéria, para que a Oposição e os demais Deputados pudessem examinar com mais cuidado esse projeto relativo à Agência Nacional de Águas [...] trazemos a mensagem do Sr. Presidente da República e simultaneamente requeremos a votação da urgência por acordo no plenário, para que esta matéria seja apreciada na próxima quarta-feira, quando a urgência urgentíssima já terá sido votada. (DCD, 21/10/99, pp. 49992)

Na sequência, o Presidente da Câmara dos Deputados – Deputado Michel Temer (PMDB/SP) – congratula o Deputado Arnaldo Madeira por seus esforços no sentido de “dar cumprimento à decisão do Colégio de Líderes” (idem) e adia a votação do projeto. Isto feito, dá-se mais tempo às comissões e aos relatores para construir um projeto mais consensual. Entre as alterações realizadas no projeto original, foram fundamentais para fechar o acordo aquelas que submetiam a agência a um Conselho com a participação da sociedade civil.

Quando o projeto vai ao plenário, há consenso sobre o texto básico entre quase todos os partidos, assim como sobre a rejeição dos destaques entre os partidos da coalizão. Sobre isso, o Deputado Arthur Virgílio (PSDB/AM) se pronuncia:

Quando vejo este conagraçamento, profundamente gratificante para quem faz a luta por dentro do Congresso e percebe que este é um daqueles momentos que afirmam a sabedoria de todo um coletivo, devo dizer que ele corresponde à visão do Governo que represento nesta Casa (DCD, 19/1/00, p. 02282).

Assim, cada uma das alterações foi negociada no interior do Legislativo tendo sempre os líderes partidários como representantes de sua bancada. Uma vez formado o acordo, o projeto foi

8 Como veremos à frente, o presidente quase não faz uso desse tipo de urgência. Entre 1988 e 2011, ela só foi solicitada para 3,6% dos projetos do Executivo.

aprovado com tranquilidade, em uma votação unânime entre os partidos da coalizão. Vai ao Senado e não sofre nenhuma alteração, apesar das tentativas da oposição (na época o PT) em promover alterações no projeto. Uma vez aprovado, é enviado à sanção. O Presidente veta sete trechos do projeto⁹, um que reduzia competências do Ministério do Meio Ambiente, outro que tratava da possibilidade da ANA atribuir a órgãos públicos ou a organizações sociais civis de interesse público a execução de atividades de sua competência, outros quatro que tratavam do período de impedimento para exercício profissional de ex-dirigente da Agência Nacional de Águas e, finalmente, o trecho que constava no projeto original, o § 3º do Art. 21 determinando que a programação orçamentária e financeira da agência não sofreria limites nos seus valores para movimentação e empenho.

Nesse contexto o veto presidencial não pode ser reduzido a um conflito entre os Poderes, tampouco cabe vê-lo como reflexo de um conflito entre agendas políticas distintas, onde se contraporiam, por um lado, um presidente com uma agenda nacional, e, de outro, os parlamentares com seus interesses locais. Ele é, em verdade, reflexo da preocupação dos partidos com a formulação de políticas. Mais precisamente, é reflexo do desafio posto pela formação de uma coalizão, qual seja: da necessidade de cooperar para mudar o status quo, tendo em mente que no momento seguinte irão competir pelo crédito (ou se livrar dos custos) dessas políticas junto ao eleitor.

Desse modo, é preciso qualificar o debate, olhando para o processo que se dá no interior do Legislativo, antes de um determinado projeto chegar ao plenário. As perguntas são: quais são os mecanismos que mantêm um conjunto de partidos unidos em torno da agenda presidencial? Em que medida pode-se afirmar que esta agenda é compartilhada entre os partidos da coalizão? Essas são as perguntas que guiarão esse trabalho.

O trabalho está dividido da seguinte forma. No capítulo 1 faço uma revisão da literatura com foco nas premissas adotadas na análise de sistemas presidencialistas. Procuo demonstrar como a suposição de um conflito inerente entre os Poderes afetou dramaticamente a forma como entendemos coalizões nesse sistema. Mostro ainda que não há nenhuma razão para assumirmos que políticos são motivados exclusivamente por cargos. Evidencio teórica e empiricamente que os partidos políticos podem ser tomados como unidade de análise, quando procuramos entender o funcionamento das coalizões em sistemas presidencialistas. Por fim, apresento a definição de coalizão que irá guiar o restante da tese.

No capítulo 2 apresento a metodologia que utilizei para mensurar, classificar e determinar o autor de cada alteração no interior do Legislativo, bem como meu universo de análise. No capítulo 3 demonstro a importância do Legislativo no processo de formatação das leis. Mostro que o Legislativo cumpre seu papel, delibera sobre as propostas e as altera. Demonstro ainda que os poderes de agenda do Presidente e dos líderes partidários não afetam a capacidade dos legisladores alterarem esses projetos.

No capítulo 4 demonstro que o processo de alteração não é caótico, ele é coordenado pelos partidos políticos e fazer parte da coalizão, bem como o status majoritário da mesma, definem a capacidade dos atores terem sucesso nas alterações pretendidas. Demonstro ainda que a agenda do Executivo aprovada não é do Presidente, tampouco pode ser resumida a uma agenda do partido do Presidente. No interior do Legislativo os partidos da coalizão fazem um controle cruzado. O partido do ministro que assina o projeto não é o partido do relator do mesmo. Assim, agenda do Executivo aprovada deve ser entendida como uma agenda dos partidos que fazem parte da coalizão. Por fim, sintetizo o que foi discutido ao longo do trabalho e apresento as conclusões.

Do conflito à cooperação

O presidencialismo de coalizão, considerado por um bom tempo como um traço peculiar do sistema político brasileiro (Abranches, 1988), é uma realidade frequente nas democracias presidenciais da América Latina, na África e do Leste Europeu (Amorim Neto, 2006; Chaisty et al., 2012; Cheibub, 2007; Cheibub & Limongi, 2002, 2010; Cheibub, Przeworski, & Saiegh, 2002, 2004; Deheza, 1997, 1998; Figueiredo, Salles, & Vieira, 2009). Mas, apesar do crescente interesse neste tipo de arranjo institucional, não há clareza sobre que interesses estão envolvidos na relação entre Executivo e Legislativo e como estes são negociados. Além disso, persiste uma noção de que coalizões são mais frágeis nesses países do que aquelas formadas em sistemas parlamentaristas.

Como veremos neste capítulo, essa falta de clareza é, em grande parte, consequência das premissas que guiam os trabalhos voltados para os sistemas presidencialistas. Essas premissas têm consequência direta no entendimento da ciência política sobre a possibilidade de se conciliar presidencialismo e coalizão.

Nesse sentido, neste capítulo farei uma revisão bibliográfica pouco ortodoxa. Na primeira seção, apresentarei as premissas que, no meu entendimento, estão na base dos estudos sobre presidencialismo, quais sejam:

1. Políticos são motivados exclusivamente por cargos (*office-seekers*);
2. Legislativo e Executivo têm agendas concorrentes, logo tem uma relação conflitiva;
3. Partidos políticos não são capazes de coordenar a ação coletiva, seja ela no interior do Legislativo, seja ela na relação entre os Poderes – Legislativo e Executivo.

Na segunda seção mostrarei que, embora o enfoque dos estudos sobre sistemas presidencialistas tenha mudado, estas premissas forma mantidas. E, são estas premissas que impedem que se equi- pare ou se estude da mesma forma coalizões em sistemas presidencialistas e parlamentaristas (Cheibub & Limongi, 2010)the literature on legislative-executive relations was bifurcated. It had evolved into two separate and independent bodies of work. One branch focused on parliamentary and the other on presidential systems, which were considered to represent two completely independent and alternative forms of government. Today a more integrated view of executive-legislative relations in democratic regimes exists. The emergence of this new perspective owes a great deal to the appearance of two seminal books, which, perhaps in a way unintended by the authors, questioned the premises upon which the bifurcated view of parliamentarism and presidentialism rested. Kaare Strom's *Minority Government and Majority Rule* (1990).

Na terça seção, mostrarei que não há motivo que sustente a suposição de que políticos sejam motivados exclusivamente por cargos nos sistemas presidencialistas. Os dois Poderes têm a

mesma motivação: mudar o status quo¹⁰. A manutenção de seus cargos exige que aprovelem e implementem políticas, mesmo que queiram apenas levar benefícios concentrados para seus eleitores e financiadores de campanha, o que, por sua vez, torna difícil sustentar o argumento de que a relação entre Executivo e Legislativo é necessariamente conflituosa¹¹. Uma vez que têm a mesma motivação, presidente e legisladores procuram coordenar suas ações para alcançar esse objetivo e manter as mudanças o mais perto possível de suas preferências. Essa coordenação é papel por excelência dos partidos políticos, que a exercem de jure e de fato. Portanto, como mostrarei teoricamente na quarta seção e empiricamente na quinta, partidos podem e devem ser tomados como unidade de análise. Por fim, na sexta seção, apresentarei a definição de coalizões governamentais que adoto e que irá orientar esse trabalho.

Esse longo percurso visa motivar e justificar o trabalho posterior. Mostro porque análises anteriores têm negligenciado o funcionamento das coalizões, a existência de coalizões em presidencialismo tem sido aceita de forma condicional e qualificada, a parte empírica deste capítulo mostra que coalizões merecem atenção. Elas operam como se espera que operem. Isto é, se adotarmos os critérios usados em sistemas parlamentaristas para definir o que são coalizões, temos que entender que coalizões também se formam no Brasil, merecendo assim o mesmo tratamento analítico.

Conflito inerente

A percepção de que um conflito inerente entre os Poderes Executivo e Legislativo marca o funcionamento dos sistemas presidencialistas foi construída a partir de dois argumentos. O primeiro faz referência à arena eleitoral, mais precisamente, à diferença no eleitorado do presidente e dos parlamentares e seus efeitos no tipo de política que cada Poder tentará produzir. O segundo argumento deriva da falta de meios para coordenar a ação dos dois Poderes, ou da incapacidade dos partidos políticos controlarem seus membros. Nos dois casos, esta percepção é construída em oposição aos sistemas parlamentaristas e decorre da forma como o Executivo é constituído, ou seja, da fusão ou separação no momento da constituição do Poder Executivo (Limongi, 2002).

Em sistemas parlamentaristas a fusão dos Poderes seria determinada pelo fato de que o chefe do Executivo é eleito de forma indireta pela maioria dos membros do parlamento, o que implica

10 Todo político em sua campanha promete mudanças no status quo, cada promessa das mais concretas, construção de ponte, escola, as mais abstratas, melhorias na saúde e educação, exigem mudança no status quo. Mesmo levar recursos do orçamento para região A ou B, exige a formatação de um programa, exige legislação que dê suporte a transferência de recurso. Nesse sentido exige que a proposição de um projeto que muda o status quo. Obviamente, podemos imaginar que um candidato proponha a manutenção de política específica, para exemplificar lutará contra qualquer proposta que permita o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Mas esses casos serão exceções.

11 A separação da origem e sobrevivência dos Poderes, que é definidora do sistema presidencialista (Shugart & Carey, 1992), diz respeito apenas a mecanismos que permitam ao Legislativo fiscalizar as ações do Executivo e vice-versa, sem que um possa ameaçar a sobrevivência do outro. Ou seja, a separação busca manter a autonomia e independência entre os Poderes. Mas a fiscalização só é possível se os poderes dividirem responsabilidades (idem, p. 19), o que minimiza a separação dos Poderes no que tange à feita das políticas, na mesma medida em que exige uma coordenação intensa e diária.

em ter apoio legislativo¹². O que também implica que, durante a campanha eleitoral para o Legislativo, os partidos não apenas apresentem seus candidatos ao parlamento, mas alicercem suas campanhas no seu candidato ao cargo de primeiro-ministro.

Em sistemas presidencialistas, por sua vez, o chefe do Executivo e os membros do parlamento são eleitos de forma independente, em eleições distintas que podem ocorrer em momentos diferentes no tempo. Ademais, são eleitos para mandatos com tempo determinado e não há meios institucionais nem para o presidente dissolver o parlamento, nem para o parlamento destituir o presidente¹³. Em outras palavras, o que garante a essência do sistema presidencialista é a origem e sobrevivência independente dos Poderes (Shugart & Carey, 1992).

Dessas duas formas de constituição do Executivo derivam-se incentivos, para a cooperação, nos sistemas parlamentaristas, ou para conflito, nos sistemas presidencialistas (Limongi, 2002). Também decorrem as unidades de análise, quais sejam, partidos políticos no parlamentarismo, indivíduos no presidencialismo. No primeiro caso, há uma relação direta entre sobrevivência do Executivo e a cooperação dos eleitos com seus partidos. No segundo caso, nos presidencialismos, a relação entre os eleitos e seus respectivos partidos é nebulosa. O que determinaria a natureza dessa relação é a força institucional dos partidos e a capacidade que esses teriam de coagir seus membros a determinados comportamentos.

Essa concepção é explicitada em Mayhew (2004), para quem, no presidencialismo, o partido político importa apenas na eleição do Executivo, pois só nessa eleição a necessidade de mobilizar a população nacionalmente faz com que o partido seja o grande articulador.

Nas eleições para o Legislativo, (1) onde partidos tendem a se organizar localmente¹⁴, (2) onde importam pouco na eleição dos candidatos e (3) onde o suporte do Legislativo não é necessário para sustentação do gabinete (ou seja, sistemas presidencialistas), a lealdade dos políticos seria dedicada a interesses particulares de um eleitor específico, ao invés de ser dedicada a um partido e a políticas nacionais.

12 A fusão é determinada porque há meios institucionais para resolver impasses, convocando-se uma nova eleição – o que implica submeter à vontade popular a composição do Legislativo, que pode resultar em uma nova distribuição de cadeiras entre os partidos. Desta forma, votar contra o Executivo – em especial, em casos em que a votação está amarrada ao voto de confiança – pode significar um rearranjo de forças entre os partidos no parlamento, o que, por sua vez, pode significar que alguns dos parlamentares percam seus cargos. Em outras palavras, o parlamentar possui outro incentivo, para além das suas preferências e das preferências de seu partido no tocante à política: a possibilidade de mudanças na distribuição de cadeiras, caso o projeto seja derrotado. Ou seja, a motivação individual dos parlamentares não importa, uma vez que a manutenção de seus cargos está condicionada à sua posição em relação ao Executivo e à aprovação de sua agenda política, caso faça parte da coalizão.

13 Exceto em caso de impeachment. Ainda existem alguns poucos países onde o presidente pode dissolver o Legislativo, mas isso é raríssimo e a tendência na literatura é classificá-los como sistemas mistos – entre presidencialismo e parlamentarismo.

14 A consequência de uma organização partidária voltada para questões locais é a fragmentação interna do partido ao se deparar com questões nacionais. Um caso clássico são os democratas conservadores do sul dos Estados Unidos que, em seus posicionamentos políticos, se comportavam como o partido Republicano.

Mayhew constrói seu argumento tendo em vista o presidencialismo norte-americano¹⁵, que conta com eleições distritais, onde os eleitos para o parlamento não concorrem entre si na arena eleitoral. Uma vez eleitos, todos os parlamentares têm a mesma motivação – a manutenção de seus cargos – e incentivos para cooperarem entre si. Assim, eles se concentrariam em buscar seus próprios interesses voltados para atividades que possam ser convertidas em votos nas próximas eleições. A lógica do argumento é a de que o parlamentar tem que se diferenciar nas eleições dos demais competidores que, como decorrência direta do sistema uninominal, estão fora do parlamento. Dessa forma, o candidato à reeleição procurará realçar os benefícios que os eleitores receberam em virtude de sua atuação parlamentar. Ou seja, o parlamentar procurará gerar a crença de que ele é um ator relevante e que, pessoalmente, é o responsável por um benefício específico que impacta positivamente a vida de uma localidade. Seguindo esse raciocínio, do ponto de vista do parlamentar, o fato de seu partido estar ou não no Executivo – ou, em sentido afirmativo, ter ou não sua agenda aprovada – é indiferente, desde que ele seja capaz de levar o “bacon” para casa. E, como todos os parlamentares estão na mesma condição, há um enorme incentivo para que cooperem entre si desde que, dessa forma, fechem o mercado para os competidores.

Essa perspectiva está baseada nas três premissas mencionadas acima – conflito inerente entre os Poderes, motivação exclusiva por cargos e incapacidade dos partidos enquanto coordenadores da tomada de decisão – e tem impacto direto na percepção sobre a possibilidade de formação de coalizões. O argumento original sobre esse ponto é o de Linz (1978, 1994), que deriva da independência dos Poderes – o Executivo e Legislativo – e da ausência de incentivos para cooperarem. O presidente, por se submeter a uma eleição nacional, seria depositário dos interesses gerais do país. Esse seria incentivado a apelar à população ao invés de negociar com o Congresso. Por outro lado, o líder da oposição, derrotado nas eleições, também teria incentivo para recusar apoio ao presidente, uma vez que o fracasso presidencial pode representar sucesso eleitoral da oposição nas eleições futuras.

Esse argumento está em contradição direta com a realidade observada, ou seja, com o fato de que se formam coalizões em sistemas presidencialistas. Mas como é possível explicá-las se não há incentivos para a cooperação? Mainwaring (1990, 1991, 1993, 1999, 2001) afirma que o problema não é o presidencialismo em si. O ponto reside no modelo multipartidário, que intensificaria o conflito entre Executivo e Legislativo. Para o autor, em sistemas multipartidários, especialmente naqueles excessivamente fragmentados, os presidentes são eleitos por partidos que não possuem a maioria das cadeiras, assim devem recorrer à formação de coalizões. Contudo, presidentes, eleitos de forma plebiscitária¹⁶, não querem dividir o poder que conquistaram, sendo estimulados, portanto, a formar coalizões com base na distribuição de patronagem e não através do compartilhamento da agenda política¹⁷. Nas palavras do autor

15 Sendo justa, Mayhew não extrapola sua argumentação para outros presidencialismos, sendo os autores que a sucedem que o fazem. Nos Estados Unidos as eleições para o Legislativo são realizadas em distritos uninominais, onde apenas um parlamentar é eleito em cada distrito. Assim, mesmo parlamentares de partidos diferentes não concorrem um com o outro nas eleições seguintes. Para estendermos a conclusões de Mayhew para países que não têm eleição uninominal – como é o caso do Brasil, onde a magnitude é, no mínimo, igual a oito –, é preciso considerar, como faz Ames (2003), que há uma distritalização informal, ou seja, que os parlamentares teriam votos concentrados em regiões específicas, onde não teriam concorrentes. A consideração em si é problemática, como mostra Vasselai (2013) e Avelino, Biderman & da Silva (2011), uma vez que poucos parlamentares correspondem a essa descrição. A estratégia mais bem sucedida em sistemas multinominais é dispersão de votos pelo distrito eleitoral.

16 O ponto aqui importante a considerar é que presidentes eleitos pela maioria dos eleitores reivindicariam para si a representação legítima dos interesses nacionais.

17 Em sistemas parlamentaristas, quando se estuda coalizões, parte-se da ideia de que haveria uma agenda compartilhada.

Quando os presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apóiam, mas quando perdem popularidade frequentemente encontram dificuldade em encontrar apoio até mesmo em seus próprios partidos. [...] Os presidentes enfrentam essa situação valendo-se de uma variedade de práticas. Com frequência tentaram passar por cima dos partidos e do Congresso, de forma que seus programas mais importantes não fossem ameaçados pelo imobilismo e pela inércia do Congresso ou pelos objetivos clientelistas dos políticos. Percebendo que sua base de sustentação em qualquer partido específico — incluindo o seu próprio — nunca é inteiramente confiável, os presidentes muitas vezes tentam constituir coalizões multipartidárias mediante a distribuição de patronagem (Mainwaring, 1993, p. 22, grifo meu).

O argumento aqui não é mais sobre a inviabilidade das coalizões, mas sim sobre a base em que se sustenta o acordo político, ou a moeda de troca entre presidente e membros do parlamento. Ou seja, dada a ausência de incentivos para a formação de coalizões em sistemas presidencialistas, se estas se formam, o acordo não se dá pelo compartilhamento da agenda política, mas pela fruição em uma pequena fatia dos recursos que o Executivo controla. Não haveria contrapartida por parte dos membros do parlamento e tampouco responsabilidades, nem mesmo a mais óbvia: votos no parlamento. Também não existiriam meios para coordenar a ação dos parlamentares. Por isso o acordo seria frágil e instável.

Para Linz e Maiwaring a falta de incentivos para a cooperação poderia gerar instabilidade política e paralisia decisória, o que, por sua vez, poderia provocar a derrocada da democracia. Este argumento radical e fatalista de que presidencialismos seriam mais instáveis e, portanto, mais propensos à derrocada democrática, já foi negado empiricamente (Cheibub et al., 2004). No entanto, a suposição de que as relações no presidencialismo sejam marcadas e estruturadas pelos (des)incentivos à cooperação subsiste, isto é, continuam a ser uma premissa fundante a orientar boa parte das reflexões sobre presidencialismo. É importante frisar o papel desempenhado por essa suposição, qual seja: o de sustentar a tese da inviabilidade ou – diante do fato empírico de sua existência – a fragilidade das coalizões nesse tipo de sistema.

Redesenhando o conflito

Shugart e Carey (1992) inserem novos termos ao debate sobre sistemas presidencialistas na medida em que consideram outras instituições que não só o sistema de governo. Com isso permitem que vejamos que presidencialismos não são todos iguais. Os autores argumentam que o que torna sistemas presidencialistas mais instáveis que parlamentaristas não é o sistema de governo em si ou o multipartidarismo, mas sim a criação de uma legitimidade dual¹⁸ que pode ser minimizada caso o presidente seja fraco e se veja forçado a buscar a cooperação do Legislativo para implementar políticas. A chave para entender a relação entre Executivo e Legislativo passa a ser, então, os poderes legislativos do presidente, característica que define a sua força vis-à-vis o Congresso.

Os autores não tratam diretamente da possibilidade de coalizões. O problema abordado por eles diz respeito à relação mais geral que se estabelece entre Executivo e Legislativo, a depender do tipo, grau e volume de poderes que as assembleias delegam ao Executivo¹⁹. Para Shugart e Carey, a disposição do presidente em cooperar com o Legislativo é determinada pelos poderes legislativos que este detém. Quanto maior forem estes poderes, maiores serão as suas chances de ser capaz de impor a sua vontade ao Legislativo e menores serão seus incentivos para buscar a cooperação. Presidentes com poucos poderes legislativos teriam a estrutura de incentivo inversa: sabem que só governam com a cooperação dos legisladores. O modelo remete à presença do conflito, contudo, esse passa a ser influenciado decisivamente pela extensão ou amplitude dos poderes legislativos do presidente.

A introdução dos poderes do presidente no debate reverberou em diversas análises da relação entre Executivo e Legislativo na América Latina. Entre os temas se destacam a preocupação com a extensão dos poderes do presidente e como esses poderes influenciam o comportamento dos parlamentares. Contudo, os poderes legislativos do Executivo foram incorporados à análise dentro da chave proposta por Linz, isto é, no interior do modelo conflitivo. Nesta chave, importa a possibilidade desses poderes serem utilizados para contornar o Congresso. Seguindo o mote de Shugart e Carey, uma série de trabalhos procura entender se o Congresso delega poderes ao Executivo ou se o Congresso abdica de certos poderes, deixando o Executivo usurpar sua capacidade legislativa.

Seguindo a linha de Shugart e Carey, Cox e Morgenstern (2001) estão interessados nos tipos de assembleia que responderão aos presidentes, especificamente na América Latina. Para os autores, as assembleias podem ser recalcitrantes (cenário em que o suporte ao presidente é muito pequeno) ou subservientes (cenário em que o suporte ao Executivo é total). Entre esses dois extremos haveria ainda as assembleias manejáveis, separadas em dois tipos, a saber: a paroquial/venal e a assembleia viável (workable). No primeiro caso, os legisladores demandarão pork e patronagem, no segundo, voz na decisão sobre políticas (2001, p. 173).

18 A legitimidade dual é definida por Shugart e Carey como: "the claim that no democratic principle exists to resolve conflicts over who better can claim to represent the "will" of the electorate" (1992, p. 165).

19 Não deixa de ser significativo que a possibilidade de se formar coalizões não seja sequer considerada.

Esses quatro tipos de assembleia seriam determinados pelo número de aliados ao presidente no parlamento e pelo tipo de ambição política que têm os parlamentares. Sobre a ambição dos parlamentares, os autores afirmam que nos países onde as taxas de reeleição forem muito baixas os parlamentares, para garantir sua sobrevivência, estarão mais preocupados com pork. Onde ocorrer o contrário e parlamentares tiverem longas carreiras no legislativo, estes além de se preocuparem com pork devem também ter preocupações no tocante à política.

Assim, a depender do tipo de assembleia que os presidentes terão que enfrentar, será definida qual ou quais estratégias irão seguir. Nas palavras dos autores:

[...] se o presidente acreditar que a assembleia é recalcitrante [...] sua melhor estratégia é procurar contornar o veto da assembleia usando seus poderes unilaterais. Esse é o presidente imperial (se ele perde esses poderes, ele seria impotente). Do outro lado da escala, se o presidente acredita que a assembleia será subserviente [...] sua melhor estratégia será ditar os termos. Esse presidente é o dominante. O terceiro e quarto tipo de presidentes enfrentam maiorias maleáveis, e barganham com os atores legislativos sobre o curso das políticas. Estes dois tipos estão divididos pelo que o presidente oferecerá em retorno pelo suporte dos legisladores. Estes dois tipos são, portanto, uma função da frequência em que o presidente usa quatro instrumentos de barganha: benefícios particularistas (pork ou patronagem), cargos (pastas ministeriais), concessões sobre as políticas e concessões sobre a definição da agenda (Cox & Morgenstern, 2001, p. 177, tradução minha²⁰).

Segundo Cox e Morgenstern, na América Latina prevaleceria a combinação de presidentes politicamente fracos – sem apoio partidário – e com grande força institucional. Desta combinação resulta o que chamam de *imperial presidents* (presidente imperial) que, por seu controle sobre as eleições e sobre as carreiras políticas, neutralizariam o Legislativo.

A conclusão a que chegam Cox e Morgenstern é semelhante a de Shugart e Carey, qual seja, quanto menores os poderes institucionais do presidente, maior a possibilidade de que estes assumam uma postura cooperativa com o Legislativo. Assim se evitariam conflitos acirrados, ou mesmo presidencialismos na fronteira do que é democrático.

Se o problema dos sistemas presidenciais para Linz eram os incentivos ao conflito, inerente a esse tipo de sistema político, para Mainwaring o problema passa a ser a possibilidade de coordenação de parlamentos que, pela falta de partidos políticos estruturados, estariam loteados por atores voltados unicamente para seu interesse individual. Para Shugart e Carey o problema é a legitimidade dual, ou a formação de duas agendas concorrentes entre Legislativo e Executivo, o conflito ainda é inerente, mas sua gravidade dependerá dos poderes constitucionais do presidente. Para Cox e Morgenstern o conflito ganha outro contorno, uma vez que dependerá da configuração das assembleias. Mas, neste caso, a possibilidade de coordenação entre os Poderes

20 No original: [...] if the president believes the assembly is recalcitrant [...] his best strategy is to seek ways to get around the assembly veto by using his unilateral powers. This president is imperial. (If he lacks such powers, he would be impotent.) At the other end of the scale, where the president believes the assembly is subservient [...] his best strategy is to dictate terms. This president is dominant. The third and fourth types of presidents face workable majorities, and they bargain with legislative actors over the course of policy. These two types are divided by what the presidents offer legislators in return for their support. The types are therefore a function of the frequency with which the president uses four key bargaining chips: particularistic payoffs (pork and patronage), positional payoffs (ministerial portfolios), policy concessions, and agenda setting (Cox & Morgenstern, 2001, p. 177).

não significa bom funcionamento do sistema político: ao contrário, pode significar um Executivo imperial aos moldes dos reis britânicos do século XVIII. Em outras palavras, pode significar o rompimento do equilíbrio entre os Poderes em prol do Executivo.

O mal que se manifestava na instabilidade política passou a ser certo tipo de governança ineficiente, ou segredo ineficiente, cunhado por Shugart e Carey. Nas palavras dos autores: ““ineficiência” pode ser esperada, *ceteris paribus*, em qualquer sistema eleitoral [...] onde tais meios de cultivação de votos [pork] se tornam mais importantes se comparados com votos em políticas amplas” (1992, p. 169, tradução minha²¹). Shugart e Carey também sustentam que, em contextos em que parlamentares mantêm um foco paroquial, o elo entre parlamentares e eleitores não é construído a partir de uma agenda nacional, o que agrava a tendência de conflito entre Legislativo e Executivo, dado que o último busca implantar uma agenda nacional. Esse problema pode ser ainda mais grave, completando o conceito do segredo ineficiente, quando o Executivo é muito poderoso. Possuindo tais poderes e, diante de um Legislativo recalcitrante, o Executivo é tentado a abusar e governar contornando o Congresso. Amorim Neto e Santos sumarizam o argumento afirmando que “o segredo ineficiente decorre, sobretudo, da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados” (2003, p. 662).

O segredo ineficiente depende, portanto, da suposição que, diante de um Congresso recalcitrante e paroquialista, o Executivo necessariamente usará seus poderes contra o Legislativo e governará através de poderes unilaterais, fará apelos diretos à população, ou oferecerá benefícios particularistas para os deputados quando nenhuma das alternativas anteriores for possível ou eficiente²². Ou seja, o segredo ineficiente é derivado da premissa que a relação entre os Poderes é conflituosa. Se não entendermos que a relação é inerentemente conflituosa, não há porque assumirmos que haveria motivos para o presidente abusar de seus poderes.

Mas essa suposição explícita está assentada em outras duas: a primeira consiste em que parlamentares preocupados em manter seus cargos farão o possível para levar benefícios concentrados para os locais onde possuem votos, é justamente isto que torna a agenda do presidente e dos legisladores conflituosa. Ou seja, supõem que a motivação individual dos parlamentares são seus cargos (*office-seekers*) e que, para tanto, a estratégia perseguida pelos parlamentares será sempre a mesma – levar benefícios concentrados para seus eleitores – independente do partido a que estejam filiados e de sua relação com o Executivo.

Essa consideração nos leva à segunda suposição, segundo a qual não há meios para organizar a ação dos parlamentares. Ou seja, uma vez que os parlamentares buscam unicamente seus interesses individuais, supõe-se que não há nenhum ator ou instituição que seja capaz de frear a

21 No original : ““inefficiency” may be expected, *ceteris paribus*, in any electoral system [...] where such means of cultivating votes become relatively more important compared to voting on broader policy” (1992, p. 169).

22 Um ponto deve ser destacado, a utilização dos poderes do presidente pode e deve ser verificada empiricamente. É o que Huber (1996) faz ao analisar os efeitos de procedimentos restritivos no parlamento francês. O autor conclui que os poderes legislativos do Executivo podem ser usados para organizar maiorias. Huber afirma, ainda, que os clamores sobre a natureza antidemocrática deste tipo de procedimento podem estar equivocados, uma vez que o Executivo não os utiliza contra a maioria parlamentar, mas sim para preservar acordos existentes entre os partidos, protegendo os membros da coalizão. O que o autor mostra é que o uso de procedimentos restritivos está fortemente ligado ao status majoritário do governo, o que sugere que são instrumentos que ajudam a resolver problemas da ação coletiva.

busca por esses interesses. Assim, a suposição também depende da forma como se organizam as assembleias, se os parlamentares sofrem ou não constrangimentos ao perseguirem benefícios particulares. Mas deriva, especialmente, da ausência do partido como um ator coletivo capaz de solucionar os problemas que surgem no dia a dia da condução da política. Ou seja, os argumentos apresentados acima estão diretamente relacionados com as três premissas apresentadas na introdução deste capítulo.

Office, policy or both?

Nas análises dos diferentes tipos de sistemas políticos, a ruptura mais radical na literatura ocorre no que diz respeito às motivações dos políticos e suas consequências, nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas. O ponto de partida dessa discussão, em ambos os sistemas, é o trabalho de Downs (1957), para quem os partidos buscam maximizar a conquista de votos, para assim conseguir cargos. O argumento sintetizado de Downs é “Partidos formulam políticas a fim de ganhar as eleições, ao invés de ganhar as eleições a fim de formular políticas” (1957, p. 28, tradução minha²³). Para o autor, políticas (policies) são instrumentos para o real objetivo dos partidos que é ganhar eleições.

Em sistemas parlamentaristas as análises partem da formulação de Downs enunciada acima, mas a busca por uma teoria geral sobre a formação das coalizões levou à problematização dessa motivação inicial, o que, por sua vez, levou a uma compreensão mais abrangente do que está em jogo no momento da barganha que leva à formação da coalizão. Teorias de coalizão baseadas exclusivamente em na premissa office-seeking não produziram resultados convincentes, porque não são capazes de explicar coalizões minoritárias ou supermajoritárias²⁴. Isto porque, como mostra Strøm (1990), só é possível entender porque se formam coalizões minoritárias – que apesar de seu status ainda conseguem aprovar sua agenda –, se acreditarmos que políticos também são motivados por políticas.

Este fato levou à revisão da premissa comportamental e à substituição da motivação exclusiva pelo cargo pela motivação por políticas (policy-seeking) que, por sua vez, também não é convincente quando tomada como motivação exclusiva. Isso porque muito do processo de barganha em torno da formação das coalizões é justamente sobre concessões sobre políticas, seja a negociação de uma agenda mínima, seja a negociação em torno de qual partido ocupará qual ministério. Por outro lado, se política tem um valor intrínseco, o cargo deixa de ser necessariamente imperativo. Ainda que o processo legislativo seja centrado no Executivo, os partidos motivados apenas por políticas irão preferir ficar na oposição à entrarem na coalizão e se comprometerem com políticas muito afastadas de seus pontos ideais (Laver & Schofield, 1998).

23 “Parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies” (1957, p. 28)

24 O argumento simplificado é: se a premissa é office-seeking, coalizões minoritárias não deveriam se formar, porque se todos estão ocupados em conseguir cargos, todos são incentivados a cooperar e, como não têm outros interesses, qualquer que sejam as concessões em termos de políticas que tenham que ser feitas para entrar na coalizão, serão aceitas. Também não se formariam coalizões supermajoritárias, pelo mesmo motivo: se os políticos querem cargos, não irão dividi-los com mais partidos do que o mínimo necessário para se chegar a maioria. Uma vez que dividir implica em reduzir o montante de recursos que cada partido receberá.

Como afirmam Strøm e Müller (1999) a capacidade de influenciar políticas está diretamente relacionada à conquista do Executivo²⁵ ou de cargos no Executivo²⁶. Por outro lado, a manutenção dos cargos está diretamente associada à avaliação das políticas desenvolvidas pelo Executivo. Assim, conquista de cargos e influência sobre políticas²⁷ estão profundamente associadas, de tal forma que não é possível separar a motivação instrumental da motivação intrínseca dos políticos.

Em sistemas presidencialistas, cargos no Legislativo certamente não são instrumentais do ponto de vista do controle do Executivo. O número de cadeiras no Legislativo não tem nenhuma relação direta com o controle do Executivo. Como vimos, a separação dos Poderes levou à interpretação de que haveria duas agendas concorrentes, uma local e outra nacional²⁸. Mas porque a separação entre os Poderes levaria à constituição de duas agendas?

Assim como em países parlamentaristas, em sistemas presidencialistas as decisões no interior do Legislativo são tomadas pela maioria. Se a ocupação da presidência não tem relação com o controle do Legislativo, a aprovação da agenda do Executivo certamente tem, da mesma forma que a aprovação dos projetos com origem no Legislativo. A reunião de maiorias exige coordenação no interior do Legislativo e entre os Poderes. O fato de o presidente em sistemas presidencialistas formarem coalizões (fato que não é uma peculiaridade do sistema político brasileiro) é uma evidência empírica que os atores percebem a necessidade de coordenação²⁹. Mas, coordenação para quê?

Em sistemas presidencialistas assume-se que políticos querem cargos, mas a premissa nunca é problematizada. O que deve ser ressaltado aqui é que a formação de coalizões indica que os atores percebem a necessidade de coordenar suas ações para conseguirem o que almejam. Por outro lado, a formação de coalizões tem um significado muito concreto. Quando coalizões se formam, elas aumentam o número de cadeiras que o Executivo controla no Legislativo. Ou seja, coalizões são constituídas para diminuir a barreira numérica imposta pela regra de maioria³⁰. Coalizões são formadas por razões pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo. São, portanto, e por si só, um forte indicativo de que há uma preocupação com a aprovação de políticas.

25 Em países parlamentaristas o Executivo é o principal legislador, e os projetos nele originados não só tem amplo sucesso, como também atestam sua ampla dominância em relação ao Legislativo (a maioria das leis tem origem nesse no Executivo). Obviamente aqui há uma generalização, havendo variações entre os países, mas essa é a visão dominante na literatura.

26 No caso de formação de coalizões.

27 Strøm & Müller, assim como Laver e Schofield (1998), afirmam que assumir que votos sejam a motivação primeira (primitive assumption) não faz sentido. Para os autores, diferentemente de cargo (office) ou política (policies), voto só tem valor como um meio para se influenciar políticas ou para alcançar os espólios dos cargos. Assim, votos não são um fim em si mesmo, compartilho dessa visão e não tratarei da abordagem vote-seeking.

28 Alguns autores traduzem esse conflito entre agendas, em outros termos: como Congresso conservador e Executivo progressista. Mas, no fundo a questão é a mesma, qual seja a de agendas conflitantes.

29 Destaquemos esse ponto. O presidente poderia governar sozinho, não dividir o seu poder entre os outros partidos no parlamento. Era isso que o supunha Linz, por exemplo. Mas, ele divide os ministérios entre partidos no parlamento e tenta construir maioria, quais os motivos que o levam a isso? E os partidos, por sua vez, que não precisariam aceitar o convite de participar do Executivo, porque o fazem? O fato de os presidentes dividirem o poder que conquistaram indica que se preocupam com a aprovação de sua agenda.

30 Caso o Legislativo estivesse apenas preocupado com pork, o Executivo não precisaria ceder espaço para os partidos nos ministérios. No caso brasileiro, o Executivo tem discricionariedade no tocante a distribuição de emendas orçamentárias, não sendo preciso distribuir ministérios para ceder aos parlamentares individualmente acesso a emendas ao orçamento. Se o Executivo distribui pastas ministeriais, ele está dando mais do que acesso a recursos.

Como ressaltado, não importa qual a motivação primária que leva um indivíduo a se candidatar a um cargo político ou que o leva a concorrer inúmeras vezes à reeleição. Para alcançar seus objetivos, políticos têm que mudar o status quo. Mesmo que queiram apenas levar benefícios concentrados para seus eleitores e financiadores de campanha, parlamentares só serão capazes de realizar esse objetivo através da feitura de políticas³¹.

A formação de coalizões é um fato novo, uma evidência nova. Por si só, a formação de uma coalizão torna problemática a visão de duas agendas concorrentes, assim como torna problemática a ideia de que os políticos são motivados apenas por cargos. Como afirmam Cheibub e Limongi (2010) the literature on legislative-executive relations was bifurcated. It had evolved into two separate and independent bodies of work. One branch focused on parliamentary and the other on presidential systems, which were considered to represent two completely independent and alternative forms of government. Today a more integrated view of executive-legislative relations in democratic regimes exists. The emergence of this new perspective owes a great deal to the appearance of two seminal books, which, perhaps in a way unintended by the authors, questioned the premises upon which the bifurcated view of parliamentarism and presidentialism rested. Kaare Strom's *Minority Government and Majority Rule* (1990, não há nenhuma evidência, teórica ou empírica, que não permita afirmar que em sistemas presidencialistas os políticos não se preocupam com políticas.

Ao contrário, quando se explorou o tema empiricamente, como nos trabalhos de R. Freitas (2010) e no de Moreira (2012) para o caso do Brasil, e no de Magar e Moraes (2012) para o Uruguai, o que se observou é que o Legislativo tem grande influência no processo de formatação das políticas³². R. Freitas e Moreira observam que o Legislativo modifica intensamente os projetos com origem no Executivo e a coalizão tem mais chances de ser bem sucedida nas modificações propostas.

Magar e Moraes, por sua vez, observam que parte do benefício de se fazer parte da coalizão no Uruguai é um aumento significativo na sua capacidade de aprovar projetos. Os autores demonstram que os projetos de legisladores que fazem parte da coalizão, mesmo que não pertençam ao partido do presidente, têm até duas vezes mais chance de serem aprovados que projetos que não fazem parte. Quando a coalizão é majoritária essa chance aumenta em quase três vezes quando comparada à chance dos projetos de partidos opositoristas.

Reforcemos esse ponto: o que os trabalhos de R. Freitas, Moreira e Magar e Moraes mostram é que não se pode descartar a princípio a participação do Legislativo, mesmo onde o presidente tem fortes poderes legislativos. Mais importante do que isso, como afirma R. Freitas, a participação do Legislativo observada deixa claro que “existe um processo de deliberação efetiva em torno da legislação a ser aprovada” (2010, p. 96). Ora, por que o Legislativo se ocuparia em deliberar, se esse Poder não tem preocupação com políticas?

31 É importante ressaltar que a visão negativa que se tem sobre pork ou sobre políticas clientelistas faz com que percamos o verdadeiro foco da questão. Pork e políticas clientelistas são, de todo modo, políticas, que têm que ser aprovadas no Legislativo e, que, para tanto, precisam da reunião de maiorias. Não se trata aqui de uma defesa desse tipo de políticas, mas de um apontamento concreto.

32 Uma vez que os parlamentares se preocupam em modificar as políticas, deve-se considerar que tem preferências sobre elas e, portanto, se preocupam com políticas também.

Acredito que é razoável assumir que políticos têm múltiplos objetivos, mas quaisquer que sejam esses objetivos, eles exigem a mudança do status quo e, no presidencialismo, isto só é possível se Executivo e a maioria do Legislativo concordarem. Lembrem que, findo o processo legislativo, o Executivo pode vetar o projeto caso não concorde com ele. Certamente políticos querem votos, mas votos não tem um fim em si mesmo. Políticos querem votos porque ambicionam conquistar cargos. Uma vez conquistado o cargo que almejam, precisarão permanecer nos cargos, ampliar seu poder e alcançar cargos mais altos. Para isso, terão que se diferenciar ante os eleitores, terão que produzir resultados. Necessariamente terão que se engajar na barganha por políticas, seja para produzir políticas, seja para barrá-las. Mesmo que não acreditemos que o objetivo intrínseco dos políticos é policy (políticas), ainda assim, devemos considerar que só através de políticas eles serão capazes de conseguir os votos que desejam para manter seus cargos e, provavelmente, escalar na hierarquia política. Em poucas palavras: também em sistemas presidencialistas a manutenção dos cargos depende da aprovação de uma agenda. Neste ponto, presidencialismo e parlamentarismo são idênticos.

O problema é que se parlamentares se preocupam com políticas, segue que não terão as mesmas preferências. Assim, para que determinadas políticas sejam aprovadas em detrimento de alternativas, políticos precisam coordenar suas ações. A forma assumida por esta coordenação é conhecida: formar partidos políticos (Aldrich, 1995). Não à toa, como já foi dito acima, em sistemas parlamentaristas a unidade de análise é o partido³³. Na medida em que a motivação do parlamentar deixa de ser o cargo exclusivamente, é preciso que um ator coletivo seja capaz de coordenar as decisões. Esse é o papel dos partidos políticos, mas podemos atribuir o mesmo papel aos partidos políticos em sistemas presidencialistas? A resposta é sim, tanto do ponto de vista teórico que mostro na sessão seguinte, como do ponto de vista empírico para o caso do Brasil, como mostro na seção 1.5.

33 Não deixa de ser interessante que a unidade de análise natural e usual em parlamentarismos, o partido político, precise ser justificada em uma análise voltada para presidencialismos.

Partidos Políticos como unidade de análise

A famosa frase de Schattschneider “partidos políticos criaram a democracia, e a democracia moderna é impensável exceto em termos de partidos” (1942, p. 1, tradução minha³⁴), bem como a paráfrase de Aldrich “democracia é impraticável exceto em termos de partidos” (1995, p. 3, tradução minha³⁵), descrevem bem como o sistema representativo depende dos partidos. Como aponta Müller (2000), partidos políticos exercem um papel central nas democracias modernas na medida em que reduzem os custos de transação nas eleições, nos parlamentos e no governo, e resolvem problemas de ação coletiva.

E, apesar de sua centralidade, ainda assim, partidos são criaturas de políticos (Aldrich, 1995, p. 4). São instituições endógenas, criadas e moldadas por políticos que acreditam que através dos partidos irão “ganhar mais do que eles desejam ganhar, com mais frequência e por um período maior” (ibidem, p. 28, tradução minha³⁶). Se partidos são criaturas de políticos, podemos considerá-los atores unitários?

Laver e Shofield fazem uma brilhante abordagem deste problema. Para os autores, a resposta para a questão se partidos são atores unitários é óbvia: não são. Os autores seguem afirmando que partidos políticos são compostos por diferentes tipos de atores, com “interesses diferentes e potencialmente conflitivos” (1998, p. 16, tradução minha³⁷) mas, por fim, completam: “mas esse não é o ponto” (Idem, tradução minha³⁸). A questão é como se comportam. Partidos se comportam como atores unitários ou não?

Para os autores, certamente alguns partidos se comportam mais como atores unitários do que outros. E mesmo em sistemas políticos em que os líderes têm inúmeros meios para induzir seus membros à cooperação, com partidos extremamente disciplinados, facções surgem dentro dos partidos e podem ter como resultado a divisão do partido em dois³⁹. Para o que é de interesse aqui, Laver e Schofield enunciam que os partidos podem variar de coerentes até partidos que são uma coalizão de mini partidos “dirigidos por uma oligarquia de líderes de facções” (1998, p. 20, tradução minha⁴⁰). O primeiro tipo é facilmente identificável como um ator unitário, o segundo tipo, no entanto, é mais desafiador.

Mas, para Laver e Schofield, do ponto de vista de uma teoria sobre coalizões, o caráter unitário dos partidos pode ser compreendido a partir de duas perguntas. A primeira diz respeito à entrada e saída das coalizões, ou seja, se são os partidos – e não indivíduos, ou grupos de indivíduos – que entram e saem da coalizão. Ou seja, se o acordo feito diz respeito a todo o partido, ou se é feito com facções do partido. Da mesma forma, é preciso entender, no momento em que

34 Na versão original: “political parties created democracy, and modern democracy is unthinkable save in terms of parties” (1942, p. 1).

35 No original: “democracy is unworkable save in terms of parties” (1995, p. 3).

36 Na versão original: “win more of what they seek to win, more often, and over a long period” (ibidem, p. 28).

37 No original: “different and potentially conflicting interests” (1998, p. 16).

38 No original: “but this is not the point” (Idem).

39 Para mais ver a descrição no apêndice de Laver e Schofield sobre os países Escandinavos.

40 Na versão original: “run by an oligarchy of factional leaders” (1998, p. 20).

o acordo acaba, se isso se estende a todo o partido, ou se é possível que parte do partido fique na coalizão, enquanto outra fica na oposição. A segunda pergunta levantada por Laver e Schofield diz respeito ao comportamento manifesto do partido. Trataremos adiante a segunda pergunta. Por ora é necessário entender as consequências da primeira pergunta para o caso brasileiro.

Ocorre que em presidencialismos os ministérios são distribuídos de acordo com a discricionariedade do presidente. O presidente então convidará ou não outros partidos para compor o governo. O presidente ainda pode decidir nomear ministros sem envolvimento partidário, por sua qualidade técnica. Ou pode ainda convidar indivíduos que possuam filiação partidária, sem que, no entanto, o acordo envolva o partido do qual o indivíduo é membro. Ou seja, sem que o partido formalmente endosse o nome do ministro.

Figueiredo (2007) faz uma minuciosa reconstituição da formação das coalizões governamentais no Brasil, relatando detalhadamente o processo pelo qual os partidos decidem entrar ou não nas coalizões, mostrando inúmeros casos em que a decisão em si levou a conflitos intrapartidários. A autora apresenta ainda casos onde o nomeado à pasta, embora seja filiado a um partido, não entra no governo como representante do mesmo. Ou seja, onde a nomeação não representa um acordo entre seu partido e o presidente. Esse é o caso da nomeação de Bernardo Cabral durante o governo Collor. Embora o ministro fosse filiado ao PMDB, o partido declara publicamente que ele não fazia parte do governo como um representante do partido. Nesse caso, não temos uma facção do partido dentro do governo, enquanto outra permanece na oposição. Ao contrário, temos o partido como uma unidade decidindo não entrar no governo.

Mas esse caso é uma exceção. O que Figueiredo descreve é que na grande maioria dos casos o apoio do partido ao governo é declarado publicamente, ainda que possa haver disputas severas nas negociações que definem a entrada do partido. Esse é o caso do PMDB – talvez o partido que mais facilmente possa ser encaixado na figura do partido composto por uma coalizão de facções – no governo Fernando Henrique Cardoso, onde a decisão de permanecer no governo, bem como a de formar uma aliança para as eleições de 1998, foi aprovado em convenção do partido.

Há somente um caso que não atende perfeitamente ao critério proposto por Laver e Schofield, onde o partido também é o PMDB. No primeiro mandato do governo Lula, o PMDB entra tardiamente na coalizão governista e, em pouco menos de um ano, disputas em torno de uma possível candidatura presidencial o levam à decisão de sair do governo. Essa decisão foi tomada em meio a inúmeras disputas (inclusive judiciais). A despeito dessas disputas, os dois ministros do partido não entregam seus postos. Nesse caso, é difícil definir se o partido está ou não no governo, ou mesmo se parte dele está dentro, enquanto outra facção está fora. Para Figueiredo, manter certa ambiguidade era interessante para o partido naquele momento⁴¹, e esta ambiguidade acabou sendo recompensado com o aumento significativo de sua representação em número de ministérios. Dessa forma, poderia se supor que, mais do que a revelação dos

41 O curioso do fato é que a estratégia do PMDB é mais retórica do que prática, como poderemos verificar no Gráfico 2 adiante, o período do conflito entre os membros do PMDB é apresentado na área em cinza claro. O que se observa é um leve declínio da taxa de concordância entre seus membros com o líder do governo, mas apenas na Câmara dos Deputados. Ainda assim, essa taxa nunca foi menor do que 80%

interesses fraccionados do partido, talvez estivéssemos diante de uma estratégia deliberada para aumentar seu poder dentro da coalizão.

O segundo ponto levantado por Laver e Schofield diz respeito ao comportamento manifesto do partido, medido pelos autores através da disciplina em relação ao líder do partido em plenário⁴². Para eles, mesmo partidos de facções, por maiores que sejam suas disputas internas, podem se comportar como atores unitários quando são chamados a isso.

A ocorrência de disciplina partidária é comumente explicada de duas maneiras. A primeira trata o sistema de governo como indutor. A segunda se concentra em aspectos da legislação eleitoral como indutores da disciplina. No primeiro caso, a explicação para disciplina é derivada da dependência ou não dos Poderes Executivo e Legislativo. Aqui, de novo, a questão reside nos aspectos que levariam à cooperação entre os Poderes.

No entanto, como demonstrado por Cox (2005), cooperação ou não-cooperação dependem de quem controla a agenda e do quanto os parlamentares são livres para perseguirem seus interesses individuais. O segredo eficiente do sistema político inglês é a consequência imprevista da centralização dos poderes de agenda na mão do Executivo. O sistema político britânico do século XVIII que Cox descreve é composto por uma assembleia subserviente ao rei e tomada por parlamentares ocupados unicamente em levar benefícios concentrados para seus eleitores. Com as mudanças nas regras internas do parlamento, concentrando poder de agenda nas mãos do Executivo, o espaço para deliberação e aprovação dos projetos dos parlamentares ficou reduzido, o que fez com que os parlamentares que quisessem ver seus projetos deliberados recorressem ao Executivo. Só a partir desse momento é que partidos políticos passaram a coordenar o cenário político.

Assim, o segredo eficiente não é o surgimento no vazio de partidos políticos ideológicos e preocupados com políticas nacionais, mas sim, um processo que se inicia com a centralização da agenda legislativa no Executivo, que permitiu uma fusão quase que completa entre os dois Poderes. Foi só a partir da centralização da agenda e como consequência não esperada da erosão dos poderes de ação individual dos parlamentares que os membros do parlamento passam a ter um comportamento disciplinado e voltado para políticas nacionais. Só a partir desse momento que os partidos assumem seu papel central, qual seja: o de coordenar a ação coletiva.

Na medida em que os parlamentares individuais passam a não ter meios para levar benefícios para seus eleitores, sua sobrevivência eleitoral passa a estar atrelada às políticas propostas pelo seu partido. Eleitores deixam de votar em candidatos individualmente e passam a votar pensando na escolha do primeiro ministro.

A relação entre parlamentares e seus partidos passa a ser ditada, então, pela relação entre

42 Aqui dois pontos devem ser considerados: primeiro, o comportamento manifesto em plenário não deve ser considerado como a preferência sincera dos atores. Outro ponto é que o voto é fruto de uma negociação prévia no interior dos partidos e entre os partidos, que pode ter sido mais ou menos bem-sucedida. Esses dois pontos nos remetem, em primeiro lugar, à capacidade dos líderes em articular e chegar a um consenso dentro de seus partidos. E, em segundo lugar, à capacidade de impor disciplina a seus liderados. Na literatura, as duas questões são tratadas como uma única e se resumem à capacidade dos líderes induzirem os demais membros do partido a cooperação.

eleitores e seus candidatos. Se eleitores escolhem partidos, parlamentares tendem a ser mais disciplinados. Por outro lado, se eleitores votam em indivíduos, os parlamentares serão mais leais aos eleitores que a seus partidos, na medida em que sua sobrevivência está atrelada aos votos do primeiro e não a quaisquer mecanismos que o partido possa fornecer. Neste caso, o resultado não precisa ser indisciplina partidária. Mas antes de nos atermos a este ponto é necessário discutir a segunda maneira de explicar disciplina partidária.

Como vimos, não é tanto a sistema de governo que definirá a disciplina partidária, mas a relação que se estabelece entre eleitores e representantes, o que nos leva à segunda maneira de explicar a ocorrência de disciplina partidária. Majoritariamente, se assume que partidos serão mais disciplinados quanto maiores forem os instrumentos nas mãos dos líderes capazes de influenciar a carreira dos membros dos partidos. A ênfase da literatura é depositada em instrumentos relacionados à arena eleitoral, em especial nos controles sobre os métodos de seleção dos candidatos. Assim, quanto maior for o controle dos líderes sobre a seleção de candidatos, maior será a capacidade desses influenciarem as chances de sucesso de um determinado parlamentar, conseqüentemente maior será a capacidade dos líderes induzirem os membros de seu partido à cooperação.

Obviamente, a carreira parlamentar não se resume à competição eleitoral, bem como bons resultados na competição eleitoral são fruto de um conjunto infinito de variáveis, no qual se inclui a atuação no parlamento. O ponto crucial a ser considerado aqui é que, ainda que as leis eleitorais forneçam incentivos para que os legisladores cultivem o voto pessoal – para que os legisladores levem benefícios concentrados para seu eleitorado –, as regras do processo decisório, na medida em que limitam as possibilidades de atuação dos parlamentares, podem tornar essa tarefa impossível (Cheibub, 2007, p. 121–122). É justamente neste ponto que reside o segredo eficiente inglês. Nesse caso, parlamentares terão que buscar outras formas de se diferenciar perante o eleitor.

Por outro lado, os recursos dentro do parlamento não são divididos igualmente entre todos os parlamentares. Em Legislativos em que esses recursos são centralizados nas mãos dos líderes, cria-se um novo indutor de disciplina, não previsto por aqueles que derivam o comportamento dos políticos somente a partir das leis eleitorais (Cheibub, 2007; Figueiredo & Limongi, 1999). Em contextos em que a agenda é centralizada e os recursos no parlamento também o são, os parlamentares são obrigados a buscar estratégias coletivas de ação, ainda que não queiram. Ou melhor, se o objetivo dos parlamentares é levar benefícios aos seus eleitores, eles devem converter esses benefícios locais em regionais, ou mesmo nacionais, na tentativa de orquestrar alianças que permitam reunir o número necessário de parlamentares para que sua proposta possa ser cogitada. A maneira mais fácil de engendrar essas alianças é através do partido e da influência do líder. Dessa forma, para além de recursos como a escolha dos cargos ocupados pelos parlamentares, os líderes também possuem outro recurso muito mais valioso, qual seja: sua influência sobre os demais membros da bancada e, em alguns casos, sobre as lideranças dos outros partidos. Assim, os recursos formais e informais que o líder controla devem ser considerados como importantes veículos de indução da disciplina.

Outro ponto a ser considerado é o de que a relação de lealdade que se estabelece entre eleitor e parlamentar não está a todo momento ameaçada pela relação que se estabelece entre parlamentar e partido, e vice-versa. Nos parlamentos, o número de projetos e a complexidade de parte deles não permitem aos parlamentares tomarem decisões informadas sobre todos, funcionando a indicação do partido, então, como um atalho informacional. Só em assuntos onde seu eleitor é diretamente afetado, positiva ou negativamente – em especial no segundo caso – é que as relações de lealdade são testadas.

E, mesmo nesses casos, o líder, ainda que tenha meios para pressionar o parlamentar, pode preferir não usá-los. Líderes também têm suas motivações e são a todo momento desafiados por “objetivos múltiplos e frequentemente conflitantes” (Luebbert, 1983, p. 244, tradução minha⁴³). Mas, acima de todas as suas motivações, líderes desejam continuar líderes (Laver & Schofield, 1998; Luebbert, 1983). Dessa forma, vão tentar construir o consenso em seus partidos, negociando não apenas com os recursos que têm à disposição, mas também com os pontos da política em jogo, tentando criar um consenso mínimo que torne possível para o partido atuar como uma unidade, sem que seja necessário ameaçar os membros de seu partido. E vão, eventualmente, abrir mão de impor a disciplina a certos parlamentares quando forem capazes de antecipar que a vitória está garantida independente do voto deles (Cheibub, 2007, p. 132). Ou seja, vão coordenar a ação dos membros de seu partido procurando resolver os problemas que surgirem.

É precisamente o uso discricionário dos poderes e recursos concentrados nas mãos dos líderes partidários que explica a variação da disciplina entre os partidos no interior de um sistema político, ou no mesmo partido em momentos diferentes do tempo. O que leva Cheibub a afirmar que disciplina é mais um atributo partidário do que sistêmico. Nas palavras do autor:

O grau de variabilidade entre os partidos não pode ser negligenciado, mesmo em sistemas caracterizadas por níveis relativamente elevados de disciplina global. Davidson-Schmich (2003) reporta que o índice de Rice médio para o Partido Social Democrata no Parlamento alemão para o período de 1953-1957 foi de 0,99; de 0,90 no Partido Democrata Cristão e de 0,80 no Partido Democrático Liberal” (ibidem, p. 133, tradução minha⁴⁴)

Assim, do ponto de vista teórico, ainda que sistemas presidencialistas sejam em média menos disciplinados do que parlamentaristas, não há uma razão sistêmica que implique que sistemas presidencialistas não possam ter o mesmo grau de disciplina de parlamentaristas. O que se deve destacar é que, do ponto de vista teórico, não há nenhum impedimento para que não venhamos a considerar os partidos políticos como atores unitários para o estudo da formação e manejo das coalizões, uma vez que, mesmo em sistemas políticos presidencialistas, ou em sistemas cujas regras eleitorais estimulem a atuação individual dos parlamentares, é possível se chegar ao consenso necessário no interior do partido que permita ao mesmo atuar como unitário nos momentos onde isso é necessário.

43 No original : “multiple and often conflicting goals” (Luebbert, 1983, p. 244)

44 No original: “The degree of variation across parties is not to be neglected, even in systems characterized by relatively high levels of overall discipline. Davidson-Schmich (2003) reports that the average rice index for the Social Democratic Party in the German Parliament for the period 1953–1957 was 0.99; it was 0.90 for the Christian Democratic Party and 0.80 for the Free Democratic Party” (ibidem, p. 133).

Partidos políticos do ponto de vista empírico

A questão posta por Laver e Schofield não é só uma questão teórica, ela pode e também deve ser respondida do ponto de vista empírico. Os autores afirmam: “Mesmo em sistemas partidários fragmentados a disciplina partidária na Europa hoje é entre 80 e 90 por cento” (Laver & Schofield, 1998, p. 17, tradução minha⁴⁵). Mais à frente, os autores completam:

Não pode haver dúvida de que os partidos não são atores unitários para muitos dos propósitos que podem interessar a um cientista político. Para os efeitos da teoria da coalizão, no entanto, essa suposição acaba por não ser tão grave como parece à primeira vista. Isso ocorre porque os partidos políticos europeus são, em geral, bem disciplinados (Laver & Schofield, 1998, p. 34, tradução minha⁴⁶).

Os autores definem, então, um patamar mínimo de onde podemos partir para entender se os partidos podem ou não ser tomados como atores unitários. A partir desse critério, é possível observar se os partidos brasileiros podem ser entendidos como unitários do ponto de vista de uma teoria de coalizão. No Gráfico 1, pode-se observar a disciplina⁴⁷ dos partidos políticos⁴⁸ brasileiros na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no período democrático atual (entre 1988 e 2010). O que se observa é que a disciplina é extremamente alta e sempre superior a 80%. Mesmo a média do plenário, que inclui todos os partidos, é de 92% na Câmara e 83% no Senado.

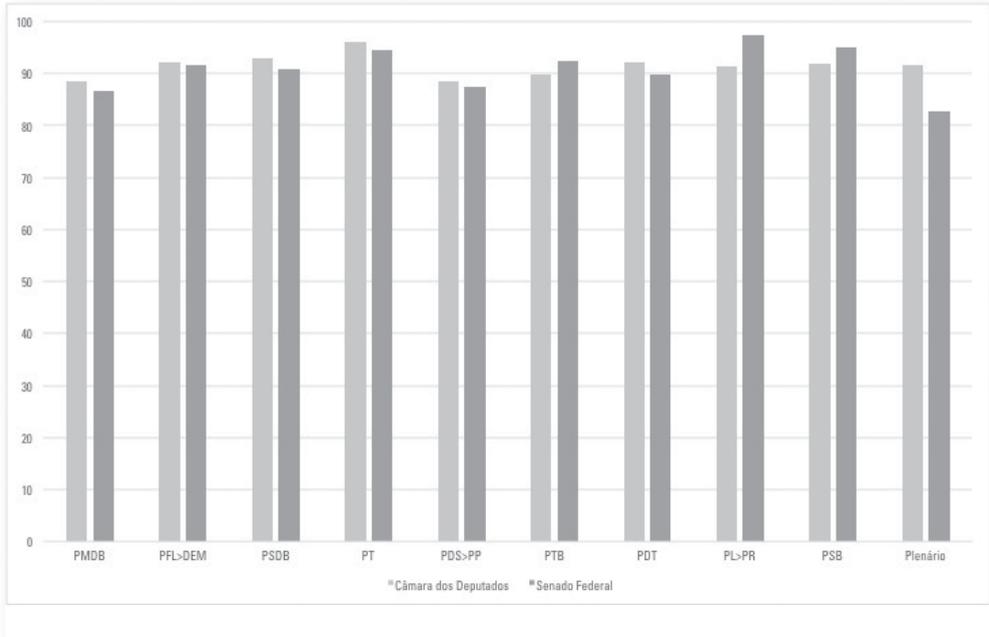
45 Na versão original: “the result is that even in a fragmented party systems party discipline in Europe is now between 80 and 90 per cent” (Laver & Schofield, 1998, p. 17).

46 No original: “There can be no doubt that parties are not unitary actors for many of the purposes for which political scientist may interested in them. For the purposes of coalition theory, however, this assumption turns out to be not quite as serious as it appears at first sight. This is because European political parties are, by and large, well disciplined” (Laver & Schofield, 1998, p. 34).

47 A disciplina é calculada comparando-se os votos dos parlamentares com a indicação dos líderes, soma-se todos os votos disciplinados e divide-se pelo total de votos, sendo excluídas as votações onde a discordância entre sim e não é menor que 10%, bem como as votações onde não se alcançou quórum.

48 Dada a grande fragmentação no Congresso optei por apresentar no texto apenas os nove maiores partidos do país nas médias das sete legislaturas do período pós-Constituinte. No entanto, na coluna “Plenário” é possível observar o conjunto completo dos partidos para os quais ainda é possível calcular disciplina partidária, ou seja, aqueles que tiveram pelo menos três representantes. Os resultados desagregados com todos os partidos podem ser vistos no Apêndice A.

Gráfico 1 – Disciplina Partidária 1988 a 2010



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Do exposto acima, podemos concluir que os partidos brasileiros atendem aos dois critérios propostos por Laver e Schofield. Ou seja, do ponto de vista de uma teoria das coalizões, eles podem ser entendidos como atores unitários. Mas, para além das duas medidas propostas por Laver e Schofield, o comportamento unitário dos partidos no que se refere ao entendimento do funcionamento das coalizões também é verificado por Zucco (2009) em relação à Câmara dos Deputados; e por Freitas, Medeiros, & Izumi (2012) para a Câmara e para o Senado. Nos trabalhos desses autores o que se demonstra é que o comportamento das duas Casas Legislativas é estruturado em uma única dimensão que representa o conflito entre governo e oposição. Ou seja, o melhor preditor do voto em plenário dos parlamentares é sua posição em relação ao governo.

O fato de estar na coalizão ou fora dela ser um preditor do comportamento dos parlamentares já é um forte indício de que partidos se comportam como uma unidade. Mas, no Brasil, por conta da divisão bicameral, é possível verificar como a relação com o Executivo impacta no comportamento dos partidos e nas estratégias que esses desenvolvem para aumentar sua influência nesta relação entre câmaras. A suposição é simples: se os partidos são capazes de coordenar a ação de seus membros no interior de uma casa, devem também ser capazes de coordenar sua ação entre casas. Ou seja, devem ser capazes de atuar como uma unidade e desenvolver estratégias que envolvam as duas casas parlamentares em um mesmo período do tempo. A questão, neste ponto, é saber de que maneira as estratégias dos partidos se refletem no plenário das casas e em que tempo.

partidos ao líder do governo tem movimento parecido na Câmara e no Senado. Na medida em que a agenda política da Câmara em t_0 só se repetirá no Senado em t_1 ou t_2 ou t_n , era esperado que o comportamento manifesto nas votações nominais não variasse na mesma direção e com a mesma intensidade no t_0 . Neiva acaba por não explorar esse fenômeno, e se concentra em analisar o comportamento dos partidos individualmente em relação ao Executivo.

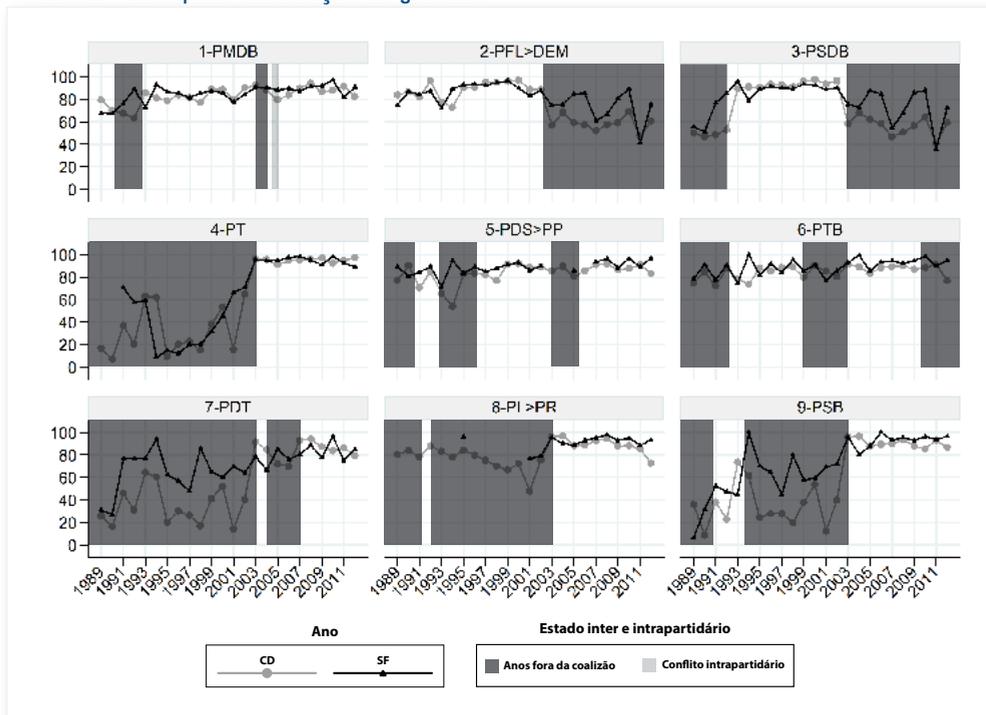
No entanto, esse fenômeno pode nos dizer muito mais sobre as estratégias dos partidos na sua relação com o Executivo. Dos 1543 projetos votados no Congresso Nacional entre 1988 e 2010, somente 232 foram votados nominalmente na Câmara e no Senado e cerca de 10% foram votados nas duas casas no mesmo ano. Assim, as agendas das duas Casas Legislativas definitivamente são diferentes, especialmente se consideramos um ano específico.

No Gráfico 2⁴⁹ podemos verificar as taxas de concordância média anual dos partidos com o líder do governo. Nas áreas sombreadas em cinza escuro⁵⁰, o partido está fora da coalizão governista. O que se observa é que, embora a agenda seja diferente, em muitos casos as linhas de concordância seguem o mesmo sentido nas duas casas em t_0 .

49 Os partidos exibidos foram selecionados pelo seu tamanho, sendo o critério adotado para exibição o mesmo do Gráfico 1.

50 A área em cinza claro é o período em que o PMDB entra em conflito a respeito da permanência ou não no governo Lula, conforme apresentado na nota 41.

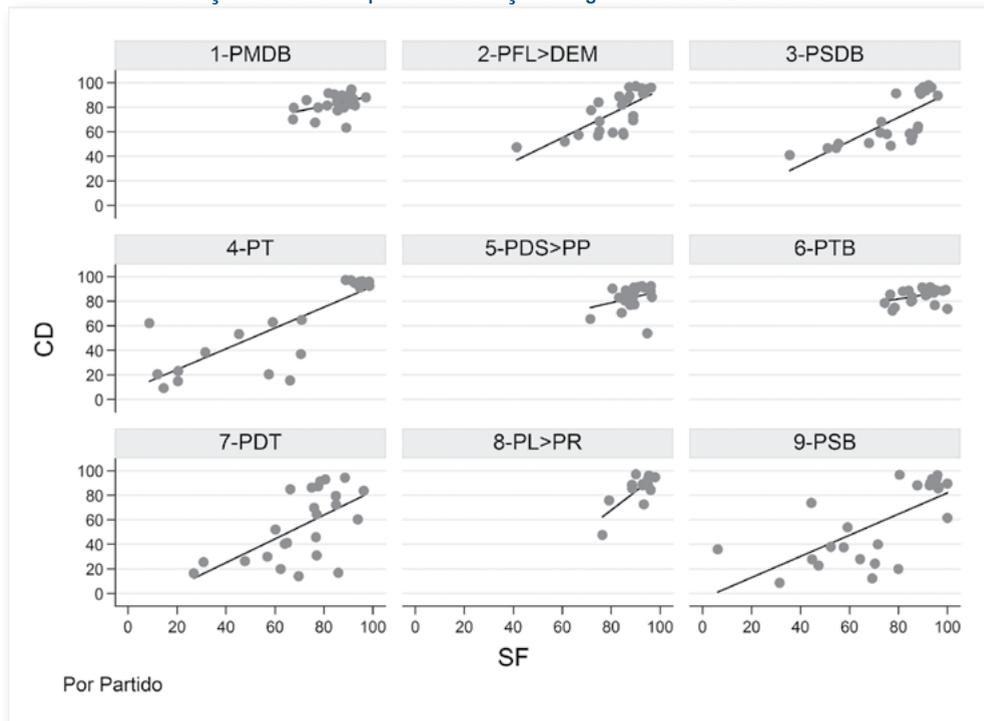
Gráfico 2 – Disciplina em relação ao governo



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No Gráfico 3, podemos verificar a força da correlação entre a concordância com o líder do governo na Câmara e no Senado, sendo da ordem de 0,75. A correlação entre as taxas é significativa e só pode ser explicada se inserirmos um ator coletivo organizando o cenário político. Só pode ser explicada tomando a sério o papel dos partidos políticos.

Gráfico 3 – Correlação entre disciplina em relação ao governo na CD e no SF



A correlação entre as variáveis para cada partido é: PMDB de 0,39**, PFL>DEM de 0,73***, PSDB de 0,75***, PT de 0,83***, PDS>PP de 0,28, PTB de 0,39**, PDT de 0,60***, PL>PR de 0,75*** e PSB de 0,69***. Com níveis de significância em * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.
 Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O fato de as taxas de apoio ao governo na Câmara e no Senado variarem na mesma direção, independentemente do pertencimento do partido à coalizão governamental, indica que os líderes partidários aumentam ou reduzem o grau de coerção sobre suas bancadas, fazendo com que adotem posições mais ou menos governistas. Trata-se de uma estratégia partidária na relação com o governo, esteja o partido dentro ou fora da coalizão. Novamente, são os partidos políticos organizando seus membros a fim de aferirem benefícios que só podem ser conquistados através dos partidos.

Tanto do ponto de vista teórico ou empírico, não há, portanto, nenhum motivo para não considerarmos que os partidos brasileiros se comportam como atores unitários quando entram ou saem da coalizão. Mas dessa conclusão não derivamos que os partidos sejam coesos, ou que seus membros tenham os mesmos desejos, ou ainda que defendam as mesmas ideologias, tampouco que tenham as mesmas motivações.

Como observa Aldrich, partidos políticos são criaturas dos políticos, instituições endógenas criadas por eles para resolver seus problemas. Políticos criam e entram em partidos por várias razões e estas se combinam de várias maneiras. Eles partem do desejo básico de ter uma carreira longa e bem sucedida, o que passa por alcançar objetivos em termos de políticas, conquistar e

manter poder e prestígio dentro do governo. Como afirma Aldrich “esses objetivos devam ser procurados no governo, não nos partidos, mas, por vezes, têm sido mais bem realizados por meio dos partidos (Aldrich, 1995, p. 4, grifo do autor, tradução minha⁵¹). É justamente por isso que os líderes partidários são capazes de agir em nome de seus membros, coordenando a ação dos mesmos.

Coalizões governamentais

Coalizão é definida neste trabalho como um acordo político ou aliança interpartidária para alcançar um fim comum. A coalizão pode ser de dois tipos, a saber: legislativa ou governamental. No primeiro caso a coalizão é construída ad hoc, nada mais do que um grupo de legisladores votando juntos. Essa definição de coalizão não carrega nenhuma conotação de permanência e não tem status institucional (Laver & Schofield, 1998, p. 129).

Uma coalizão governamental, por outro lado, tem profundas implicações. Há a presunção de estabilidade e de um status institucional: na medida em que os partidos que compõem a coalizão governamental firmam um acordo, dividem poder compartilhando as pastas ministeriais (idem). Como em um contrato, os partidos que aceitam participar do Executivo se comprometem com o governo. Nesse sentido recebem o ônus e o bônus de fazer parte do governo. Dividem entre eles os benefícios de ocupar o Executivo, ao mesmo tempo em que dividem a responsabilidade de gerir o governo. Assumem, portanto, o risco do insucesso. Destaquemos esse ponto: os partidos nas coalizões assumem a responsabilidade de gerir e de responder pelos atos do governo (Figueiredo & Limongi, 2009).

A definição de coalizão governamental exige, portanto, certa estabilidade do acordo político firmado. Estabilidade entendida aqui como a capacidade dos membros do partido sustentarem o acordo firmado por seus líderes. Ou seja, esse acordo não pode se dar apenas entre as lideranças, é preciso que os membros do partido que, por vezes, sequer participam das negociações, atendam aos seus líderes.

Uma coalizão governamental exige: (1) um acordo interpartidário, onde o Executivo divide seu poder ao distribuir pastas ministeriais para dois ou mais partidos; e (2) um acordo intrapartidário entre o líder do partido que recebeu uma pasta e os membros deste partido. Assim, o acordo é firmado entre (e intra) partidos e não entre indivíduos, e implica na promessa de apoio legislativo não apenas dos líderes partidários, mas de toda a bancada dos partidos. Dessa forma, a coalizão governamental não pode ser construída, como sugere Mainwaring (1991), na base de patronagem e em termos individuais.

Do ponto de vista prático, adotei os mesmos critérios propostos para definir coalizão governamental adotados pela extensa literatura que trata do assunto, com especial destaque para Laver e Schofield (1998), qual seja: compõem a coalizão governamental os partidos cujos filiados

51 No original: “these goals are to be sought in government, not in parties, but they are goals that at times have best been realized through the parties” (Aldrich, 1995, p. 4, grifo do autor).

ocupam formalmente ministérios, sendo o critério para tal não somente a filiação do ministro, mas a sua efetiva participação no governo representando o seu partido.

Devemos considerar ainda, que as coalizões governamentais não se formam e permanecem ao longo dos quatro anos de mandato presidencial. A demarcação do início e fim da coalizão será feita utilizando os critérios propostos e adotados por Figueiredo (2007). Há mudança de coalizão: 1) quando um partido que não faça parte da coalizão ganha um ministério, 2) quando um partido que faça parte da coalizão perca todos os ministérios que ocupava, ou 3) a cada nova eleição ou reeleição. Também utilizo os critérios de Figueiredo para definir se o ministro ocupa a pasta como representante de seu partido ou não⁵².

52 No Apêndice C podemos verificar a composição das coalizões no período que será estudado, bem como o número de cadeiras que cada coalizão possuía no Legislativo.

Como medir as alterações do Legislativo?

Vimos até esse momento que as análises sobre sistemas presidencialistas foram de certa forma conduzidas pela premissa de que haveria um conflito inerente entre os poderes. Como argumentei, essa premissa se apoia em outras duas, quais sejam: que políticos estão interessados exclusivamente em cargos e que os partidos políticos não teriam força, ou meios, para coordenar seus filiados. Pelos motivos que apresentei no capítulo anterior, acredito que estes não precisam ser os pressupostos a guiar os estudos em presidencialismos.

Em sistemas presidenciais, políticos são eleitos com promessas de mudar o status quo e, para cumpri-las, precisarão fazer políticas. Mas as decisões, em regimes democráticos, são tomadas pela maioria. É preciso construir maiorias no parlamento caso se deseje aprovar projetos. Como em qualquer sistema político, a construção de maiorias exige coordenação e esse é o papel dos partidos políticos.

Mas se políticos estão de fato interessados em políticas (como eu acredito que estão), e se os partidos são os coordenadores do processo de tomada de decisão, um olhar atento à feitura de políticas no interior do parlamento deve revelar as preferências e o ator a comandar o espetáculo.

Dessa forma, acredito que, por meio da observação das modificações realizadas em projetos do Executivo seja possível verificar, primeiramente, o papel dos legisladores na feitura de políticas e, conseqüentemente, sua preocupação com as mesmas. Da mesma forma que deve ser possível verificar como esse processo é coordenado, quais são os atores envolvidos, qual o papel dos partidos políticos e qual o papel da coalizão.

Entendo que a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo não é guiada pelo viés do conflito. Há um motivo simples para refutar essa tese: os partidos representados no Legislativo também ocupam pastas ministeriais no Executivo. Os partidos, então, fazem a ponte entre os Poderes. Quando um projeto chega ao Legislativo, ele não representa as preferências do Presidente, mas sim da coalizão, representada no Legislativo e que orientará a tramitação do projeto no interior das casas legislativas. Se isso é verdadeiro, através da observação da tramitação de um projeto e das alterações realizadas, deve ser possível observar o papel das mesmas na manutenção dos partidos que compõem a coalizão unidos em torno de uma agenda comum. Resumindo: acredito que as alterações a projetos oriundos do Executivo são importantes para entendermos o funcionamento das coalizões governamentais.

No interior das Casas, o projeto passará por comissões onde será avaliado sob a coordenação de um relator – nomeado pela presidência da comissão, com anuência dos líderes partidários. Durante esse processo, novas informações sobre a matéria são produzidas e os parlamentares apresentarão os pontos de discordância em relação à proposta original do Executivo. Eventualmente, a sociedade civil se manifestará sobre a temática. Segue-se, então, um intenso processo de barganha. O Legislativo é um espaço privilegiado de deliberação dos projetos, onde não só ministros e técnicos do governo manifestam suas preferências. Isto é, ao dar entrada no Congresso, a matéria se torna pública e oposição, coalizão e a sociedade civil entram no debate. O Legislativo é, então, a arena onde se constrói o consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, sendo este consenso construído por meio da atuação dos legisladores e do emendamento dos projetos.

Deputados e senadores, cada um em seu turno do processo legislativo, podem apresentar emendas ao projeto, podem inserir, retirar, modificar, substituir ou aglutinar dispositivos. As emendas podem ser aplicadas a pequenas partes do projeto, mesmo a palavras. Também podem ser apresentadas emendas às emendas e, nesse caso, teríamos uma subemenda. E, por fim, o relator pode apresentar um substitutivo, ou seja, um novo projeto que substitui o texto do anterior. No substitutivo, o relator pode retomar em parte o projeto original, ou reescrevê-lo inteiramente, seja incorporando emendas de outros parlamentares ou as suas próprias.

Os legisladores têm poucas restrições no tocante à apresentação de emendas. As restrições que existem dizem respeito ao momento em que as emendas podem ser apresentadas. Mesmos os projetos com ritos de tramitação extraordinários, com urgência ou MPVs (medidas provisórias) estão sujeitas ao emendamento de todos os parlamentares.

Em projetos com tramitação ordinária, podem apresentar emendas ao projeto qualquer membro da comissão temática que irá debatê-lo. Depois de oferecido o parecer pela comissão em um prazo de cinco dias úteis – no Senado – ou cinco sessões – na Câmara –, qualquer parlamentar pode apresentar emendas. Essas emendas voltam às comissões para que o relator dê seu parecer sobre elas. Em projetos com tramitação extraordinária⁵³, qualquer legislador pode apresentar emendas nas comissões, antes que estas tenham deliberado e oferecido parecer a sobre a matéria.

Dadas as regras institucionais, os custos para a apresentação de emendas são baixíssimos. Assim sendo, qualquer deputado ou senador insatisfeito com a proposta enviada pelo Executivo pode propor modificações à mesma. Propor, mas não necessariamente aprovar. Aprovar é uma segunda etapa, que exige coordenação e formação de maiorias.

Um parlamentar insatisfeito com o conteúdo de uma determinada matéria do Executivo pode propor livremente emendas que alterem de forma mais ou menos significativa o projeto original. No entanto, para que essa emenda entre no texto da lei, para ser aprovada, é necessário reunir maioria em diversas arenas legislativas. No mínimo, é necessário que a emenda

53 Projetos de código, com urgência, MPVs, ou tramitando com poder terminativo – ou conclusivo, na Câmara. Projetos que tramitam com poder terminativo podem ser aprovados no interior da comissão sem ter que passar pelo plenário da casa em que tramitam.

seja declarada constitucional, decisão tomada pela maioria da comissão constitucional⁵⁴. Além disso, é necessário que ela seja aprovada no tocante ao mérito, pela maioria da comissão temática⁵⁵. É necessário ainda que seja aprovada no plenário⁵⁶ pela maioria⁵⁷ da primeira casa e, depois, que passe novamente pelo escrutínio das comissões para que seja, por fim, aprovada no plenário da segunda casa, sempre reunindo maiorias⁵⁸. Findo o processo legislativo, a alteração incluída na emenda passa pelo escrutínio da Presidência da República, que pode vetá-la, sem responder pelo custo de vetar todo o projeto.

Desse modo, se é possível imaginarmos que, quando um parlamentar apresenta uma emenda que visa alterar um determinado projeto, esta é uma representação do seu desejo individual⁵⁹, quando esta emenda é incluída em uma determinada lei, não é possível entendermos a mesma coisa. Uma lei é fruto da composição de maiorias em diversas etapas do processo legislativo e, das comissões ao veto presidencial, é possível destacar a emenda do conjunto do projeto e rejeitá-la, sem, no entanto, rejeitar o projeto como um todo. Assim, quando uma alteração é inserida na lei, ela é a representação do desejo da maioria legislativa, bem como do desejo da Presidência da República.

Reforcemos este ponto: cada alteração feita aos projetos do Executivo – ou de qualquer outro autor – só será de fato incluída no texto da lei, se houver concordância entre o Executivo e a maioria do parlamento. Não são reflexos de preferências individuais, mas de preferências construídas coletivamente. Dessa forma, a melhor maneira para se avaliar os padrões de interação entre Executivo e Legislativo e a forma como essa interação é moldada pela formação de uma coalizão é verificar o processo de alteração no interior do Legislativo. Mas, como medir as alterações do Legislativo?

Metodologia

Entender o processo de alteração no interior do Legislativo, ou mesmo a efetividade das modificações propostas é um enorme desafio, na medida em que exige a utilização de uma metodologia capaz de identificar o que é uma alteração e determinar quem é o autor da mesma. Em cada uma das etapas do processo legislativo descritas acima, parlamentares podem propor modificações ao projeto. As emendas podem propor modificações muito pequenas ou, em conjunto, podem modificar o projeto integralmente. O mesmo vale para o substitutivo. Uma

54 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) na Câmara, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) no Senado.

55 Além da comissão constitucional e a de mérito, é normal que os projetos passem pela comissão que analisa o impacto orçamentário da proposta, a depender do conteúdo do projeto. Nesse caso, se acrescenta mais uma arena onde é necessário reunir maiorias.

56 Os projetos também podem ser aprovados sem que seja ouvido o plenário, quando tramitam de forma terminativa ou conclusiva. Mas mesmo neste caso, a anuência do plenário é necessária, uma vez que qualquer parlamentar pode apresentar recurso para que o projeto seja analisado no plenário.

57 Lembremos que no plenário também não é necessário rejeitar o projeto como um todo para retirar um dispositivo, mesmo que este esteja inserido em um substitutivo, ou faça parte do projeto original, é possível destacá-lo para votação em separado. Caso a emenda não tenha sido incorporada a um substitutivo, ela será votada separada do projeto.

58 Cada espécie normativa tem um rito próprio, o rito descrito é o geral.

59 Desejo individual, não é necessariamente preferência sincera. O parlamentar pode apresentar um dispositivo por questões instrumentais. Pode inclusive não desejar de fato que o mesmo seja incorporado ao projeto.

emenda tem seu escopo limitado ao tema que ela trata no interior do projeto e não pode modificá-lo integralmente, mas apenas parte dele e as partes associadas à modificação que está sendo proposta. Por outro lado, um mesmo parlamentar pode apresentar infinitas emendas, ou vários parlamentares podem apresentar emendas que modifiquem o mesmo trecho do projeto.

Análises empregadas para entender o processo de alteração nos Legislativos, ou no texto constitucional, costumam utilizar a contagem de artigos (Martin & Vanberg, 2011), de palavras, ou a contagem de emendas (R. Freitas, 2010; Silva & Araújo, 2012). O livro de Martin e Vanberg, por exemplo, busca medir as alterações propostas a um projeto comparando o número de artigos originais com o número de artigos finais. R. Freitas, verifica quais emendas foram aprovadas, quantifica os projetos modificados. Silva e Araújo, por sua vez, analisam a atratividade de um projeto a partir da razão entre número de emendas apresentado e número de artigos do projeto original.

Os próprios autores dos três trabalhos citados acima apresentam as limitações dos métodos por eles empregados, que perdem muito das nuances do processo legislativo. A comparação do número de artigos originais e finais dos projetos não permite que se avalie o volume real de alterações. Com exemplo, pode-se imaginar um projeto ao qual foram adicionados dois artigos e suprimidos outros dois; na comparação entre projeto original e final teríamos, como resultado, zero modificações, ou seja, pareceria que o Legislativo não fez nenhuma alteração quando, na verdade, ele o fez. Esta metodologia também não permite que identifiquemos quem é o autor de cada uma das modificações e seus partidos. O que, por sua vez, inviabiliza que vejamos a posição dos atores na conformação do consenso necessário.

A análise do número de emendas aprovadas, ou seja, inseridas no texto final da lei, se, por um lado, permite a identificação do autor das alterações, por outro, não permite avaliar o tamanho da alteração que o projeto sofreu. Uma emenda pode modificar muito pouco um projeto, ou pode fazer modificações significativas. Uma emenda modificativa, por exemplo, pode apenas fazer pequenas alterações no texto, sem, no entanto, alterar o sentido do que está sendo proposto, por vezes sem fazer nenhuma alteração de fato no que está sendo proposto. Emenda é uma unidade que não permite comparação e não mede o que se quer medir; isto é, quanto o projeto original é alterado. Precisamos, então, decompor o projeto original em unidades básicas, contrapondo-o ao projeto que foi aprovado.

Para tanto, fiz uso da metodologia desenvolvida por Arantes e Couto (2009, 2010) para análise constitucional. Os autores separaram o texto constitucional em dispositivos, que são:

[...] a unidade básica que compõe o texto constitucional. Examinamos artigos, parágrafos, incisos e alíneas que formam a Constituição, decompondo-os e algumas vezes agrupando-os até que seja possível circunscrever o elemento constitucional que está sendo veiculado (Arantes & Couto, 2009, p. 48).

Recorri ao mesmo método, decompondo cada matéria apresentada pelo Executivo em dispositivos e procurando identificar a menor unidade legal possível que contenha elementos legais. O projeto assim destrinchado foi comparado ao projeto que saiu do Legislativo, decomposto pelo

mesmo método, rumo à sanção presidencial. Assim, foi possível identificar uma a uma as alterações realizadas pelo Legislativo.

Feito isso, foi preciso identificar o autor⁶⁰ de cada uma das modificações⁶¹, bem como as características do dispositivo que este autor modifica, como o tipo de dispositivo, sua abrangência, e se o seu conteúdo se relaciona ao conteúdo da matéria, entre outras. Para isso comparou-se cada uma das modificações com todas as emendas e substitutivos⁶² apresentados ao projeto na Câmara dos Deputados, e repetindo-se, depois, o processo, no Senado Federal.

Por último, comparou-se o projeto final que saiu do Congresso com os vetos presidenciais⁶³. Com isso, o que se pretendeu foi mapear a participação de cada partido, de cada Casa Legislativa e de cada Poder em cada uma das propostas do Executivo. Bem como foi possível identificar os pontos exatos dos projetos onde existem divergências entre Executivo e Legislativo e o processo de negociação para se chegar ao consenso no interior da coalizão.

Essa metodologia criada para entender o perfil de um texto constitucional, distinguindo princípios fundamentais de dispositivos veiculadores de políticas públicas, se mostrou uma ferramenta bastante interessante, e mesmo inovadora, para entender o dia a dia da política no interior do Legislativo, e vem sendo usada por diversos pesquisadores (Arantes & Couto, 2009, 2010; Couto & Arantes, 2006; Moreira, 2012; Noronha, 2011).

Vejamos, por exemplo, a Lei nº 11.648 de 2008⁶⁴. Em sua versão final, a lei possuía sete artigos. O projeto original enviado à Câmara possuía cinco artigos. Ao ser enviado à presidência possuía oito artigos, tendo sido um deles vetado, o que levou a contagem final de sete artigos.

Se levarmos em conta apenas a contagem dos artigos, afirmaríamos que o Legislativo, ao inserir três artigos, modificou uma porcentagem significativa da lei. No entanto, essa seria uma análise precipitada.

A mencionada lei possui inúmeros incisos, parágrafos e alíneas. Se classificarmos a lei por número de dispositivos veremos que a lei original possui 36 dispositivos. O Congresso alterou, acrescentou e/ou retirou sete dispositivos da matéria. O presidente vetou um dispositivo. A separação da matéria na menor unidade possível permite que dimensionemos corretamente a contribuição de cada um dos poderes ao projeto. Permite, portanto, uma análise mais detalhada e precisa das modificações, evitando as dificuldades notadas em trabalhos que recorrem à contagem de artigos, palavras e mesmo emendas.

60 Embora o trabalho tenha sido minucioso, quanto mais antigo o projeto maior é a dificuldade de identificar qual o autor da modificação, e para 26 dispositivos não foi possível identificar o autor. No apêndice B apresento a lista de projeto e aponto em quais deles não foi possível localizar o autor de todos os dispositivos.

61 As emendas de redação que visam apenas corrigir vícios no texto não foram consideradas modificações.

62 Caso seja, apresentado um substitutivo, compara-se o substitutivo com o conteúdo das emendas, quando uma emenda de um parlamentar foi incorporada ao substitutivo, esse dispositivo tem como autoria o parlamentar e não o relator.

63 O trabalho minucioso de coleta dos dados não seria possível sem a ajuda de Guilherme Pinheiro Guedes, Guilherme Zanelato Corrêa e Samir Luna de Almeida, mas especialmente de Andréa Junqueira Machado.

64 A Lei nº 11.648/2008 fez o reconhecimento formal das Centrais Sindicais no Brasil, enquanto entidades associativas de direito privado de representação geral dos trabalhadores, constituídas em âmbito nacional.

O método permite, ainda, que identifiquemos exatamente quem é o autor de cada modificação. Novamente, a título de exemplificação, pode-se imaginar que, em um determinado projeto, dois deputados alterem um artigo, acrescentando, cada um deles, uma alínea. Ao considerar-se apenas o número de artigos modificados, a minúcia da alteração seria perdida. Aqui não só se perderia o número real de modificações, mas também ter-se-ia dificuldade de atribuir a autoria das alterações. Esse caso pode ser exemplificado com a Lei nº 12.350 de 2010⁶⁵. A medida provisória enviada pelo Executivo ao Legislativo sofreu alteração em 282 dispositivos. Somente ao artigo 18 foram feitas quatro alterações, três delas feitas pelo deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP) e uma pelo deputado José Rocha (PR/BA). Neste caso, além de permitir a identificação do autor do dispositivo, a metodologia também permite identificar quais alterações foram objeto do veto presidencial. No caso citado, dentro do artigo 18, apenas um dispositivo foi vetado, a saber, o proposto pelo deputado José Rocha.

Acredito que a análise por meio dos dispositivos é a medida mais adequada para avaliar não só a alteração em si, mas também o impacto dela no texto, sem perder a autoria de cada alteração. Permite, assim, reconstruir o caminho de cada projeto no interior do Legislativo e, ainda, entender como os legisladores e o Executivo constroem o consenso necessário que leva aos altos índices de disciplina e aprovação em plenário.

O grau de detalhamento da metodologia, por um lado, traz grandes vantagens do ponto de vista analítico. Por outro, contudo, impõe ao pesquisador um esforço enorme na coleta dos dados. Por esse motivo, foi feito um recorte. Como o objetivo primordial é pôr em teste a tese conflitiva – a tese que apregoa que em sistemas presidencialistas Executivo e Legislativo teriam uma relação conflituosa –, selecionei os casos críticos ou cruciais⁶⁶. Ou seja, aquele em que o conflito é mais evidente, a saber, os projetos vetados. Se nos projetos vetados, onde as divergências entre a preferência do Executivo e do Legislativo são explícitas for possível ver os partidos atuando de forma coordenada, teríamos uma forte evidência do padrão de interação entre os Poderes.

Assim, meu universo de análise foram os projetos do Executivo que sofreram algum tipo de veto⁶⁷, parcial ou total. Essas são certamente as matérias mais conflituosas ou as únicas onde o conflito entre Executivo e Legislativo é explícito e mensurável. Usando a metodologia de análise de dispositivos nos projetos vetados foi possível identificar a menor unidade possível da lei que gerou conflito no interior do Legislativo, seja entre os partidos que compõem a coalizão, seja entre coalizão e oposição; ao mesmo tempo em que tornou-se possível identificar exatamente quais alterações do Legislativo que divergiram das preferências originais do Presidente. Ou seja, através dos projetos vetados foi possível entender o papel do Legislativo na resolução de conflitos no interior da coalizão, ao mesmo tempo em que foi possível perceber onde conflitos não foram suficientemente bem resolvidos, levando ao veto presidencial. Podemos, então, visualizar cada uma das etapas do processo legislativo, da apresentação do projeto original ao veto.

65 A Lei nº 12.350 de 2010 regula medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 e promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas.

66 Caso críticos ou cruciais (critical case ou crucial case) são os que permitem o teste de uma teoria na condição menos favorável possível.

67 Agradeço ao Patrick Silva pela ideia.

Foram analisadas as matérias com origem no Executivo que foram apresentadas e aprovadas entre 01/01/1995 – início do governo Fernando Henrique Cardoso – e 31/12/2010 – final do governo Luís Inácio Lula da Silva. O recorte no governo FHC e Lula têm dois motivos, um teórico e outro prático. O primeiro é que FHC foi o primeiro presidente pós-constituente a encerrar seu mandato, o que, por si só, já reflete um momento mais estável do sistema político brasileiro. Em razão disso, questões conjunturais afetam menos o dia a dia da política, permitindo uma análise mais abrangente do funcionamento do sistema político. A razão prática está na especificidade dos dados coletados: nos projetos mais antigos, a Câmara e o Senado não disponibilizam a informação completa da tramitação, ou dos textos aliados aos projetos, nem mesmo nos Diários das Casas, o que dificulta enormemente, quando não inviabiliza, a identificação de autoria das emendas.

As espécies normativas que compõem a amostra são: MPVs (Medidas Provisórias) pós-Emenda Constitucional (EC) 32 de 2001, PLs (projetos de Lei Ordinária) e PLPs (projetos de Lei Complementar). As MPVs anteriores às modificações no rito de tramitação regulado pela EC 32 não foram incluídas por dois motivos: o primeiro, a dificuldade de localizar a informação necessária nos documentos disponibilizados pelo Senado Federal⁶⁸, os textos originais das medidas, bem como as alterações que o Presidente faz a cada reedição muitas vezes sequer são encontrados, mais difícil ainda é encontrar as emendas oferecidas a essas medidas. O segundo motivo diz respeito à dificuldade imposta pelo próprio processo de tramitação das matérias, uma vez que a possibilidade de reedição das medidas tornou muito difícil identificar se o autor das modificações é o Presidente ou o Legislativo. Isso porque, na época, o Presidente a cada reedição podia decidir modificar o projeto originalmente enviado.

PLNs (projetos de Lei Orçamentária) também não foram analisados. PLNs regem o orçamento da União, tratam de remanejamento de verbas, abertura de crédito extraordinário, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da própria lei orçamentária anual. Dada sua especificidade, ou seja, dado que são leis cujo efeito cessa após sua aplicação, decidi não incluí-los, sendo esse um universo a parte que pede estudo específico. PECs (propostas de Emenda à Constituição) não entram no recorte, por não poderem ser objeto de veto.

68 As MPVs deste período tramitavam conjuntamente na Câmara e no Senado, mas a informação sobre a sua tramitação consta apenas na página do Senado, que embora tenha melhorado nos últimos anos, não estendeu as melhorias a anos anteriores. A falta de qualidade, bem como a incompletude da informação que o Senado Federal disponibiliza, em especial, quando se compara com a Câmara dos Deputados é algo a ser notado.

Universo de Análise

Antes de partimos para a análise dos dados recolhidos é preciso chamar a atenção para os termos foram usados na análise desse ponto em diante. A unidade de análise primordial são os dispositivos, mas, como falado anteriormente, chamei de dispositivo a menor unidade de um projeto (ou de uma Lei) que ainda possui conteúdo legal.

Os dispositivos foram contabilizados em cada uma das etapas do processo Legislativo e, nesse sentido, é preciso diferenciar a proposta do resultado. Quando o Executivo manda um projeto ao Legislativo ele possui um número determinado de dispositivos, os quais refletem a preferência do Executivo. Esse projeto pode ser alterado no interior do Legislativo, como mencionado anteriormente, através da apresentação de emendas ou de um substitutivo. As alterações propostas, por sua vez, não se resumem à inclusão de novos conteúdos. Assim, os dispositivos podem ser divididos em⁶⁹:

1. Aditivos – propõem novo conteúdo a um determinado projeto, ou seja, propõem artigos, incisos, parágrafos, alíneas novas;
2. Modificativos – modificam conteúdo existente no projeto original, ou seja, reformula um determinado artigo de forma que não o descaracterize;
3. Supressivos – suprimem artigos, incisos, alíneas ou parágrafos do projeto original.

Ou seja, quando os dispositivos propostos pelo Executivo chegam ao Legislativo, este último não só pode acrescentar outros dispositivos, como também pode retirar ou modificar parte dos dispositivos desejados pelo Executivo. Passado o trâmite no Legislativo, se aprovado, o projeto vai à sanção presidencial. O presidente pode vetar o conteúdo proposto e/ou modificado no interior do Legislativo, como também pode vetar os artigos propostos por ele mesmo. Só após o veto presidencial temos o resultado final. Com a Lei promulgada é possível traçar o caminho inverso e verificar quantos dispositivos desejados pelo Executivo e quantos desejados pelo Legislativo estão contidos no texto legal.

Separando, então, preferências de resultados, ao longo do trabalho e nas tabelas fiz referência aos dispositivos em termos de cinco categorias, quais sejam, os dispositivos do Executivo, os dispositivos do Legislativo e dispositivos na Lei. Essa última categoria, no entanto, envolve outras duas: os dispositivos do Executivo e os do Legislativo no texto legal.

69 O artigo 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados define os tipos de emendas que podem ser apresentados como supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. No mesmo artigo cada tipo de emenda é definido como: supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição; aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos; emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa; modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente e aditiva é a que se acrescenta a outra proposição. Usei esses critérios para definir cada tipo de alteração, no entanto, não foram encontradas emendas aglutinativas, nem substitutivas. Embora no último caso, tenham ocorrido diversos substitutivos propostos pelos relatores, nesse caso, como analiso dispositivo a dispositivo do relator, considerei o efeito de cada dispositivo individualmente, e os classifiquei como aditivo, quando o texto não estava presente no projeto original; supressivo, quando o dispositivo foi retirado do texto original; modificativo, quando estava presente, mas seu conteúdo foi modificado mantendo o conteúdo original proposto pelo Executivo. Como já foi mencionado, tomei o cuidado de separar o que era conteúdo inserido pelo relator, do que era conteúdo presente em emendas de quaisquer tipos incorporadas ao projeto pelo relator. Ressaltamos esse ponto toda vez que uma emenda de igual conteúdo apareceu no substitutivo do relator e, ainda que o relator não tenha explicitado sua incorporação, considerei que o autor da alteração foi o parlamentar que propôs a emenda e não o relator.

Temos então:

1. Os dispositivos do Executivo – são os que constavam no projeto que foi enviado pelo Executivo ao Legislativo, constituindo, portanto, as preferências do Executivo, contabilizados antes de qualquer ação do Legislativo;
2. Os dispositivos do Legislativo – são aqueles que foram adicionados, suprimidos, ou modificados no interior do Legislativo. Constituem uma medida que contempla os diferentes tipos de alterações que o Legislativo pôde fazer, contabilizadas antes do veto. Ou seja, apontam as preferências do Legislativo;
3. Os dispositivos na Lei – são os dispositivos finais, retiradas as supressões do Legislativo e os vetos presidenciais. Constituem o resultado, ou seja, aqueles dispositivos que sobreviveram a todo o processo e passaram a integrar a legislação. Para que fique claro, os dispositivos na Lei são aqueles que vieram do Executivo e não foram alterados no Legislativo, somados aos adicionados pelo Legislativo, retirados os vetos presidenciais. Esses podem ser divididos em duas categorias:
 - 3.1. Dispositivos do Executivo na Lei – são aqueles que constavam no projeto original do presidente e não sofreram nenhum tipo de alteração no interior do Legislativo, tampouco foram vetados;
 - 3.2. Dispositivos do Legislativo na Lei – são aqueles que sofreram alterações, foram adicionados ou modificados no interior do legislativo⁷⁰, mas não foram vetados pelo Executivo.

Na Tabela 1, podemos observar o universo de análise, sendo possível visualizar o número de projetos⁷¹ analisados separados por espécie. Como vemos foram analisados 179 projetos, dos quais 178 viraram Lei e um foi totalmente vetado. Esse conjunto de projetos representa cerca de 15% do total de projetos enviados pelo Executivo ao Legislativo. Embora o número de projetos em cada grupo varie, quando separadas por espécie normativa, as amostras estão razoavelmente equilibradas e representam 15% do total de MPVs enviadas, 12% dos PLs e 21% de PLPs.

70 Notem que aqui nessa categoria, obviamente, não são contabilizados os suprimidos.

71 A lista completa com os projetos analisados está no Apêndice B.

Tabela 1 – Universo de análise: número de projetos e dispositivos por categoria

Tipo de projeto	Número de projetos	Número de dispositivos do Executivo	Número de dispositivos do Legislativo	Dispositivos na Lei
MPV	101	10451	5599	13863
PL	70	5120	3275	6062
PLP	8	1307	1855	1450
Total	179	16878	10729	21375

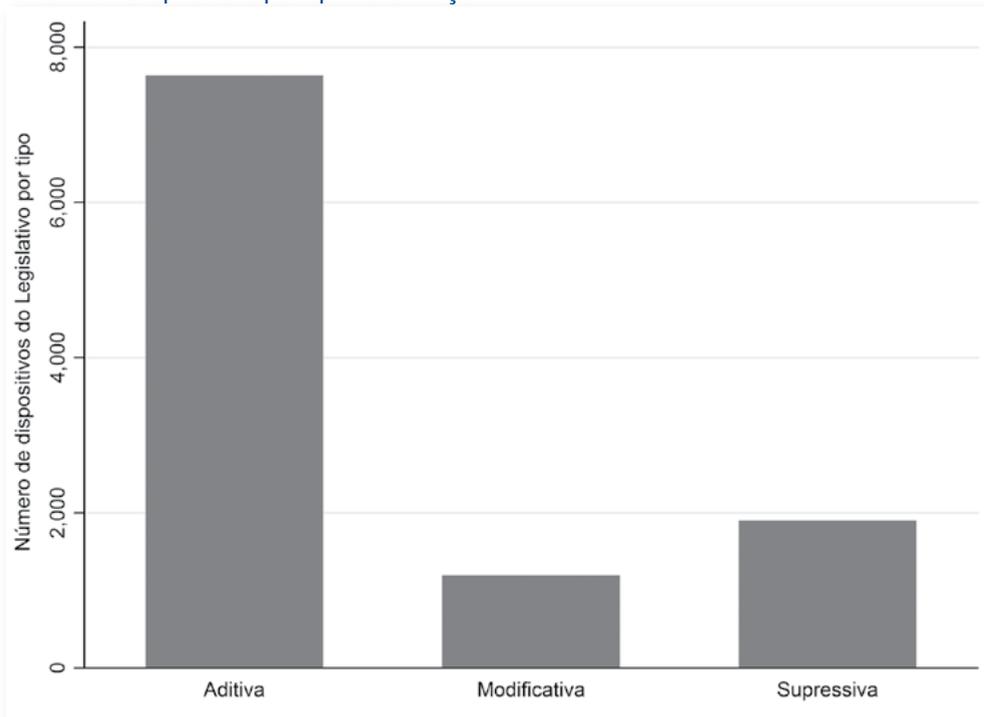
Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Na Tabela 1 também é possível observar o número de dispositivos do Executivo, ou seja, aqueles que constavam nos 179 projetos originais enviados pelo Executivo; o número total de dispositivos do Legislativo, que são aqueles alterados pelo Congresso; e o total de dispositivos da Lei, quais sejam, aqueles que restaram no texto transformado em norma jurídica. Mas, como observado acima, os dispositivos apresentados nessa tabela são um indicativo de atividade, mas não de contribuição para o texto legal. Em outras palavras, não é possível somar os dispositivos do Legislativo aos do Executivo e verificar o número total de dispositivos da Lei, uma vez que os dispositivos do Legislativo são a soma dos vários tipos de ação, que incluem a retirada de dispositivos da Lei.

Conforme se observa, o número de alterações feitas no interior do Legislativo é bastante grande. O que por si só demonstra o volume da participação do Legislativo na definição das políticas. Mas também é possível observar que o número de dispositivos alterados é alto, independentemente do rito de tramitação da proposta. Mesmo as MPVs, onde parlamentares têm pouco tempo para avaliação do projeto, não passam ilesas pelo Legislativo. Esse ponto será discutido mais à frente, sendo aqui importante reter qual o universo de análise e, como já mostra a Tabela 1, que nem sempre uma alteração do Legislativo acrescenta dispositivos ao projeto Executivo.

Assim, o Legislativo propõe novo conteúdo (dispositivo aditivo), veta o conteúdo existente (dispositivo supressivo), ou modifica o que o Executivo propôs (dispositivo modificativo). No Gráfico 4, pode-se observar os dispositivos do Legislativo separados por tipo de alteração, completando o universo no qual se concentrará a análise. O que se observa é que grande parte dos dispositivos do Legislativo, em número de 7638, inclui conteúdo novo aos projetos do Executivo, sendo aditivos, portanto. Mas parte significativa do trabalho é no sentido de retirar conteúdo existente dos projetos do Executivo, com 1901 dispositivos do Executivo tendo sido retirados dos projetos originais (supressivos). Por fim, temos 1191 dispositivos modificativos. Assim, deste ponto em diante, ao mencionar dispositivos do Legislativo, é importante ter em mente que não se está referindo somente a inclusão, mas também a modificação e a supressão.

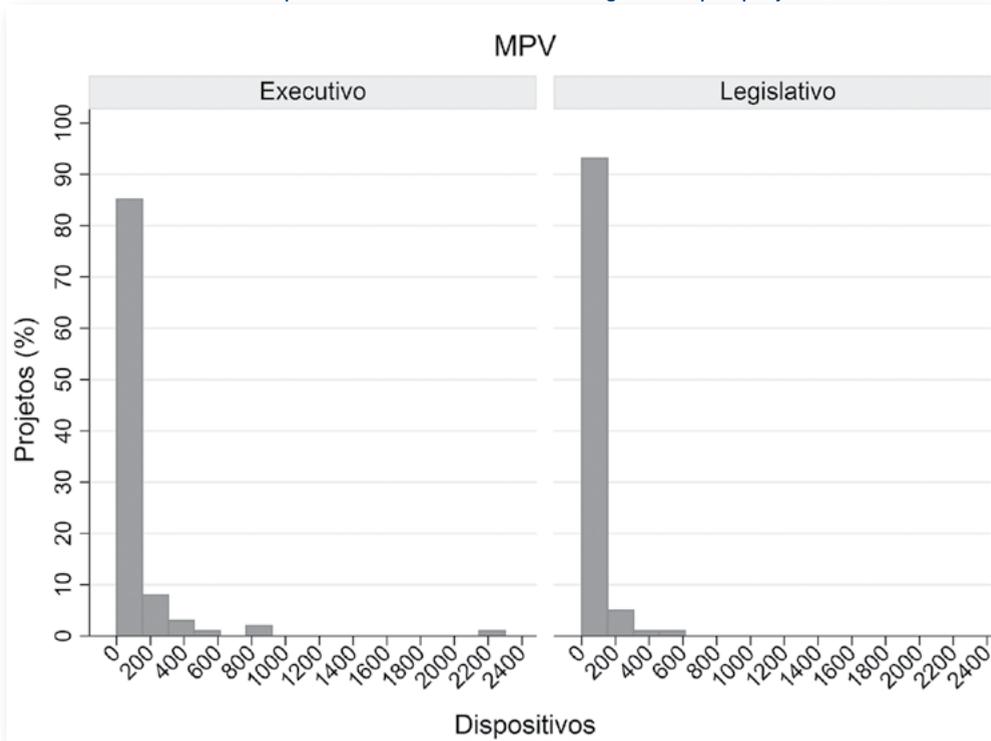
Gráfico 4 – Dispositivos por tipo de alteração



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

É preciso ainda ressaltar que a distribuição dos dispositivos não é uniforme. Em todos os tipos de projeto temos casos desviantes, seja no número de dispositivos do Executivo enviados ao Legislativo, seja no número de alterações observadas no Legislativo. No Gráfico 5 pode-se observar o número de dispositivos, do Executivo e do Legislativo, por projeto em MPVs. O que se observa é que 80% das MPVs chegam ao Legislativo com o número de dispositivos entre 2 e 200, mas existem duas que chegam com algo em torno de 800 dispositivos e um caso realmente extremo chega com 2147 dispositivos. Os dispositivos do Legislativo por projeto variam de 1 a 584, mas em quase 90% dos projetos as alterações vão de 1 a 100 dispositivos.

Gráfico 5 – Número de dispositivos do Executivo e do Legislativo por projeto (MPV)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

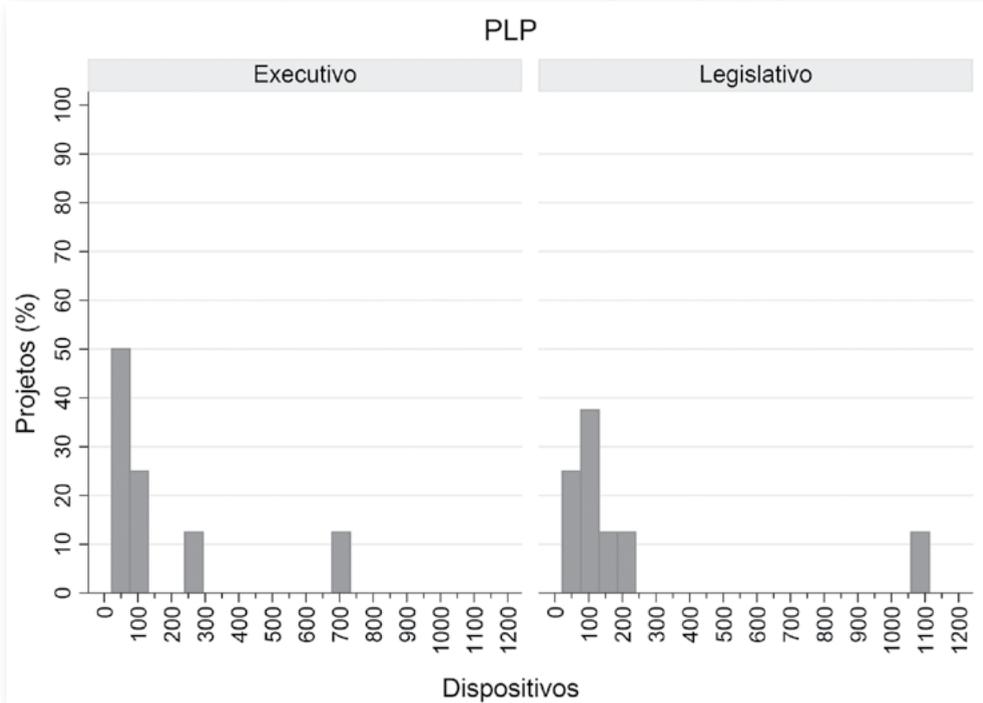
Gráfico 6 – Número de dispositivos do Executivo e do Legislativo por projeto (PL)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No Gráfico 6, observa-se o número de dispositivos, do Executivo e do Legislativo, por projeto em PLs. O número de dispositivos, tanto do Executivo, como do Legislativo, é mais bem distribuído do que nas MPVs, mas ainda assim verifica-se que há uma concentração entre 3 e 100 nos do Executivo e entre 0 e 25 nos do Legislativo e alguns poucos outliers, onde os dispositivos são maiores que 400. Aqui vale ressaltar que apenas 4 projetos na amostra não receberam nenhuma alteração no interior do Legislativo, sendo todos PLs.

Gráfico 7 – Número de dispositivos do Executivo e do Legislativo por projeto (PLP)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Por fim, no Gráfico 7, observamos o número de dispositivos em PLPs. Aqui notamos que os dispositivos do Executivo se concentram entre 24 e 150, mas também temos casos desviantes. Os do Legislativo concentram-se entre 22 e 250, havendo um caso extremo de um projeto que recebeu mais de 1000 alterações.

O papel do Legislativo: o impacto das alterações no arcabouço legal

No capítulo anterior, apresentei a metodologia e o universo de análise. Vimos rapidamente que o número de alterações do Legislativo nos projetos do Executivo não é pequeno. Observamos também que o Legislativo faz mais adições aos projetos do Executivo, do que outros tipos de alteração. Por fim, verificamos que a distribuição dos dispositivos por projeto não é uniforme. Mas qual o impacto das alterações nos projetos do Executivo? Ou melhor, as alterações são significativas o suficiente para que sejam avaliadas?

A imagem predominante que se tem do processo legislativo é a de um Congresso submisso aos poderes e desejos de um Poder Executivo que domina a produção legal. De fato, a taxa de dominância do Executivo é de 80%, ou seja, 80% dos projetos transformados em leis no país entre 1988 e 2011 foram propostos por este Poder. As explicações para tamanha dominância, como vimos, têm como base o controle pelo presidente de recursos, cargos, e principalmente, o controle discricionário sobre o orçamento. Quando se considera o Legislativo, o foco recai sobre a centralização do processo decisório em torno dos líderes partidários, que anularia os desejos individuais dos parlamentares. Nos dois casos, seja via líderes, seja via emendas ao orçamento, os desejos individuais dos parlamentares são neutralizados. Esta “operação” é um passo imprescindível desse tipo de argumentação. Sem essa neutralização dos interesses individuais dos parlamentares não seria possível explicar a dominância presidencial sobre o processo Legislativo.

Como afirmei anteriormente, essas explicações não consideram as implicações da formação de coalizões para o sistema político. Ao dividir as pastas ministeriais, o Presidente está firmando um contrato com os partidos irão compor a coalizão. Na realidade este contrato é um contrato entre partidos, isto é, entre o partido a que pertence o Presidente e os demais partidos que formam a coalizão. Esse contrato implica em que os partidos que formam a coalizão passam a ser parte do governo, isto é, devem responder em conjunto pelas ações do governo. A agenda do Executivo deixa de ser exclusivamente do Presidente e passa a refletir as preferências dos partidos que compõem a coalizão. Assim, dado que no caso do Brasil impera o governo de coalizão, e que está na maioria das vezes ela é majoritária, segue que esta agenda descrita como sendo do presidente é na verdade da maioria⁷².

Afirmei ainda que, por meio da análise do processo de produção de leis, é possível observar a ação coordenada dos partidos e a transmutação da agenda do Executivo em agenda da maioria.

72 Obviamente a coalizão não precisa ser majoritária, no caso do Brasil, durante o governo Collor não era. No recorte analisado temos 12 coalizões, 10 majoritárias e duas minoritárias. Como veremos no próximo capítulo isso terá impacto na formatação das políticas. Mas ainda que todas as coalizões fossem minoritárias, quando se compõe uma coalizão, independente de seu status, a agenda do Executivo não deve ser entendida como uma agenda do presidente.

Ou seja, através das alterações que o Legislativo faz aos projetos do Executivo é possível observar como a agenda aprovada no Legislativo é, na verdade, a agenda do conjunto de partidos que fazem parte do Executivo.

Contudo, antes de nos perguntarmos se os membros da coalizão coordenam sua ação ao alterarem os projetos do Executivo, é preciso determinar o impacto do trabalho do Legislativo na produção legal. Afinal, não faz sentido nos concentrarmos nas alterações do Legislativo, se elas forem insignificantes. Então a primeira pergunta a ser feita é: o quanto as alterações do Legislativo afetam de fato a produção legal? Para responder essa pergunta é preciso entender o quanto cada Poder contribui para o texto legal, para o que farei uso do que chamo de taxa de contribuição⁷³.

O primeiro passo para entender o cálculo da taxa é separar as ações de cada Poder no processo de formatação de um projeto em lei. Começando pelo Executivo, temos que esse Poder envia ao Legislativo um projeto que contém um determinado número de dispositivos. Ao final do processo ele pode vetar tantos dispositivos quantos tiverem o projeto enviado à sanção. Assim, as ações do Executivo sobre o texto legal podem ser divididas em duas:

1. Dispositivos do Executivo (D_E) – constituem o input inicial⁷⁴, ou seja, os dispositivos presentes no projeto enviado ao Legislativo;
2. Dispositivos vetados (D_V).

Os vetos, por sua vez, podem incidir sobre dispositivos do Legislativo e/ou sobre dispositivos do próprio Executivo. A metodologia adotada permite identificar se o Executivo veta dispositivos alterados no interior do Legislativo, ou se ele veta dispositivos que constavam no projeto original que não foram alterados no interior do Legislativo. Assim, os dispositivos vetados podem ser decompostos de acordo com seu proponente, isto é:

$$D_V = V_E + V_L$$

Onde:

V_E = Vetos do Executivo a dispositivos que constavam no projeto original;

V_L = Vetos do Executivo a dispositivos do Legislativo.

O Legislativo, por seu turno, pode adicionar conteúdo novo ao projeto – dispositivos aditivos –, pode suprimir conteúdo dos projetos – dispositivos supressivos – e/ou pode modificar conteúdo dos projetos – dispositivos modificativos. Assim, as ações do Legislativo sobre o texto legal podem ser realizadas através dos dispositivos adicionados – aditivos – (D_{La}) e dos dispositivos suprimidos – supressivos – (D_{Ls}) e/ou dos dispositivos modificados – modificativos (D_{Lm}).

73 É preciso ressaltar que a taxa de contribuição não é uma medida de grau de atividade, ou de quantidade de trabalho, nem tão pouco de relevância do trabalho de cada. É uma medida quantitativa que informa unicamente quantos dispositivos que estão presentes no texto da Lei tiveram origem no Poder Executivo e quantos foram inseridos no Poder Legislativo.

74 O input inicial é do Executivo porque estou estudando apenas projetos com origem nesse Poder, mas a metodologia também pode ser usada para entender os projetos com origem no Legislativo.

Assim, o total de dispositivos no texto legal ou os dispositivos transformados em norma jurídica (TD_{NJ})⁷⁵ são representados como:

$$TD_{NJ} = D_E + D_{La} - D_{Ls} - D_V$$

Onde:

D_E = Dispositivos do Executivo (projeto original)

D_{La} = Dispositivos do Legislativo aditivos

D_{Ls} = Dispositivos do Legislativo supressivos

D_V = Dispositivos vetados

A taxa de contribuição percentual do Executivo é apresentada como:

$$C_E = \frac{D_E - D_{Ls} - D_{Lm} - V_E}{TD_{NJ}} * 100$$

E, por fim, a taxa de contribuição percentual do Legislativo é:

$$C_L = \frac{D_{La} + D_{Lm} - V_L}{TD_{NJ}} * 100$$

Para exemplificar, pode-se imaginar que um projeto é enviado pelo Executivo com 24 dispositivos. Quando chega ao Legislativo são adicionados 8 dispositivos, 1 dispositivo é suprimido e 3 outros são modificados. O projeto vai à sanção presidencial e o presidente veta 2 dispositivos do Executivo e 4 do Legislativo. Nesse caso o total de vetos, seria:

$$D_V = 2 + 4 = 6$$

O total de dispositivos na norma jurídica seria:

$$TD_{NJ} = 24 + 8 - 1 - 6 = 25$$

A taxa de contribuição do Executivo seria:

$$C_E = 24 - 1 - 3 - 2/25 * 100 = 72$$

A taxa de contribuição do Legislativo seria:

$$C_L = 8 + 3 - 4/25 * 100 = 28$$

Na Tabela 2, podemos observar a contribuição média do Executivo e do Legislativo às leis promulgadas⁷⁶. Observa-se que a contribuição do Legislativo é significativa: em média 36% do texto das Leis são produzidos no interior do Legislativo, ao passo que o Executivo contribui com cerca de 64% do texto legal. Observa-se também que essa contribuição varia significativamente entre os tipos de projeto. Em PLPs, as médias de contribuição se invertem, com o Executivo contribuindo com 33,5% do conteúdo legal e o Legislativo com 66,5%.

75 Notem que no cálculo de TD_{NJ} , D_{Lm} está contido em DE abaixo, ele é retirado da Contribuição do Executivo, mas do ponto de vista da formalização inclui-lo nesta etapa implicaria em tirá-lo do Executivo para acrescentá-lo no Legislativo. Ficaria assim: $TD_{NJ} = (D_E - D_{Lm}) + D_{La} + D_{Lm} - D_{Ls} - D_V$. Neste caso, poderíamos cortar D_{Lm} , uma vez que ele é somado e diminuído da representação.

76 Para facilitar a fluência do texto não relembro o leitor a cada momento que o meu universo está restrito às leis iniciadas pelo Executivo e vetadas – total ou parcialmente.

Tabela 2 – Contribuição Média do Executivo e do Legislativo à Lei

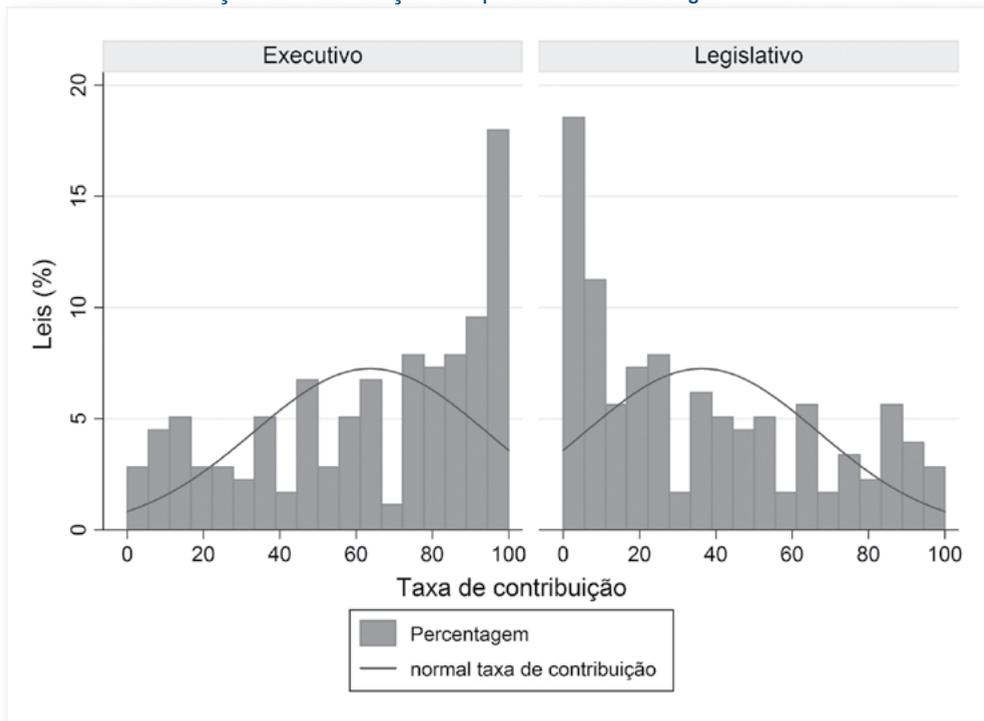
Tipo de Projeto	Número de Dispositivos		Número de Dispositivos na Lei		Taxa de Contribuição (Média Percentual por Lei)	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
MPV	10451	5599	9399	4469	60,8	39,2
PL	5120	3275	3843	2219	71,3	28,7
PLP	1307	1855	456	994	33,5	66,5
Total	16878	10729	13698	7682	64,1	35,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Novamente, cabe destacar que mesmo nas medidas provisórias – vistas como expressão exclusiva da vontade do Presidente, como uma arma de que ele se utilizaria para impor a sua vontade ao Legislativo –, são objeto de contribuição expressiva do Legislativo. O Legislativo é responsável por 40% do texto das leis geradas por esse tipo de projeto. Ou seja, o presidente não governa sozinho ou é capaz de impor a sua vontade ao Legislativo, nem mesmo editando medidas provisórias. E o Poder Legislativo, ainda que sob estas condições extremas, de forma alguma é levado à inação ou submissão.

Existe uma enorme variação na contribuição de cada Poder quando os projetos são desagregados e tomados separadamente. No Gráfico 8, é possível observar essa variação. O que se verifica é que a contribuição dos dois Poderes varia de 0 a 100%. Não há dúvidas de que, em termos quantitativos, o Executivo contribui mais. Contudo, a contribuição do Legislativo está longe de ser a esperada, em um contexto onde o Executivo é tratado como o único ator relevante.

Gráfico 8 – Distribuição da contribuição dos poderes ao texto legal



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Essa análise introdutória revela a importância dos dispositivos no texto legal. Embora a maior parte das Leis seja oriunda de projetos do Executivo, o Legislativo não se isenta de seu papel. Ele delibera sobre os projetos e os altera quando entende que é necessário. E as alterações têm impacto considerável no ordenamento jurídico do país.

Qualificando o objeto

É preciso, então, que as alterações sejam qualificadas. Como afirmei na introdução, a ideia de conflito inerente entre os Poderes é derivada da suposição de que os poderes teriam duas agendas diferentes. O presidente teria uma agenda nacional porque, como quer se manter no cargo (ou eleger seu sucessor), tem que atender a eleitores distribuídos por todo território. Parlamentares, por sua vez, também querem se manter em seus cargos e, para isso, fariam políticas direcionadas aos eleitores. Mas, como esses estão circunscritos a seus distritos eleitorais, procurariam fazer políticas locais direcionadas a eles. Nessa visão, os parlamentares estariam dedicados a um único trabalho, qual seja, o de levar benefícios às localidades onde concentram votos.

Seguindo esse raciocínio, se parlamentares estão preocupados com políticas, eles irão introduzir modificações que levem benefícios para suas localidades. Deveríamos esperar, então, que as alterações do Legislativo tivessem abrangência local. Mas não é isso que se observa. Na Tabela 3, verifica-se a abrangência⁷⁷ dos dispositivos do Legislativo⁷⁸, percebe-se que menos de 5% das alterações propostas pelo Legislativo têm abrangência local⁷⁹. Ou seja, 95,7% das alterações propostas têm abrangência nacional.

77 Reconheço aqui as limitações no tocante à classificação do conteúdo. O volume de dispositivos analisados e o tempo escasso inviabilizou uma classificação mais completa. Mas o pequeno número de dispositivos caracterizados como locais já dá uma ideia de como seria a dispersão se fizéssemos uma classificação mais completa.

78 Relembrando, os dispositivos do Legislativo são o conjunto das alterações realizadas no interior do Legislativo, e que incluem, portanto, dispositivos aditivos, modificativos, supressivos. Não são necessariamente os dispositivos que entraram no texto legal.

79 A classificação foi feita considerando-se "nacionais" apenas os dispositivos que dizem respeito ao país como um todo, sendo todos os restantes, quais sejam, regulações restritas a regiões, estados, cidades, entre outros, consideradas "locais".

Tabela 3 – Abrangência dos dispositivos do Legislativo

Tipo	Dispositivo	Abrangência		Total
		Local	Nacional	
MPV	Aditivo	1,6	79,9	81,5
	Modificativo	0,2	11,6	11,8
	Supressivo	0,0	6,7	6,7
Subtotal		1,8	98,2	100,0
PL	Aditivo	1,8	61,7	63,5
	Modificativo	0,6	13,4	14,0
	Supressivo	0,2	22,3	22,5
Subtotal		2,6	97,4	100,0
PLP	Aditivo	12,6	41,7	54,2
	Modificativo	1,2	2,9	4,1
	Supressivo	1,0	40,6	41,7
Subtotal		14,8	85,2	100,0
Total	Aditivo	3,6	67,8	71,3
	Modificativo	0,5	10,6	11,1
	Supressivo	0,3	17,3	17,6
Total		4,3	95,7	100,0

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

As objeções a esse argumento são imediatas. Os parlamentares teriam sua ação limitada pelo escopo do projeto enviado originalmente pelo Executivo. Certamente estão. Mas a possibilidade de inclusão dos assim chamados “contrabandos”, também conhecidos como “penduricalhos” associados, sobretudo, às MPVs – Ou seja, a inclusão de matérias estranhas ao objeto principal – (neste trabalho chamados de “caudas”)⁸⁰ nos leva a reconsiderar este argumento. O escopo do projeto não deve ser um limitador de peso à ação do Legislativo.

Na realidade, o argumento por detrás da ideia de caudas e penduricalhos se sustenta justamente sobre a fragilidade destas restrições iniciais. As medidas provisórias, ao que tudo indica, fornecem uma janela de oportunidade para a atuação dos parlamentares. Neste caso, verifica-se, em realidade, uma inversão do argumento original, a sua tramitação rápida e o maior

⁸⁰ O nome cauda é uma referência às caudas orçamentárias da República Velha, que tinham o mesmo propósito dos penduricalhos: inserir matéria que nada tem a ver com o conteúdo do projeto. Na época o presidente não podia vetar parcialmente os projetos. Assim, parlamentares sabendo dos custos de se vetar a Lei Orçamentária Anual, inseriam nela dispositivos que não tinham relação com seu conteúdo, por vezes contrários as preferências do presidente.

interesse do Executivo acabariam por facilitar a ação do Legislativo. Assim, parlamentares pegariam carona nas MPVs para atender as demandas de suas bases que, por outros meios, a morosa legislação ordinária, ficariam meses, ou anos, tramitando no Congresso. Mas tais considerações pedem confronto com os dados. Afinal, o quanto as emendas parlamentares constituem, de fato, corpos estranhos às MPVs originais? Essa é uma pergunta que, dada a metodologia empregada, pode ser respondida com alguma precisão.

Tabela 4 – Porcentagem de dispositivos com conteúdo estranho à medida provisória proposta

Abrangência	Cauda	Dispositivos (%)
Local	Não	2,0 (90)
	Sim	0,0 (0)
Nacional	Não	76,8 (3501)
	Sim	21,2 (965)
Total		100,0 (4556)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Na Tabela 4, é apresentado o quantitativo e o percentual de dispositivos inseridos pelo Legislativo que não guardavam relação com medida provisória enviada pelo Executivo (caudas), separados por abrangência. O número de dispositivos nessa condição não é irrelevante, a saber: 965. Ainda assim, é importante que consideremos que o trabalho dos parlamentares não se resume a isso, uma vez que 76,8% dos dispositivos incluídos têm relação direta com o que está sendo regulado. E mesmo quando o Legislativo insere “cauda” nos projetos do Executivo, a abrangência desses não é local. Vale frisar que não foi inserido dispositivo de conteúdo local que não guardasse relação com a medida provisória do Executivo.

Impacto dos poderes de agenda nas alterações

De todo o exposto até aqui, fica claro que o Legislativo tem um papel importante na determinação do ordenamento jurídico. Diferente do que reza o senso comum, o Legislativo, quando altera os projetos do Executivo, o faz tendo como referência o que o Executivo está propondo. Mostrei também que a ideia de que existiriam duas agendas, uma do Executivo e outra do Legislativo, uma nacional e outra local, não se sustenta quando olhamos de maneira atenta para produção legal. Nesta seção, analisaremos o impacto das características dos tipos de projeto e dos poderes de agenda – do Executivo e dos líderes partidários –, sobre a capacidade de alteração do Legislativo.

Os três tipos de projeto que estão sendo analisados guardam diferenças no tocante ao seu conteúdo e à sua tramitação. PLPs regulam a Constituição e, por conta disso, necessitam de quórum qualificado para serem aprovados, isto é, apoio de maioria absoluta dos parlamentares (metade mais um dos parlamentares votando “sim”). Mesmo as alterações ou as emendas⁸¹ apresentadas a esse tipo de projeto para serem aprovadas necessitam da reunião de maiorias qualificadas, o que implica que o custo de alteração é maior. Projetos desse tipo, pelo menos à primeira vista, parecem ser mais complexos, mais longos e, por isso mesmo, tramitam por mais tempo no Legislativo. MPVs⁸² têm um caráter extraordinário e, por sua natureza, têm uma tramitação extremamente rápida: passam apenas por uma comissão especial, formada ad hoc, não precisam ser votadas nominalmente no plenário e sua aprovação, por método simbólico ou nominal, se dá por maioria dos presentes (maioria simples)⁸³. PLs, por sua vez, tramitam por um tempo de tramitação intermediário, quando considerados os tipos de projeto citados acima. Tramitam por no mínimo duas comissões⁸⁴ e, como as medidas provisórias, não precisam de quórum especial para serem aprovados. PLs e PLPs podem tramitar sob regime de urgência, seja por solicitação dos líderes partidários⁸⁵, seja por solicitação do poder Executivo, nesse último caso, por solicitação de urgência constitucional⁸⁶.

Não seria incorreto supor que o tempo que as matérias tramitam, sua complexidade e o tipo de tramitação ao qual as matérias estão submetidas afetam a oportunidade dos legisladores modificarem as propostas. Também não seria descabido imaginar que o input inicial do Executivo afeta o número de alterações: projetos muito grandes ofereceriam mais material para ser modificado.

81 As emendas podem ser incorporadas ao projeto caso o relator faça um substitutivo. Uma vez incorporada ao projeto, só é necessário reunir maioria uma vez. Ainda assim, no momento da votação pode-se solicitar que pequenas partes do projeto sejam destacadas para votação em separado.

82 Const., art. 62.

83 Metade dos presentes, uma vez alcançado o quórum mínimo para a votação, que é 50% dos membros da Casa.

84 A distribuição dos projetos para as comissões é responsabilidade da Presidência de cada Casa Legislativa e é feita segundo o tema do projeto. Projetos que envolvem múltiplas áreas passam então por mais de uma comissão temática, além da comissão constitucional e, pela comissão financeira, caso implique ou possa implicar em custos para União. Projetos muito complexos, que necessitariam da avaliação de mais de três comissões temáticas, são avaliados por uma comissão especial, também formada ad hoc. Quando o tema do projeto for de natureza constitucional, a CCJ ou CCJC, dará dois pareceres ao mesmo, sobre a constitucionalidade e sobre o mérito, só nesse caso o projeto pode tramitar em apenas uma comissão por casa, mas isso é incomum.

85 O Regimento Interno do Senado Federal determina que uma vez concedida urgência sobre um projeto este pode entrar na pauta de votação na segunda ou na quarta sessão legislativa após a concessão da urgência (RISF, Art. 345). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que concedida a urgência o projeto pode ser incluído automaticamente na ordem do dia podendo ser deliberado e votado imediatamente (RICD, Art. 155).

86 A urgência constitucional pode ser solicitada unilateralmente pelo Executivo para os projetos de lei de sua iniciativa em qualquer tempo. Caso o presidente solicite urgência, o projeto tem que ser avaliado na Câmara e no Senado em no máximo 45 dias, caso contrário interrompe-se todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa (Const., art. 64).

De fato, quando se observam as médias de dispositivos do Executivo⁸⁷, na Tabela 5, verifica-se que há uma diferença entre o número de dispositivos enviados conforme o tipo de projeto. PLPs chegam ao Legislativo com mais que o dobro dos dispositivos de um PL e cerca de 50% mais dispositivos que uma MPV, respectivamente: 163,4, 73,1 e 103,5 dispositivos para cada um dos tipos de projeto. Mas, como vimos no capítulo anterior, a distribuição não é uniforme e temos alguns outliers.

Entre as MPVs temos 12 outliers, sendo o mais destacado a MPV⁸⁸ que trata da reformulação do plano de carreira e de gratificações de diversos órgãos do serviço público. Essa MPV foi enviada ao Legislativo com 2147 dispositivos. Retirando-a da amostra, a média de dispositivos no projeto original cai para 83, bastante parecida com PLs. Mas entre os PLs também temos 8 outliers. O PL⁸⁹ que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), chegou ao Legislativo com 429 dispositivos. Entre os PLPs, temos apenas um outlier, o PLP transformado na Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁰, que é enviado pelo Executivo com 694 dispositivos. Por conta dos casos desviantes, as medianas são a melhor maneira de avaliar os dados. Temos, então, que as medianas dos dispositivos do Executivo são 29, 39 e 77, em MPVs, PLs e PLPs, respectivamente. Ainda assim, PLPs chegam ao Legislativo consideravelmente maiores que os outros dois tipos de projeto. Mas MPVs e PLs, ainda que próximos, invertem suas posições.

87 Relembrando os dispositivos do Executivo são aqueles que constavam no projeto original do presidente quando este foi enviado ao Legislativo.

88 MPV 441 de 2008 que foi transformada na Lei 11907 de 2009.

89 O PL 4776 de 2005, transformado na Lei 11284/2006.

90 O PLP 18 de 1999 que transformado na Lei Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limite aos gastos dos estados e municípios.

Tabela 5 – Média de dispositivos por projeto

Dispositivos	Número de projetos	Média de dispositivos	Desvio padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
MPV						
Executivo	101	103,5	249,3	29,0	2	2147
Legislativo		55,4	83,3	24,0	1	584
PL						
Executivo	70	73,1	82,9	38,5	3	429
Legislativo		46,8	94,3	12,5	0	641
PLP						
Executivo	8	163,4	224,9	76,5	24	694
Legislativo		231,9	360,1	114,5	22	1114
Média						
Executivo	179	94,3	200,0	36,0	2	2147
Legislativo		59,9	117,7	22,0	0	1114

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Os projetos analisados receberam em média 60 alterações no interior do Legislativo. Mas, quando olhamos para os dispositivos do Legislativo, também temos casos desviantes da média. Entre MPVs são 5 casos. Para exemplificar, a MPV⁹¹ que prorroga o prazo para opção pelo regime de Imposto de Renda retido na fonte de Pessoa Física dos participantes de planos de benefícios, que recebeu 584 alterações no interior do Legislativo⁹². Entre PLs, temos 7 outliers, sendo o caso que se destaca o que trata da reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. Só este PL⁹³ recebeu 641 alterações no Legislativo. Entre os PLPs, temos aqui também só um caso, já enunciado acima: o projeto que trata da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o qual foram feitas 1114 alterações.

Dessa forma, também quando olhamos para alterações, o mais indicado é olhar para as medianas. Ao separar os dispositivos do Legislativo por tipo de projeto, verificamos que as medianas são: 12,5, 24 e 115 em PLs, MPVs e PLPs respectivamente. Como os PLPs se destacam no tocante a alterações, o custo de reunir maiorias deve, então, ser minimizado. O pouco tempo que os parlamentares têm para avaliar MPVs também não parece ser um problema,

91 MPV 255 de 2005, transformada na Lei Ordinária 11196/2005.

92 Novamente, quando tratamos de alterações do Legislativo, estão inclusos, adição, modificação e supressão.

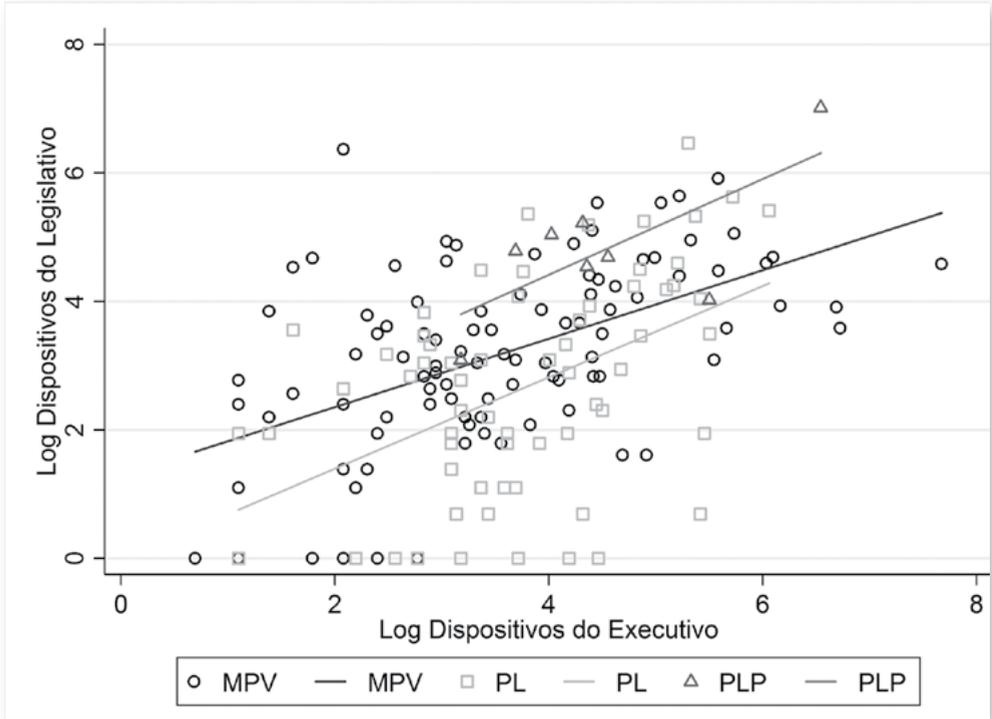
93 PL 1615 de 1999 que foi Transformado na Lei Ordinária 10233/2001.

uma vez que essas são mais alteradas que PLs. O curioso aqui é que PLs que tramitam por mais tempo do que MPVs, bem como não precisam de maiorias nominais e qualificadas para serem aprovados, são os que menos recebem alterações.

Existe uma correlação⁹⁴, ainda que pequena, entre o tamanho da proposta enviada e número de alterações, ou seja, entre número de dispositivos do Executivo e do Legislativo. É o que podemos observar no Gráfico 9. Para permitir a visualização das variáveis, foi utilizado o log das mesmas e não seus valores. O que o gráfico informa é: o input inicial do Executivo impacta de maneira moderada as alterações do Legislativo – ainda que haja projetos originalmente grandes e que quase não receberam alterações no Legislativo, sendo o inverso também verdadeiro, ou seja, projetos que são enviados pelo Executivo com um número pequeno de dispositivos e que são muito alterados.

94 A correlação do número de dispositivos do Legislativo com os dispositivos do Executivo é significativa a 1% na taxa de 0,29, mas quando separamos por tipo de projeto o resultado é diferente. PLPs são significativos a 1% a taxa de 0,93. Em MPV a relação não é significativa. PLs são significativos a 1% 0,53.

Gráfico 9 – Dispersão do log dos dispositivos do Executivo e do Legislativo



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

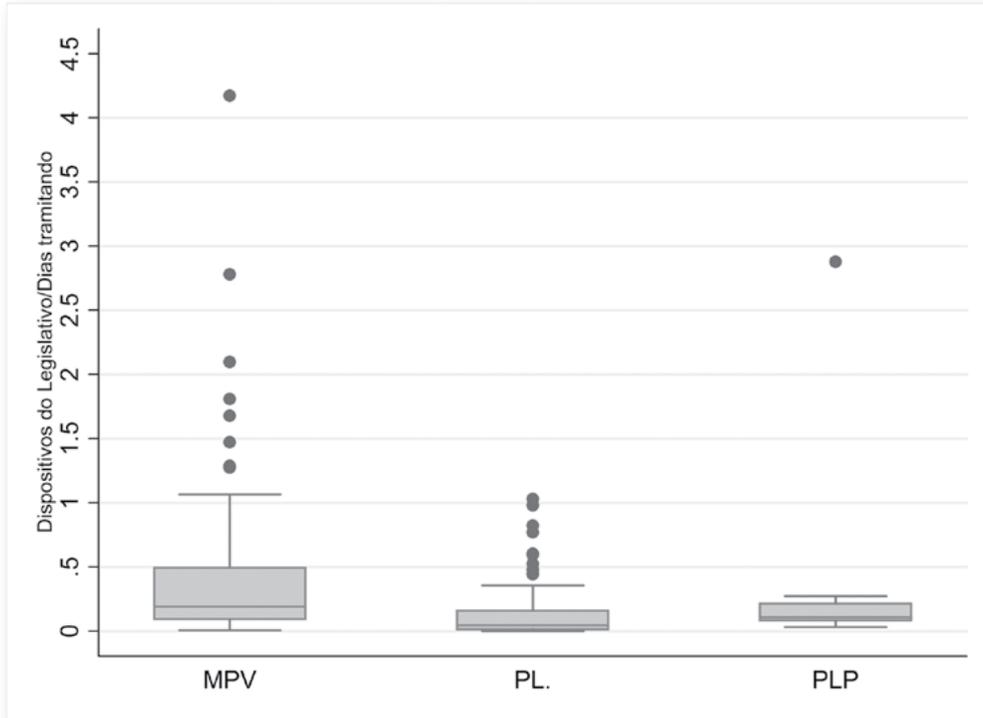
Os tempos de tramitação de cada um dos tipos de projeto também são bastante diferentes. PLPs são apreciados, em média, 882 dias, enquanto PLs tramitam em média na metade deste tempo, em 479 dias. A média de dias de tramitação das MPs, obviamente, é a menor de todas, 129 dias⁹⁵. Mas haverá uma relação entre o número de dias de tramitação dos projetos com o número de alterações?

No Gráfico 10 podemos observar a razão entre o número de dispositivos alterados e o de dias de tramitação no Legislativo. O que se observa é que, relativizando-se as alterações do Legislativo pelos dias que cada proposição tramitou no Legislativo, o nível das alterações nos diferentes projetos se aproxima, sendo as médias das razões da ordem de 0,42 para MPVs, 0,14 para PLs e 0,46 para PLPs. Assim, sob essa ótica, as alterações em MPVs e PLPs são aproximadamente da mesma magnitude e PLs continuam a ser os menos alterados⁹⁶.

95 A média é um pouco maior do que o que deveria ser o prazo máximo de tramitação, a saber: 120 dias. Isto ocorre porque quando o Congresso Nacional entra em recesso o prazo das MPVs para de correr.

96 A correlação entre as duas variáveis, dispositivos do Legislativo e número de dias tramitando, não é significativa, nem com os casos agrupados, tampouco separando por tipo de projeto.

Gráfico 10 – Razão de dispositivos do Legislativo por dias tramitando



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Não há correlação entre as variáveis dispositivos do Legislativo e número de dias tramitando, como podemos observar na Tabela 6. Não só apresentam valores baixos como também não significativos.

Tabela 6 – Correlação de Pearson entre número de dispositivos do Legislativo e dias tramitando

	Tipo do projeto	Correlação (Pearson)
Dispositivos do Legislativo	MPV	0.1892
	PL	0.1428
	PLP	-0.4376

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O que fica patente no Gráfico 10, bem como pela inexistência de correlação entre dias tramitando e alterações a dispositivos do Legislativo, é que o número de dias não é uma variável importante para explicar alterações nos projetos. Novamente, embora o Legislativo tenha muito pouco tempo para avaliar MPVs, esse fator não é suficiente para impedir a deliberação e a avaliação das mesmas⁹⁷. Nesse sentido, o debate sobre as medidas provisórias serem abdicação ou delegação do Poder Legislativo deve ser mitigado. Vale dizer, embora o Legislativo tenha fornecido ao Executivo um instrumento extremamente poderoso⁹⁸, as MPVs não constituem um cheque em branco. Cada MPV no interior do Legislativo é devidamente considerada, não havendo nenhum impedimento para a ação dos parlamentares, seja no sentido de rejeitá-la, alterá-la ou aprová-la.

Mas não podemos inferir que esse poder de agenda, as medidas provisórias, não tenha nenhum efeito sobre as alterações. Na Tabela 7 podemos observar a distribuição dos dispositivos por tipo de projeto e por tipo de alteração. Fica evidente que o tipo de projeto importa para entendermos o tipo de alteração. Ainda que, no geral, grande parte das alterações propostas pelo Legislativo seja no sentido de incluir novo conteúdo nos projetos, há uma variação significativa dos tipos de alterações entre os tipos de projeto. Enquanto parte importante das modificações feitas em PLPs é supressiva, esse tipo de alterações quase não ocorre em MPVs.

97 A análise aqui é quantitativa, não diz respeito a qualidade das alterações, nem tão pouco da deliberação. Mas a qualidade não é algo banal e deve ser discutido, uma vez que as MPV tem grande impacto no ordenamento jurídico do país. Mas esse não é o objetivo deste trabalho.

98 Quem fornece ao Presidente poderes de agenda é a Constituição, mas a Constituição foi escrita por legisladores. Da mesma forma que esses poderes de agenda foram fornecidos por legisladores na Constituição de 1988, eles podem ser retirados pelos legisladores. Basta que se reúnam maiorias.

Tabela 7 – Dispositivos do Legislativo por tipo de projeto e tipo de alteração

Tipo de Projeto	Tipo de alteração			Total
	Aditiva	Modificativa	Supressiva	
MPV	81,5 (4563)	11,8 (658)	6,8 (378)	100,0 (5599)
PL	63,1 (2067)	14,0 (457)	22,9 (751)	100,0 (3275)
PLP	54,2 (1006)	4,1 (76)	41,7 (773)	100,0 (1855)
Total	71,2 (7636)	11,1 (1191)	17,7 (1902)	100,0 (10729)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Devemos lembrar que MPVs mudam o status quo no momento de sua edição, ou seja, antes do Congresso se manifestar sobre elas. Como bem argumentam Figueiredo e Limongi (1999), ao mudarem o status quo, as MPVs interferem diretamente nas preferências dos parlamentares. O mesmo se pode dizer sobre as alterações nas MPVs. Uma vez que os parlamentares não estão lidando com uma possibilidade, mas com uma política que já está em prática, retirar um dispositivo de uma MPV é mais custoso do que de um PL ou de um PLP. Outro fator ainda deve ser considerado, quando os parlamentares fazem uma alteração a uma MPV, devem regular também as relações jurídicas decorrentes da alteração da medida emendada. O mesmo ocorre quando o Congresso rejeita a MPV, cabe ao Congresso lidar com as consequências da modificação legal causada pela rejeição da MPV. Isto também aumenta o custo de uma alteração ou rejeição⁹⁹.

Além do poder de editar medidas provisórias, os legisladores brasileiros forneceram outro tipo de poder de agenda ao Executivo. Como referido, o Executivo pode solicitar que seus projetos sejam apreciados em regime de urgência, sendo a solicitação do Presidente unilateral, independente da anuência do Legislativo, e passível de ser requerida em qualquer tempo, mesmo depois do projeto ter sido enviado ao Legislativo. A urgência pode ser solicitada para PLs e PLPs, mas, na prática, nunca foi solicitada para esse último tipo de projeto. Quando requerida a urgência, não há nenhum impedimento formal ao emendamento, embora se reduza significativamente o tempo de tramitação dos projetos. Caso a urgência seja solicitada, cada casa do Legislativo tem 45 dias para apreciar o projeto, caso contrário, assim como ocorre com a MPV, ele “tranca” a pauta. Nesse sentido, há o encurtamento do tempo disponível para avaliação dos

99 O ponto principal aqui deriva da instabilidade política e das suas consequências. Uma vez que as MPVs valem como lei no momento da sua edição e tem uma tramitação muito rápida, em um período muito curto de tempo, podemos ter regras muito diferentes. Cabe então ao Legislativo determinar o que vale para cada momento no tempo, eventualmente criando regras de transição. O melhor exemplo disto é a MPV 676/2015 que muda o cálculo de aposentadoria introduzindo a regra do 85/95.

projetos, o que pode limitar a oportunidade de emendamento¹⁰⁰. Embora não haja correlação entre tempo de tramitação e alterações, podemos ser mais rigorosos e verificar o efeito desse poder de agenda sobre as alterações.

Outro poder de agenda que poderia afetar a oportunidade de alteração do Legislativo é a urgência dos líderes – dessa vez não um poder do Presidente, mas dos líderes partidários no interior do Legislativo. O número de parlamentares necessários para solicitar a urgência varia entre as casas e no interior delas, a depender do tipo de urgência a ser solicitada¹⁰¹. Mas o importante é que, independentemente do tipo de urgência, basta que líderes representando o número determinado pelos Regimentos apoiem a solicitação para que ele seja deliberada. Destaquemos esse ponto, cabe aos líderes¹⁰² a solicitação da urgência, mas ela necessariamente tem que ser deliberada pelo plenário, ou seja, para sua aprovação é necessário reunir maioria qualificada¹⁰³. Reiterando, para que seja aprovada a urgência é necessário o consentimento da maioria do Legislativo.

A urgência pode ser solicitada para PLs ou para PLPs e, se aprovada, o Regimento Interno do Senado Federal determina que o projeto pode entrar na pauta de votação na segunda ou na quarta sessão legislativa após a concessão da urgência, a depender do relator da matéria solicitar ou não prazo maior para sua avaliação (RISF, Art. 345). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que, concedida a urgência, o projeto pode ser incluído automaticamente na ordem do dia, podendo ser deliberado e votado imediatamente (RICD, Art. 155). Tanto na Câmara quanto no Senado a aprovação da urgência do Legislativo permite a retirada do projeto das comissões, sem que elas tenham deliberado sobre a matéria. Assim, poderíamos supor que projetos que tramitam nesse rito por poderem, em tese, ser retirados das comissões e terem seu tempo de tramitação reduzido, poderiam limitar o processo de deliberação e, conseqüentemente, as alterações dos legisladores.

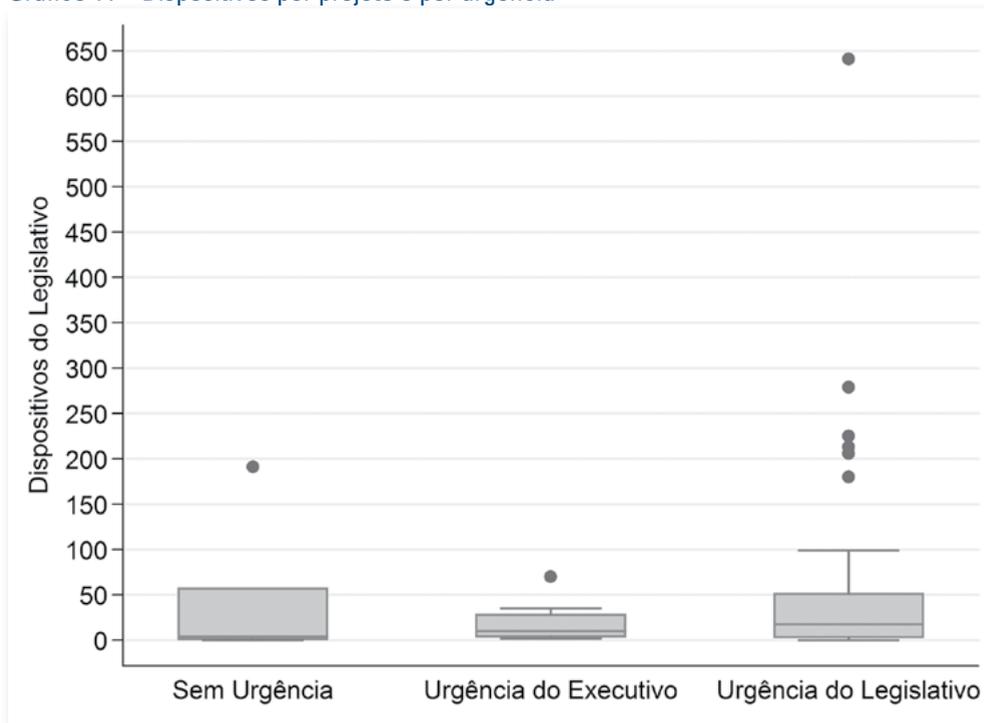
100 É importante destacar que a urgência constitucional (urgência do Presidente) é muito pouco solicitada, entre 1988 e 2011, foi solicitada apenas 3,6% dos projetos enviados pelo Presidente ao Legislativo. Entre os projetos que estamos avaliando, os projetos vetados, a urgência constitucional foi solicitada para 13% dos projetos, o que é um indicativo do relevo desse conjunto.

101 No Senado “A urgência pode ser proposta: I – no caso do art. 336, I, pela Mesa, pela maioria dos membros do Senado ou líderes que representem esse número; II – no caso do art. 336, II, por dois terços da composição do Senado ou líderes que representem esse número; III – no caso do art. 336, III, por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número; IV – por comissão, nos casos do art. 336, II e III; V – pela Comissão de Assuntos Econômicos, quando se tratar de pedido de autorização para realizar operações de crédito previstas nos arts. 28” (RISF, Art. 338). Na Câmara “I – dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II – um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número; III – dois terços dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição” (RICD, Art. 154 e 155).

102 Como vimos na nota 98, parlamentares também podem solicitar urgência, desde que tenham o apoio numérico necessário, mas na prática isso não ocorre. A urgência é sempre solicitada pelos líderes.

103 É necessário o mesmo quórum de PLPs, 50%+1 dos parlamentares.

Gráfico 11 – Dispositivos por projeto e por urgência



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No Gráfico 11¹⁰⁴ podemos observar a distribuição dos dispositivos em PLs, separados pela incidência ou não de urgência e, nos casos em que ocorre, por urgência constitucional ou do Legislativo. O que se verifica é que a ocorrência ou não de urgência não afeta o número de alterações realizadas no Legislativo, ao contrário, projetos com urgência são mais alterados do que os sem urgência. Nesse particular, não importando o tipo de urgência, os parlamentares continuam a exercer seu poder de deliberar e modificar as propostas.

104 Todos os PLPs tramitaram com urgência do Legislativo e nenhum tramitou com urgência presidencial, o que impossibilita a comparação do efeito da urgência nesse tipo de projeto.

Poder positivo das Comissões

Muito relevo é dado à urgência do Legislativo, como uma ferramenta que diminuiria o poder das comissões de deliberarem sobre os projetos. As comissões são, costumeiramente tratadas como sem importância e fracas. Esta é uma visão equivocada do processo legislativo que tem como base uma única regra, a saber: a possibilidade de que, uma vez pedida urgência legislativa para um projeto, esse possa ser retirado das comissões sem deliberação das mesmas.

O argumento é construído contrastando o sistema de comissões brasileiro com o norte-americano. Nos Estados Unidos, as comissões têm poder de vetar proposições nas suas áreas temáticas (poder negativo). De forma rasa: se as comissões não deliberam sobre uma proposição na sua área, ele não pode ir ao plenário e não há meio de retirar o projeto da comissão¹⁰⁵.

Dois pontos devem ser destacados: primeiro, a urgência é uma autorização para a retirada do projeto da comissão; e segundo, o fato de as comissões não terem poder negativo, não implica que essas não sejam importantes para a definição dos contornos que o projeto assume no interior do Legislativo. A comissão não tem poder negativo – ou seja, de engavetar a proposta negando a sua tramitação –, mas tem um enorme poder positivo, isto é, a capacidade de alterar o projeto.

Considerando os únicos dois tipos de projetos para o qual se pode pedir urgência, PLs e PLPs, verificamos que, entre 1988 e 2010, dos 1588 projetos transformados em Lei que tramitaram em regime de urgência, 878 foram ao plenário após a aprovação da urgência. Ou seja, 55% dos projetos não tiveram o parecer do relator aprovado no interior da comissão. Os outros 710, apesar de tramitarem em regime de urgência, tiveram o parecer do relator aprovado no interior da comissão antes de ir a plenário. Em outras palavras, 45% dos projetos foram deliberados no interior da comissão apesar da urgência¹⁰⁶.

Na verdade, desse universo de 1588 projetos, para 344 deles a urgência só foi pedida quando o projeto já estava pronto para a pauta. Ou seja, depois que já havia terminado todo o processo ordinário de tramitação. A urgência, antes de ser um instrumento para lidar com comissões opositoras, ou um instrumento usado para anular a ação individual dos parlamentares, é, sim, um instrumento para levar o projeto para uma ordem do dia que está abarrotada de projetos. Caso a urgência não fosse solicitada para esses projetos, eles seriam obrigados a esperar em uma fila, abaixo das MPVs, dos PLs com urgência constitucional e dos demais projetos com urgência.

Esse, então, é o primeiro ponto a ser destacado: a urgência é uma autorização. Vimos acima que 22% dos projetos que tramitaram em regime de urgência já tinham passado por todo o rito de forma ordinária antes que a urgência fosse solicitada. O requerimento de urgência, nesses casos, não tinha o objetivo de contornar legisladores opositoras ou mesquinhos. A urgência

105 Essa é a visão tradicional do Legislativo norte americano. Na realidade, a maioria pode, por meio de um requerimento (discharge petition), retirar as propostas da comissão. Há controvérsias sobre o uso desse tipo de requerimento. Conf. Krehbiel (1992) acerca desse assunto.

106 Todos os dados apresentados tem como fonte o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

não constitui aqui um poder para oprimir ou inibir a ação dos parlamentares, antes disso, é um poder de agenda, utilizado para por em pauta um projeto.

O segundo ponto é que, ainda que as comissões não tenham poder negativo, o poder destacado do legislador deve ser o propositivo. No Brasil as comissões possuem fortes poderes positivos. As comissões, enquanto corpo coletivo, podem pedir urgência para seus projetos, podem emendar projetos em plenário mesmo quando o que for ser votado seja sua redação final¹⁰⁷, podem propor projetos, emendas ao orçamento, entre outras tantas atribuições e prerrogativas.

A incidência ou não da urgência, bem como a retirada ou não do projeto da comissão, não informa de fato quanto poder positivo tem as comissões. Uma das maneiras de avaliar o poder propositivo das comissões é entendermos em que etapa do processo legislativo as alterações foram feitas. As emendas podem ser apresentadas às comissões e ao plenário¹⁰⁸. Então, o primeiro passo é entender em que momento a emenda é incorporada ao projeto. Como um mesmo projeto pode passar por mais de uma comissão e receber dispositivos no plenário e nas comissões, só é possível avaliar o momento em que a alteração foi deliberada se consideramos os dispositivos e não o projeto. Por esse motivo, a unidade de análise da Tabela 8 deixa de ser o projeto e passa a ser o dispositivo.

Regimentalmente, uma emenda é nomeada como “de comissão” quando esta delibera sobre uma proposta. A Tabela 8 mostra que quase 98% dos dispositivos de MPVs foram nomeados como sendo da comissão especial¹⁰⁹. Mas, na prática, sabemos que as comissões especiais que deveriam avaliar as MPVs não se formam¹¹⁰, razão pela qual devemos desconfiar da aplicação da regra determinada pelo regimento.

O que o Legislativo faz é considerar o relator o representante do corpo coletivo. Ou seja, o Poder Legislativo nomeia como emenda de comissão toda a emenda que foi avaliada pelo relator antes da deliberação em plenário. Assim, mesmo quando a comissão especial que delibera sobre MP não se formou, o Legislativo considera que o relator é representante da mesma, se ele avaliou a emenda, então a emenda é nomeada como de comissão. Mas podemos ser mais rigorosos, separando as emendas nomeadas como de comissão e que foram deliberadas no interior da comissão das que não foram deliberadas, embora tenham sido avaliadas pelo relator.

107 O emendamento de projetos em plenário é limitado quando esses projetos estão sendo votados em segundo turno ou quando o que está sendo votada é a redação final. A emenda só é considerada se for proposta por comissão, ou subscrita por 1/5 da Casa ou líderes que representem esse número.

108 As emendas serão apresentadas nas comissões pelos membros da comissão em qualquer tempo. Por todos os parlamentares após a apreciação preliminar do relatório do parecer, para projetos tramitando de maneira ordinária. As emendas podem ser apresentadas em plenário, mesmo que tenham sido rejeitadas na comissão, desde que na apreciação, no interior da comissão a rejeição não tenha sido unânime. Caso a matéria esteja tramitando em regime de urgência, só podem ser apresentadas emendas na etapa de discussão e votação da matéria em plenário, se forem de comissões, ou tiverem apoio de 1/5 da casa ou líderes que representem esse número. Mesmo para matérias tramitando em regime de urgência não fica dispensado o parecer do relator sobre as emendas apresentadas em plenário (RICD Art. 120 e 121; RISF Art. 232, 277). Caso sejam apresentadas emendas em plenário o relator pode solicitar o adiamento da discussão do projeto para avaliar as emendas, se entender que isso é necessário (RICD Art.157; RISF Art. 348).

109 Quando as comissões não são formadas, o plenário das casas delibera primeiro sobre o parecer do relator, depois sobre o mérito. Essas emendas, nomeadas como sendo da comissão, passaram necessariamente pelo crivo do relator, como representante do corpo coletivo. O papel do relator não é aqui diminuído.

110 Em 2012, o Supremo Tribunal Federal determinou que as comissões especiais deveriam se formar e avaliar as propostas. Só a partir desse ano as comissões passaram a se formar de fato.

Seguindo o critério anunciado, na Tabela 8 podemos observar em que etapa do processo legislativo o dispositivo foi incorporado ao projeto. Aqueles dispositivos que o Legislativo nomeou como sendo de comissão foram separados em dois. Os com deliberação e os sem deliberação do corpo coletivo.

O que se observa é que PLs e PLPs são alterados majoritariamente no interior das comissões: respectivamente, 62% e 80% dos dispositivos do Legislativo não só foram apresentados no interior das comissões, como também passaram por deliberação no interior das mesmas. Ou seja, a urgência que incide sobre esses tipos de projeto não afeta o poder propositivo das comissões.

Tabela 8 – Etapa da tramitação em que o dispositivo foi incorporado ao projeto

Tipo do projeto	Plenário	Comissão		Sem informação	Total
		Com deliberação	Sem deliberação		
MPV	0,9	0,0	97,6	1,5	100,0 (5600)
PL	9,5	61,6	28,8	0,1	100,0 (3274)
PLP	19,8	80,2	0,0	0,0	100,0 (1855)
Total	6,8 (729)	32,7 (3505)	59,7 (6410)	0,8 (85)	100,0 (10729)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Note-se que, para 0,8% dos dispositivos, não foi possível identificar a etapa da tramitação onde o dispositivo foi incorporado ao projeto. Como referido anteriormente, esta identificação exige que encontremos todos os documentos relacionados ao projeto e quanto mais antigo é o projeto, mais heroica se torna essa missão. De qualquer forma, trata-se aqui de parte pequena dos dados.

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria. Mas esse papel se reflete nas alterações?

Na Tabela 9, podemos observar o autor das alterações por tipo de projeto. Em todos os tipos de projeto, os relatores se destacam como autores dos dispositivos do Legislativo, sendo responsáveis por pouco mais que 80% das alterações.

Tabela 9 – Porcentagem de dispositivos por ator e projeto

Tipo do projeto	Líderes	Parlamentar	Relator	Total
MPV	0,3	13,4	86,3	100,0 (5515)
PL	0,0	21,1	78,9	100,0 (2616)
PLP	0,0	19,9	80,1	100,0 (1852)
Total	0,2 (17)	16,6 (1659)	83,2 (8307)	100,0 (9983)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O papel dos parlamentares individualmente também não é desprezível, pois quase 17% das alterações são feitas por eles. Mas cabe aqui chamar a atenção para o papel dos líderes. Os líderes alteram pouco os projetos, como atores institucionais¹¹¹, mas apesar de numericamente serem menos importantes, essas alterações são fundamentais porque possibilitam acordos que tornam possível a aprovação das matérias. Todas as alterações promovidas por acordo de lideranças ocorrem no plenário e dizem respeito a aspectos do projeto para os quais não foi possível fechar o acordo nas etapas anteriores. São, portanto, alterações em pontos chave dos projetos, fundamentais para sua aprovação.

O papel do relator também pode ser percebido quando comparamos as alterações realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A Tabela 10 mostra que a grande maioria dos dispositivos do Legislativo é de autoria da Câmara. No entanto, nas MPVs, o Senado tem uma participação considerável, sendo que sua participação nestas matérias é quase o dobro da participação em relação aos demais tipos de projeto.

¹¹¹ As alterações dos líderes não são alterações feitas por parlamentares que eram líderes, mas são do ator institucional, são fruto de acordo de lideranças, portanto, não são alterações de indivíduos. Entre os parlamentares que alteram as propostas podem haver indivíduos que estão no cargo de líderes, mas que estão promovendo alterações enquanto parlamentares.

Tabela 10 – Dispositivos do Legislativo por Casa

Tipo de Projeto	Dispositivos do Legislativo		Total
	Câmara	Senado	
MPV	69,7	30,3	100,0 (5516)
PL	81,3	18,7	100,0 (2632)
PLP	84,2	15,8	100,0 (1852)
Total	75,5 (7545)	24,6 (2455)	100,0 (10000)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O maior número de alterações nas MPVs no Senado é reflexo das normas que regulam sua tramitação. Como já mencionado anteriormente, nosso sistema bicameral estabelece que uma das casas inicie a proposta e a outra a revise. Propostas com origem em outros Poderes iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados, que esta tem primazia como casa de origem. No caso das medidas provisórias, porém, o processo não é tão simples. A comissão que as avalia é uma comissão mista, ou seja, composta por senadores e deputados. É como se a MPVs tramitasse com as duas casas em conjunto, ou seja, no Congresso Nacional, ainda que o plenário da Câmara tenha que se manifestar antes do plenário do Senado. Como a comissão é mista, senadores e deputados se revezam na relatoria dos projetos. Nomeia-se, então, um relator de uma das casas e um relator revisor necessariamente da outra. Nesse caso, senadores ou deputados podem ter a primazia na avaliação do projeto.

Cada projeto passa por inúmeras comissões na Câmara e no Senado e todos os relatores nessa cadeia têm as mesmas prerrogativas no tocante a alterações. Mas o relator que tem a primazia será o responsável pelo projeto e coordenará o processo de alterações. A questão que deve ser ressaltada aqui é que não trata-se tanto de ocupar ou não a relatoria, mas sim do relator principal da proposta ter o primeiro movimento no tocante às alterações¹¹².

As comissões são o espaço de deliberação dos projetos. É nelas que o conteúdo dos projetos é definido, e o relator é um ator central no processo de tramitação das matérias. Desconsiderar sua importância ou classificá-las como fracas sem observar o seu trabalho cotidiano impossibilita uma visão completa do sistema político brasileiro. É nas comissões, através de um intenso trabalho de negociação, que se chega ao consenso em torno das propostas discutidas no Legislativo, o que, por sua vez, permite os altos índices de disciplina que observamos no plenário.

112 Essa suposição é justa na medida em que, para os demais projetos, também são nomeados relatores nas duas casas. No caso das MPVs é nomeado um relator e um relator-revisor, sendo ambos sempre de casas diferentes. Nos demais projetos, temos a tramitação tradicional, onde, em cada casa, o projeto é distribuído para as comissões e são nomeados relatores que tem as mesmas prerrogativas. Ou seja, caso o relator da casa revisora deseje fazer modificações no projeto ele é livre para fazê-lo sem nenhum constrangimento institucional e, se não o faz, é porque entende não ser necessário, ou porque um acordo na primeira casa já resolveu as divergências e determinou as concessões que seriam feitas, entre os partidos ou entre Legislativo e presidente. Nesse caso, o relator apenas sustenta o acordo já firmado.

Presidente, coalizão e maioria

Na introdução, enunciei que o objetivo desse trabalho é mostrar a importância do Legislativo no funcionamento das coalizões no Brasil. O primeiro passo foi, então, requalificar a participação do Legislativo no processo de formatação das Leis. Assim, no capítulo anterior, vimos que o impacto das alterações introduzidas pelo Legislativo no ordenamento jurídico é significativo. O grande volume de alterações realizadas no interior do parlamento mostra que parlamentares se preocupam com políticas. Vimos também que as políticas com as quais esses parlamentares estão ocupados, não são restritas pela necessidade ou estratégia de levar benefícios concentrados para seus eleitores. A maior parte das modificações patrocinadas pelos legisladores tem conteúdo nacional.

Observamos também que o número de alterações não é afetado pelos poderes de agenda da Presidência. Medidas provisórias são mais alteradas que projetos de lei ordinária. O mesmo pode ser dito da urgência constitucional do presidente. O prazo reduzido de tramitação dessas matérias não impede que os parlamentares deliberem e façam as alterações que entendam necessárias ao texto. Os poderes de agenda dos líderes partidários – a urgência do Legislativo –, também não reduzem o número de alterações, pelo contrário, esses projetos são quatro vezes mais alterados, em média, do que os projetos que tramitam em regime ordinário.

Por fim, vimos que embora as comissões não tenham poder negativo, elas têm poderes positivos e são o locus privilegiado das alterações. O relator do projeto, representante do corpo coletivo, é o responsável pela maior parte das alterações não importando o tipo de projeto. O fato do relator ser o principal responsável pelas alterações demonstra a importância de seu papel na coordenação das preferências.

Afirmar também, no Capítulo 1, que uma coalizão governamental tem consequências profundas. Ela deve ser firmada entre partidos, não entre indivíduos, e deve implicar no compartilhamento de uma agenda política. Asseverei que, quando se forma a coalizão, necessariamente há divisão de responsabilidades. Essa divisão deve implicar em algum grau de delegação efetiva sobre a formulação de políticas setoriais aos diferentes partidos que compõem a coalizão. A suposição é a de que, no interior do Executivo, os ministérios distribuídos entre os diferentes partidos membros da coalizão têm alguma autonomia na formulação de políticas¹¹³. Os projetos do Executivo, quando são enviados ao Legislativo, não podem ser tomados como projetos que emanam da vontade individual do presidente, mas sim do Poder Executivo, ou seja, dos partidos que firmaram o acordo quando da formação da coalizão. Os projetos enviados ao Legislativo são projetos da coalizão.

113 O que não significa que as políticas não possam e mesmo não sejam debatidas e formatadas por mais de um partido no interior do Poder Executivo, tampouco que o presidente não tenha um peso maior nas decisões sobre os projetos. Na verdade, pouco sabemos sobre como as decisões são tomadas no interior do Executivo.

Entre a introdução de um projeto no Legislativo e sua aprovação, qualquer um dos atores da maioria pode contribuir para reavaliação do projeto, dos custos envolvidos e do real benefício que será alcançado com sua aprovação. Outros partidos da coalizão, que não se envolveram na feitura do projeto no interior do Executivo, irão apresentar suas demandas. Os legisladores receberão novas informações e o número de atores envolvidos na proposta aumentará. Preferências serão reveladas com maior nitidez. Novas demandas da sociedade serão postas na mesa. Assim, o projeto pode ser alterado pelos parlamentares de forma a acolher essas novas informações. Essas alterações refletirão as preferências da maioria Legislativa, criando o consenso necessário em seu interior para que o projeto seja aprovado.

Findo o processo legislativo, o projeto é enviado à sanção presidencial, voltando, portanto, ao Executivo que também recebe novas informações e, munido dessas informações, irá vetar ou não o projeto. Caberá aos ministérios justificar cada um dos vetos ao texto que sai do Legislativo. Novamente a maioria, por meio dos ministros e da presidência, irá deliberar sobre o tema.

Assim, o segundo passo do argumento apresentado nesse trabalho é verificar o papel dos partidos nas alterações feitas ao projeto original. Se a suposição está correta, devemos ser capazes de ver a coalizão funcionando através do processo de alteração das propostas submetidas ao Legislativo. Neste momento, os partidos políticos são os atores centrais, posto que lhes cabe fazer a ponte entre os Poderes.

Partidos políticos

Para entendermos o papel dos partidos, devemos considerar, primeiramente, que o número de cadeiras da bancada partidária é condicionante do poder dos partidos no interior do Legislativo. O número de relatorias, por exemplo, está regimentalmente associado ao número de cadeiras do partido e, como vimos anteriormente, ser relator impacta o número de alterações. Regimentalmente, os relatores devem ser escolhidos respeitando a proporcionalidade partidária e garantindo rodízio entre os parlamentares dos diferentes partidos representados na comissão. Como o presidente da comissão deve ter que respeitar a proporcionalidade, os maiores partidos devem receber mais relatorias. Como relatores têm papel crucial nas modificações feitas no interior do Legislativo, segue que as maiores bancadas terão maiores chances de alterar os projetos.

O tamanho da bancada do partido no parlamento importa não só porque os recursos no parlamento são divididos levando esta variável em conta, mas também porque as decisões são tomadas pela maioria. Então, a primeira coisa a ser considerada é se o tamanho dos partidos está relacionado à sua capacidade de alterar as propostas.

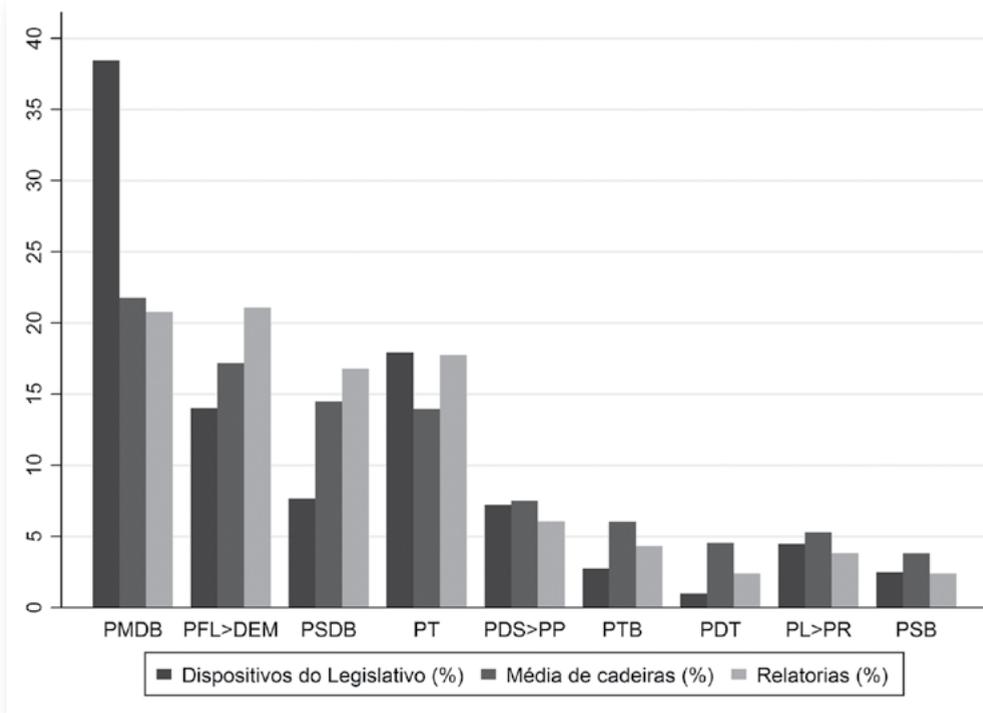
No Gráfico 12, podemos ver a porcentagem de dispositivos propostos e aprovados pelo Legislativo por partido¹¹⁴ do autor. Observamos também a média percentual de cadeiras do partido

114 Assim, como os demais gráficos e tabelas, para facilitar a visualização, apresento os nove maiores partidos do país.

na data da apresentação do dispositivo, bem como o percentual de relatorias que ocupou no conjunto dos projetos analisados. O que se observa é que o PMDB foi o partido que mais fez alterações, seguido pelo PT. O partido que mais exerceu o papel de relator foi o DEM (antigo PFL), terceiro partido que mais fez alterações, seguido pelo PMDB. Entre os quatro maiores partidos, o PSDB é o que menos realiza alterações, apesar do grande número de cadeiras e de relatorias, ele é responsável por menos de 10% das alterações nos projetos do Executivo, proporção muito parecida com a do PP (antigo PPB), embora a diferença no percentual de cadeiras que os dois ocupavam seja de quase 10%.

O Gráfico 12 demonstra que o tamanho da bancada importa, uma vez que ele mostra que os quatro maiores partidos são os maiores responsáveis pelas alterações. Aos pequenos partidos fica reservado um papel secundário. No entanto, não há uma relação direta e linear entre tamanho da bancada e número de alterações.

Gráfico 12 – Porcentagem de dispositivos do Legislativo por partido, relatorias e cadeiras (%)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Nesse mesmo gráfico, também é possível ver que os quatro maiores partidos, PMDB, DEM, PSDB e PT, foram indicados para quase a mesma proporção de relatorias, respectivamente, 21%, 21%, 17% e 18%. É notável que há certa desproporcionalidade em relação ao número de cadeiras que controlavam, assim como também se nota que o número de alterações que realizavam não parece estar relacionado com o número de relatorias que receberam.

Contudo, como mostrei no capítulo anterior, os relatores são responsáveis por grande parte das alterações – em média, 83%. De fato, também quando separamos as alterações por condição do autor – relator ou parlamentar – e por partidos (Tabela 11 abaixo), observamos a mesma relação notada no capítulo anterior, ou seja, relatores alteram mais que os demais parlamentares. Há alguma variação entre os partidos, mas relatores alteram sempre mais do que parlamentares.

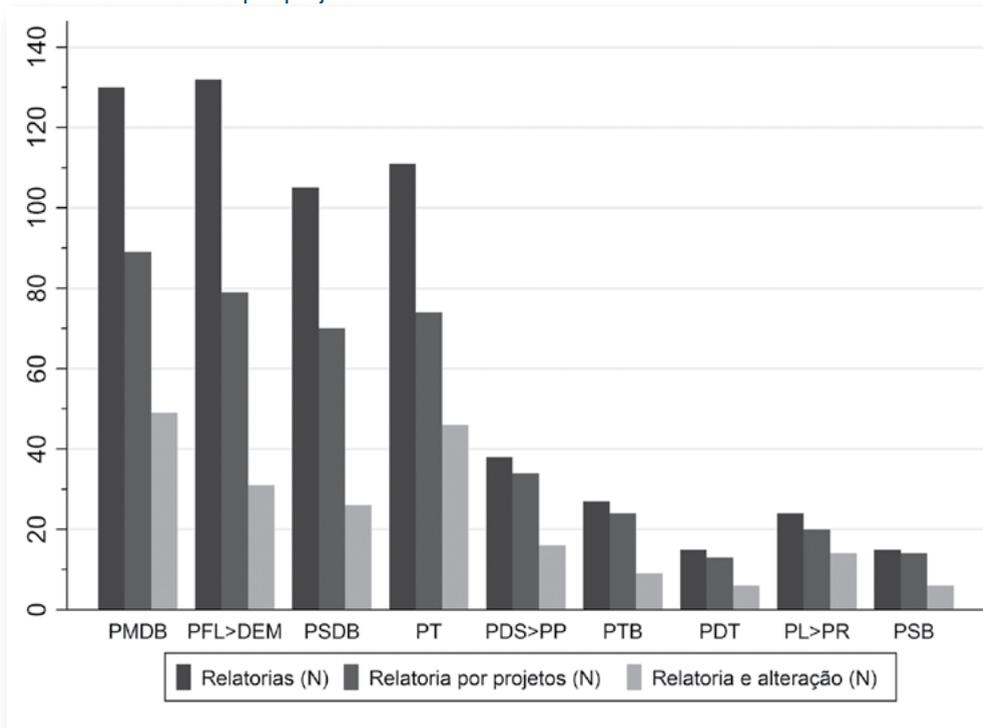
Tabela 11 – Porcentagem de dispositivos do Legislativo por partido e posição institucional

Sigla do partido	Relator	Parlamentar	Total
PMDB	90,1 (3298)	9,9 (364)	100,0 (3662)
PFL>DEM	75,6 (1191)	24,4 (384)	100,0 (1575)
PSDB	86,2 (1085)	13,8 (173)	100,0 (1258)
PT	63,8 (458)	36,2 (260)	100,0 (718)
PDS>PP	88,0 (543)	12,0 (74)	100,0 (617)
PTB	91,2 (426)	8,8 (41)	100,0 (467)
PDT	79,6 (234)	20,4 (60)	100,0 (294)
PL>PR	87,4 (216)	12,6 (31)	100,0 (247)
PSB	71,9 (92)	28,1 (36)	100,0 (128)
Outros Partidos	56,6 (220)	43,4 (169)	100,0 (389)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Dada a força dessa relação, seria esperado que quanto maior fosse o número de relatorias, maior a quantidade de alterações. Mas não é o que observamos. A relação entre ser indicado para relatoria e o número de alterações, também, não é direta, como podemos verificar no Gráfico 13, onde observamos o número de relatorias por projeto e por partido, em três categorias. Na primeira (relatorias) se observa o total de relatorias distribuídas para cada partido. Na segunda (relatorias por projeto) é contabilizada apenas uma relatoria por projeto por partido, de modo que quando um partido foi designado mais de uma vez para a relatoria de um mesmo projeto, ele é contabilizado uma única. Na última barra (relatoria e alteração), temos o número de vezes que o partido foi designado e fez alterações por meio do relator. Os partidos estão ordenados por proporção média das bancadas na data da apresentação da alteração.

Gráfico 13 – Relatoria por projeto



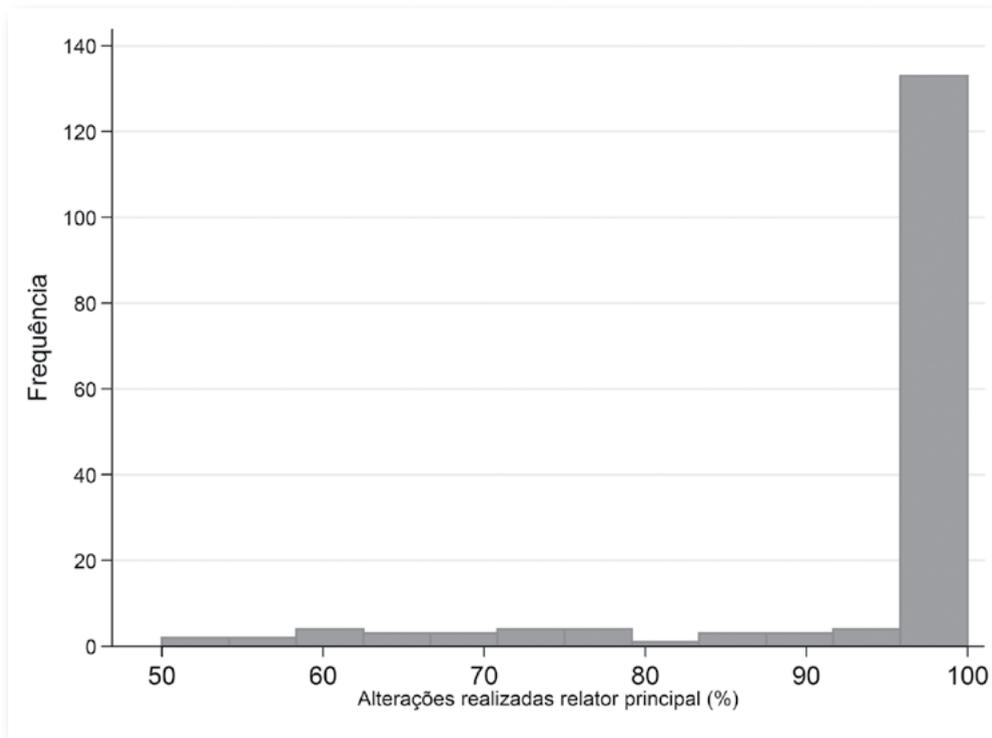
Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O que se observa é que, novamente, o tamanho do partido importa. Importa principalmente para que o partido tenha um filiado designado para a relatoria. Mas o que mais chama a atenção é que não são todos os relatores que fazem alterações. Quando olhamos para a barra cinza claro fica claro que ocupar a relatoria não é condição suficiente para fazer alterações aos projetos, ainda que os relatores sejam os atores que mais alteram as propostas. Mas como explicar essa aparente contradição?

Ocupar a relatoria tem impacto na capacidade de alteração, mas para entendermos porque essa relação não é direta, precisamos considerar dois pontos. O primeiro ponto, como descrito, é que os projetos passam por mais de uma comissão. Só as MPVs passam por uma única comissão especial mista, mas, mesmo nesse caso, são nomeados dois relatores, um senador e um deputado. Os demais projetos irão passar no mínimo por duas comissões em cada casa. Assim, o conjunto de projetos analisados tiveram 626 relatores designados, uma média de 3,5 relatores por projeto. O segundo ponto é que um mesmo partido pode ser designado para dar parecer a um único projeto em mais de uma comissão. Dessa forma, se considerarmos apenas uma designação por partido por projeto, ou seja se agruparmos os projetos por partido do relator, teríamos 443 designações, ou seja, 2,5 partidos deram parecer para cada projeto.

Quando verificamos o número de relatores que modificaram a proposta, temos que apenas 198 dos relatores designados fizeram alterações. Isto é, cada projeto foi alterado, em média, por apenas um relator, independente do número de alterações feitas. Como assinalado ao final do Capítulo 3, o que importa não é tanto ser ou não relator, mas sim ser o relator principal das propostas. Como venho destacando ao longo do texto, todos os relatores designados para um projeto têm as mesmas prerrogativas e podem alterar livremente as propostas, mas não o fazem. No Gráfico 14 podemos observar essa relação por outro ângulo. No gráfico apresento o percentual de alterações realizadas pelo relator que mais fez alterações por projeto. Para exemplificar, se um projeto teve três relatores que alteraram a proposta a taxas de 10%, 30% e 60%, no gráfico está apresentado apenas o relator que mais alterou, ou seja, o que alterou 60%. Assim, observamos a taxa de contribuição do relator que mais fez alterações.

Gráfico 14 – Distribuição da porcentagem de alterações realizadas relator principal



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O que se verifica é que em 129 dos 179 projetos analisados, um único relator fez todas as alterações de relator. Mas o que pode explicar o fato dos demais relatores não alterarem as propostas? O motivo para isso é simples, o processo de alteração não é caótico, é coordenado. Como veremos na continuidade desse capítulo, o processo é coordenado pelos partidos, que por sua vez terão o volume de sua participação determinado por fazer ou não parte da maioria. Ou seja, esse processo é coordenado pelos partidos e pela maioria.

A coordenação no processo de alteração também pode ser observada se olharmos para as alterações feitas na Câmara e no Senado. Como visto no capítulo anterior, a Câmara faz mais alterações do que o Senado. Nas MPVs, onde o Senado pode ocupar a relatoria principal da matéria, as alterações desta casa são significativamente maiores do que a dos outros tipos de projeto. A partir destes indícios e olhando para o quadro geral de alterações, pode-se supor que a casa iniciadora resolve os conflitos entre as preferências dos partidos, deixando pouco para ser alterado na revisão dos projetos. Mas essa suposição só pode ser feita se entendermos que os partidos são a ponte entre as casas e coordenam as preferências dos seus membros, não só no interior das casas como também entre as mesmas. Abordei esse tema no Capítulo 1, quando apresentei o gráfico de disciplina em relação ao Executivo, em que se observa que os partidos na Câmara e no Senado tendem a ter um comportamento muito similar em relação ao Executivo nas votações em plenário, ainda que o que esteja sendo votado não sejam os mesmos projetos.

Nesse caso, uma suposição da mesma ordem pode ser feita olhando para as alterações. Assim, se um determinado partido altera o projeto na casa iniciadora e se essa alteração é coordenada entre os membros desse partido, não importando a qual casa ele pertença, segue-se que esse mesmo partido não deve alterar novamente o projeto em questão. Na Tabela 12¹¹⁵, observamos o número e a porcentagem dos projetos alterados por partido. Na coluna “Uma casa”, apresentam-se os projetos que sofreram alterações em apenas em uma casa e na coluna “Duas casas”, os projetos que foram alterados por um mesmo partido nas duas casas. Na tabela, não se separa alterações de relatores de alteração de parlamentares. Assim, se um parlamentar de um partido fez uma alteração na Câmara e o relator do mesmo partido fez uma alteração no Senado, esse projeto é contabilizado na coluna “Duas casas”.

Tabela 12 – Número e porcentagem de projetos alterados por partido

Sigla do Partido	Uma casa		Duas casas		Total	
PMDB	85,1	(114)	14,9	(20)	100,0	(134)
PFL>DEM	93,1	(134)	6,9	(10)	100,0	(144)
PSDB	85,7	(132)	14,3	(22)	100,0	(154)
PT	91,5	(130)	8,5	(12)	100,0	(142)
PDS>PP	100,0	(80)	0,0	(0)	100,0	(80)
PTB	100,0	(50)	0,0	(0)	100,0	(50)
PDT	100,0	(46)	0,0	(0)	100,0	(46)
PL>PR	100,0	(54)	0,0	(0)	100,0	(54)
Total	82,3	(144)	17,7	(31)	100,0	(175)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

* Os partidos apresentados na tabela são aqueles que tiveram representantes na Câmara e no Senado durante todo o período analisado.

Como se observa na Tabela 12, em 82% das vezes que um partido altera o projeto em uma das casas ele não altera na outra. Dos projetos analisados, apenas em 17% (31) o mesmo partido fez alterações nas duas casas. Destaquemos esse ponto, não há nenhum impedimento regimental para alteração na casa revisora. Cada parlamentar individualmente, ou cada um dos relatores, pode oferecer quantas emendas achar necessárias. O fato de haver tão poucas alterações de um mesmo partido na Câmara e no Senado é um forte indício de que os partidos coordenam as alterações entre as Casas.

As duas evidências apresentadas acima. O fato de, em média, apenas um relator fazer alterações por projeto, bem como o fato de um mesmo partido quase não realizar alterações nas duas casas, aqui não importando a condição do autor – ou seja, se alteração foi feita por relator ou pelo parlamentar individualmente –, demonstram como o processo de alteração dos projetos é coordenado no interior do Legislativo. E esta coordenação é realizada pelos partidos políticos.

Coalizão e maioria

Até aqui exploramos dois atores fundamentais, o relator e o partido. Nesta seção, continuaremos a explorar o papel dos partidos, mas começaremos a tratar do ponto principal desse trabalho, qual seja, o papel da coalizão e da maioria na coordenação das alterações.

Na Tabela 13, podemos observar o número e a porcentagem de alterações feitas por partido e por relação do partido com o Executivo – coalizão ou oposição. O que se observa é que 85% das alterações são feitas por membros da coalizão. Chama atenção que PMDB e PT praticamente não alterem quando estão fora da coalizão. O número de alterações do DEM e PSDB quando estavam na coalizão é comparativamente menor do que o do PT e do PMDB na mesma condição. Os dois primeiros partidos, embora alterem quantitativamente menos quando estão na oposição do que os partidos da coalizão, quando comparados cada um consigo mesmo (em termos de sua situação em relação ao governo), temos que PSDB faz quase a mesma quantidade de alterações na oposição e na coalizão; e o DEM, por sua vez, altera mais na oposição do que quando na coalizão.

Tabela 13 – Dispositivos por partido do autor e por posição em relação ao governo

Sigla do Partido	Dispositivo do Legislativo		Total
	Coalizão	Oposição	
PMDB	38,7 (3624)	0,4 (38)	39,1 (3662)
PFL>DEM	5,9 (553)	7,5 (705)	13,4 (1258)
PSDB	3,5 (326)	4,2 (392)	7,7 (718)
PT	15,8 (1474)	1,1 (101)	16,8 (1575)
PDS>PP	5,1 (473)	1,5 (144)	6,6 (617)
PTB	2,7 (256)	0,4 (38)	3,1 (294)
PDT	0,6 (53)	0,8 (75)	1,4 (128)
PL>PR	5,0 (467)	0,0 (0)	5,0 (467)
PSB	2,5 (237)	0,1 (10)	2,6 (247)
Total	82,1 (7685)	17,9 (1670)	100,0 (9355)

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

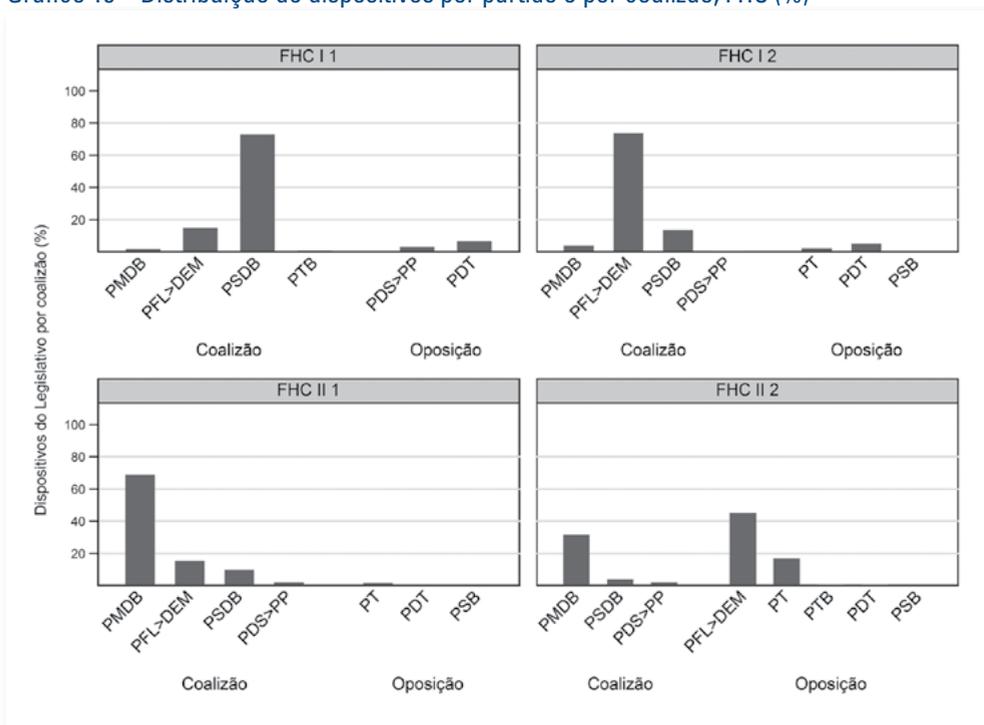
*No total temos as alterações promovidas por todos os partidos

Essa relação entre partidos e alterações pode ser mais bem explorada. O Gráfico 15¹¹⁶ apresenta a distribuição dos dispositivos no governo Fernando Henrique Cardoso por coalizão e por partido, separados por sua posição em relação ao governo. O protagonismo da coalizão é destacado. PMDB, PSDB e DEM são os partidos da coalizão que mais alteram os projetos. Somente na última coalizão do governo FHC, a única em que o governo não era majoritário¹¹⁷, que a participação da oposição aumenta. O DEM, antigo PFL, que sai da coalizão em 2002, continua a alterar fortemente os projetos com origem no Executivo. Também é notável o aumento da participação do PT. Cabe destacar que o aumento no número de alterações do PT não é efeito da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, uma vez que 73% delas ocorrem até setembro de 2001, ou seja, antes das eleições.

116 Os partidos no gráfico estão ordenados da mesma forma que todas as outras tabelas e gráficos, ou seja, por tamanho no Legislativo. No entanto, para facilitar a visualização apenas aparecem no gráfico os partidos que fizeram pelo menos uma alteração. O mesmo vale para o gráfico 16.

117 Após a saída do PFL, atualmente DEM, o número de cadeiras da coalizão cai significativamente. Na Câmara nesse período a coalizão tinha 45% da casa e no Senado tinha 49% das cadeiras.

Gráfico 15 – Distribuição de dispositivos por partido e por coalizão, FHC (%)

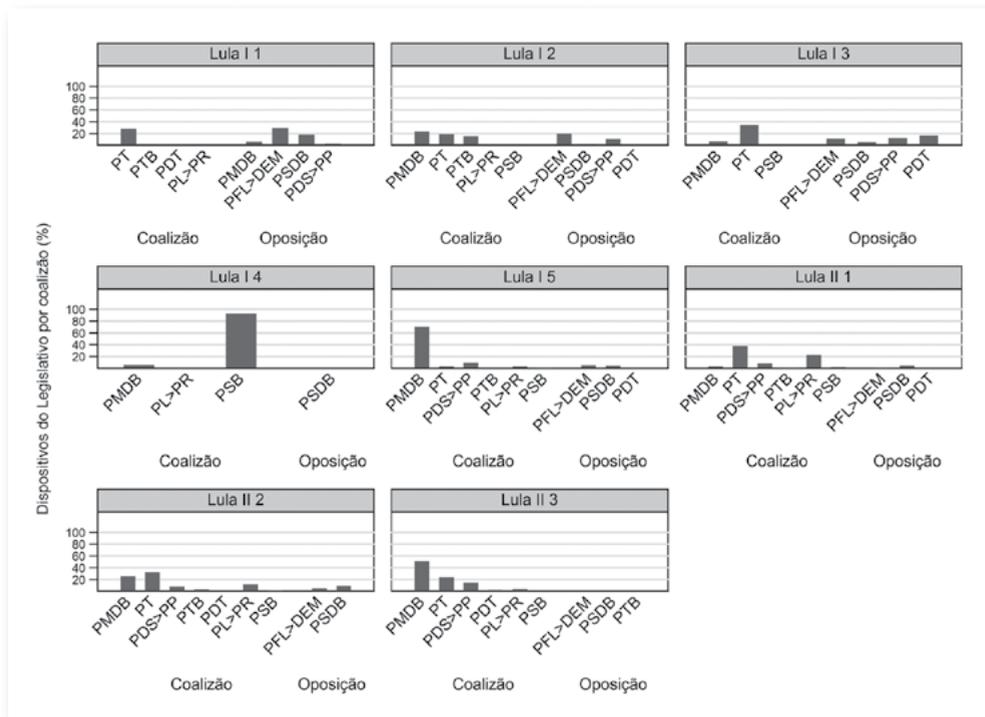


Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O Gráfico 16 apresenta a mesma distribuição para o governo Lula. A coalizão também se destaca como ator principal a alterar os projetos do Executivo. Ainda que diferentemente do governo FHC, o número de partidos que fazem alterações é maior, como também é maior o número de partidos que fazem parte da coalizão. Observa-se também que, no início do governo Lula, onde a coalizão era minoritária¹¹⁸, a participação da oposição é considerável. Note-se que grande parte das alterações que PSDB e DEM fazem na condição de oposição são realizadas nesse período.

118 A primeira coalizão do governo Lula tinha 33% e 26% das cadeiras na Câmara e no Senado, respectivamente.

Gráfico 16 – Distribuição de dispositivos por partido e por coalizão, Lula (%)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Como vimos a coalizão é a protagonista quando o assunto é alterações, mas o fato de fazer parte do governo, não é suficiente para explicar seu protagonismo. O status da coalizão, isto é, se ela é ou não majoritária, deve ser considerado. Coalizões majoritárias tendem a dominar o processo de formatação das políticas. O status minoritário, por outro lado, implica em negociar com os partidos da oposição para se chegar ao número necessário de votos para a aprovação dos projetos.

Esse ponto deve ser destacado: não basta fazer parte do Executivo. Não basta ter poderes de agenda ou recursos – cargos ou acesso ao orçamento. Em parlamentos as decisões são tomadas pela maioria, é preciso reunir o número necessário de votos caso se deseje aprovar um projeto. E se a coalizão não é majoritária, ela tem que trazer para a mesa de negociação os partidos da oposição.

Ministérios e relatores

Em parlamentarismos, quando se discute o processo de tomada de decisão, o debate se concentra na relação entre os partidos no interior do Executivo. Normalmente se assume que os ministros têm autoridade e autonomia sobre a formulação de políticas setoriais. Laver e Shepsle (1994) chegam a afirmar que ministros seriam ditadores em suas áreas temáticas, tendo autonomia total para formular políticas. Como apresentei no Capítulo 1, quando se discute coalizões em sistemas parlamentaristas, assume-se que há delegação entre os membros da coalizão do controle de uma política setorial.

Thies (2000) põe em teste dois modelos de delegação de poder entre os partidos da coalizão. No primeiro, os ministros têm autonomia total. No segundo supõe-se que os membros da coalizão delegam poder, mas mantêm um monitoramento constante dos demais membros da coalizão. Os dois modelos são testados a partir da observação da nomeação de ministros juniores, isto é, da observação de qual partido ocupa os cargos de segundo escalão no governo. O que o autor observa é que, em geral, o ocupante destes cargos é de um partido diferente do partido do ministro. Ou seja, a nomeação destes serviria como um controle interno da coalizão, minimizando os riscos implícitos na delegação.

Obviamente, se há delegação, há risco. O risco inerente aos governos de coalizão é, portanto, que ministros elaborem políticas muito afastadas do ponto ideal dos demais membros da coalizão, manipulando a informação que chega aos demais membros, levando-os a acreditar que a política da forma como foi formulada é a mais adequada (Laver & Schofield, 1998; Martin & Vanberg, 2011)

Martin e Vanberg abordam o mesmo problema, no entanto, entendem que o papel de manter o controle dos ministros cabe ao Legislativo. Isto é, os partidos da coalizão através das alterações no Legislativo manteriam um controle de seus parceiros, evitando que ministros posicionem a política muito afastadas do ponto médio dos membros da coalizão. Assim, esses partidos alterariam as propostas de maneira a levá-las para o ponto médio da coalizão. Para os autores, o Legislativo é uma arena privilegiada para o controle de ministros hostis.

Em sistemas presidencialistas essa discussão não é posta, uma vez que não se assume que haja delegação¹¹⁹, ou seja, não se assume que haja uma agenda compartilhada. De fato, não seria sem sentido supor que o partido do presidente teria mais controle dos seus parceiros da coalizão, do que primeiro ministro em sistemas parlamentaristas, na medida em que o presidente pode ameaçar e mesmo demitir parceiros que tentem abusar de sua autonomia, sem que isso afete sua permanência no cargo. No entanto, pelos motivos discutidos no Capítulo 1, não parece crível que ministros não tenham certa autonomia. Mesmo que não sejam ditadores em suas áreas temáticas, ainda assim, deve ser reservado a eles o poder de decidir sobre políticas e sobre

119 Em sistemas presidencialistas se sabe muito pouco sobre como as decisões são tomadas no interior do Executivo. Como argumentei, houve uma certa personificação do Executivo na figura do presidente, ou na melhor das hipóteses no partido do presidente. Mesmo no Brasil, onde coalizões se formam de maneira sistemática, o papel dos partidos membros da coalizão, que não o do presidente, é desconhecido. Não sabemos se as decisões são tomadas entre ministérios, pelo conjunto dos partidos, por parte deles, ou se os ministros gozam da mesma autonomia suposta para seus companheiros parlamentaristas.

a gestão da implementação das mesmas. De outra forma, para que se brigaria tanto por ministérios, se estes não tem nenhuma poder efetivo?

A suposição é a de que o acordo na formação da coalizão implica em certa autonomia e, se há delegação, então, incorremos no mesmo risco apontado por Martin e Vanberg, qual seja: de que um membro da coalizão use de sua discricionariedade e controle de informação para aproximar uma política da sua preferência, ao mesmo tempo em que afasta a política da preferência da coalizão. Nesse caso, as alterações no interior do Legislativo poderiam ser vistas como uma forma dos membros da coalizão manterem o controle de seus parceiros.

Os dois modelos de delegação de poder testados por Thies podem ser testados também via alteração das propostas do Executivo¹²⁰. No primeiro caso, temos o ministro ditador em uma política setorial. Neste caso, poderíamos supor que o partido do ministro tenta manter não só o controle sobre a pasta e os cargos distribuídos no interior dela¹²¹, como também tentará controlar o processo legislativo das propostas que origina. Ou seja, tentará nomear o relator no interior do Legislativo, mantendo assim algum controle sobre o processo de alterações. Nesse caso, se o ministro do partido A é autor da proposta deve-se esperar que o partido A também detivesse a relatoria da mesma.

No segundo caso, os partidos da coalizão, tentando minimizar os riscos da delegação de um setor da política, e neste caso, procurariam fazer um controle cruzado das políticas. Isto é, quando o ministro do partido A for o autor de uma proposta, o partido A não será relator da mesma. Nesse caso, os partidos da coalizão procurarão distribuí-la no interior do Legislativo para um relator do partido B, parceiro na coalizão. Com isso, haveria um controle mútuo dos membros da coalizão, evitando que os partidos abusem do poder que lhes foi delegado.

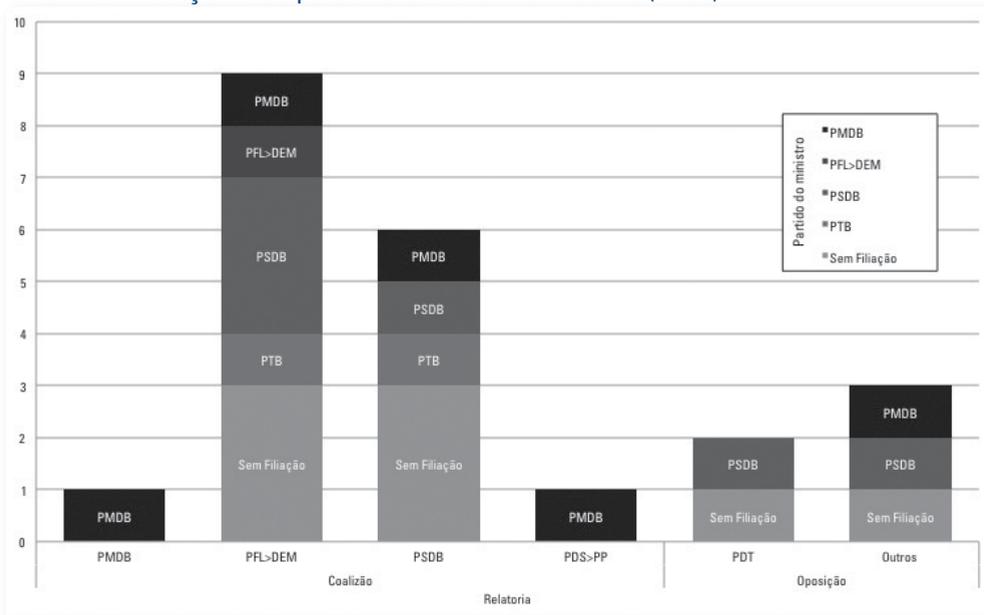
No Gráfico 17, observa-se a relação entre os partidos dos ministros (nas colunas) e o partido dos relatores (eixo horizontal), no primeiro governo de FHC. A designação do ministro responsável pela proposta foi feita considerando o ministro que a assina quando esta foi enviada ao Legislativo. Da mesma forma que um projeto pode passar por mais de uma comissão e ser relatada por mais de um partido, ele também pode ser assinado por mais de um ministro, por vezes de partidos diferentes. Para lidar com esse problema, multipliquei os projetos tantas vezes quantos forem os partidos envolvidos com a mesma. Assim, no gráfico¹²² observamos o número de vezes que um projeto assinado pelo ministro do partido A foi relatado pelo partido B. No gráfico, só estão representados os partidos que assinaram projetos no conjunto analisado, bem como no eixo horizontal só se observam os partidos que relataram e alteraram as propostas.

120 Obviamente, os dois modelos são casos ideais, são modelos extremos em contínuo com variações entre os dois.

121 Para mais sobre a distribuição dos cargos no interior do Executivo ver Praça, Freitas, & Hoepers (2011). O ponto a ser destacado desse artigo é que há fortes indícios de que a distribuição dos cargos no interior do Executivo não tem como fim exclusivo patronagem.

122 Assim, não é possível somar os números apresentados para obter o total de projetos. Uma vez que se um projeto foi assinado por um ministro do DEM e do PSDB ele será contabilizado nas duas barras. O mesmo vale para as relatorias.

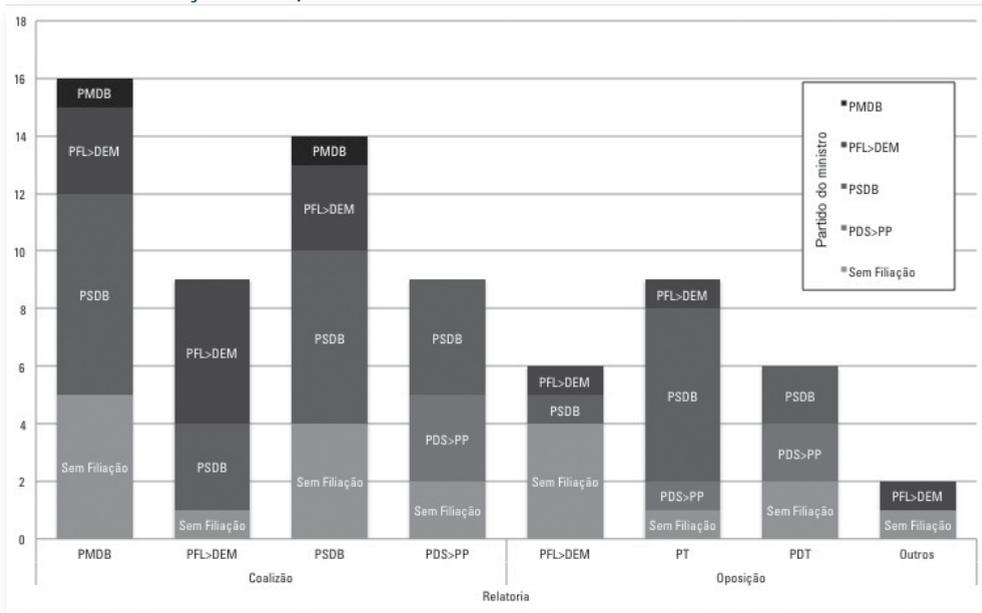
Gráfico 17 – Relação entre partido dos ministros e relatores (FHC I)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Para o primeiro governo FHC, podemos observar que projetos assinados pelo PMDB (em preto) foram distribuídos igualmente entre os quatro partidos da coalizão. Projetos assinados pelo PSDB, por outro lado, foram, majoritariamente, distribuídos para o DEM, embora em um caso, o projeto assinado pelo PSDB tenha sido relatado e alterado por relator do mesmo partido. Do conjunto analisado, só um projeto foi assinado pelo DEM e relatado pelo próprio partido. Os ministros sem filiação partidária são os que mais assinam projetos, tendo sido, estes, distribuídos igualmente entre DEM e PSDB.

Gráfico 18 – Relação entre partido dos ministros e relatores (FHC II)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

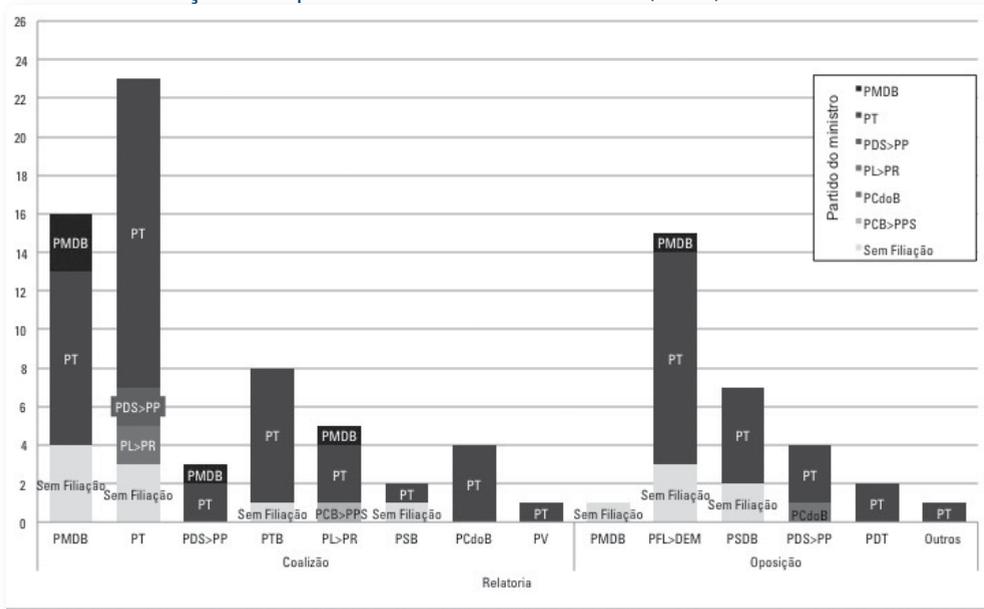
No Gráfico 18, temos novamente a relação entre ministros e relatores para o segundo mandato do governo FHC. Pode-se verificar que o número de projetos assinados por ministros do PMDB diminuiu, no entanto, sua participação como relator aumenta. O PMDB passa a desempenhar o papel feito no governo anterior pelo DEM, relatando grande parte dos projetos assinados pelo PSDB, bem como os assinados por ministros sem filiação partidária.

Diferentemente do apresentado para o governo anterior, o número de projetos do DEM e do PSDB assinados e relatados por eles mesmos aumenta. Mas, ainda assim, a maior parte deles é distribuída entre os demais membros da coalizão. Os projetos do DEM são distribuídos para o PMDB e para o PSDB; os do PSDB, por outro lado, são distribuídos para todos os membros da coalizão e para alguns da oposição, cujo crescimento da participação é notável. Aqui, vemos por outro ângulo a relação apresentada no Gráfico 15: quando a coalizão deixa de ser majoritária, ela tem de trazer para a mesa de negociação os partidos da oposição. O PT é o partido da oposição que mais avalia projetos assinados pelo PSDB. O DEM, quando na oposição, se concentra nos projetos dos ministros sem filiação partidária.

No Gráfico 19, observamos a mesma relação, agora para o primeiro governo Lula. A participação do PT nas propostas, quando comparada com o governo do PSDB, é saliente. O PT assina quase todos os projetos que saem de seu governo e um terço dos que assina são relatados por ele mesmo. Os demais projetos assinados pelo PT são distribuídos majoritariamente para o PMDB, embora todos os outros partidos da coalizão tenham relatado pelo menos um projeto do PT. A participação do DEM relatando projetos do PT também não é pequena. Aqui, novamente, a participação da oposição é efeito da coalizão minoritária. O PMDB, tal como no governo FHC,

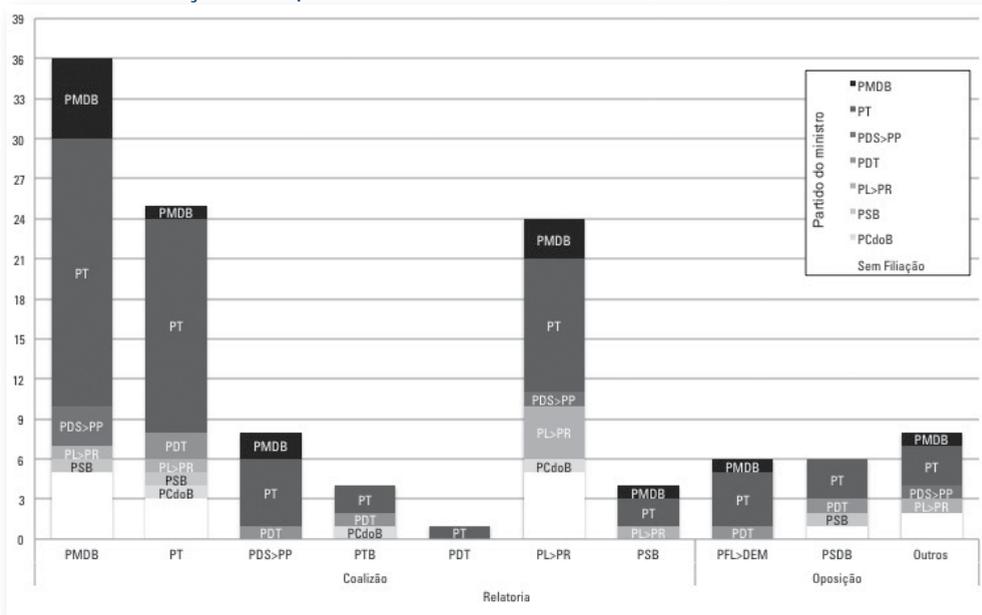
assina poucos projetos, ao mesmo tempo em que tem um papel destacado nas relatorias. Entre os demais partidos da coalizão, nenhum projeto foi assinado e relatado pelo mesmo partido.

Gráfico 19 – Relação entre partido dos ministros e relatores (Lula I)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Gráfico 20 – Relação entre partido dos ministros e relatores (Lula II)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No Gráfico 20, que apresenta o segundo governo Lula, notamos uma vez mais que o PT assina quase todas as propostas feitas pelo Poder Executivo. A participação do PMDB relatando os projetos do PT cresce, ainda que PT se mantenha relatando parte significativa dos seus próprios projetos. O número de projetos assinados pelo PMDB também aumenta, e a relatoria dos mesmos está distribuída entre quase todos os partidos da coalizão, apesar deste partido ser o partido mais avalia propostas assinadas por ele mesmo, depois do PT.

Além do PT e do PMDB, só o PR (antigo PL) assina e relata suas próprias propostas. A relatoria dos projetos assinados pelos outros membros da coalizão é concentrada no PMDB, PT e PR. Notável é o aumento significativo da participação do último, não só na apresentação dos projetos, como também na relatoria dos mesmos.

Assim, no conjunto analisado, notamos que o partido do presidente parece ter mais controle do processo como um todo do que seus parceiros. Isso é especialmente destacado no governo Lula. Ainda assim, na maioria dos casos, o partido do ministro que assina a proposta não é o mesmo partido que avalia a proposta no interior do Legislativo – apenas 30% dos projetos analisados foram assinados e relatados pelo mesmo partido. Haveria, então, um controle cruzado dos membros da coalizão.

Notamos também que o PT centralizou mais as decisões sobre políticas no interior do Executivo do que fizera o PSDB. Por outro lado, suas propostas foram distribuídas para um número maior de atores no Legislativo. O PSDB aparenta menos centralização nas assinaturas, mas, por outro lado, seus projetos, em geral, foram analisados por um único ator no Legislativo: no primeiro governo, pelo DEM; no segundo governo, pelo PMDB.

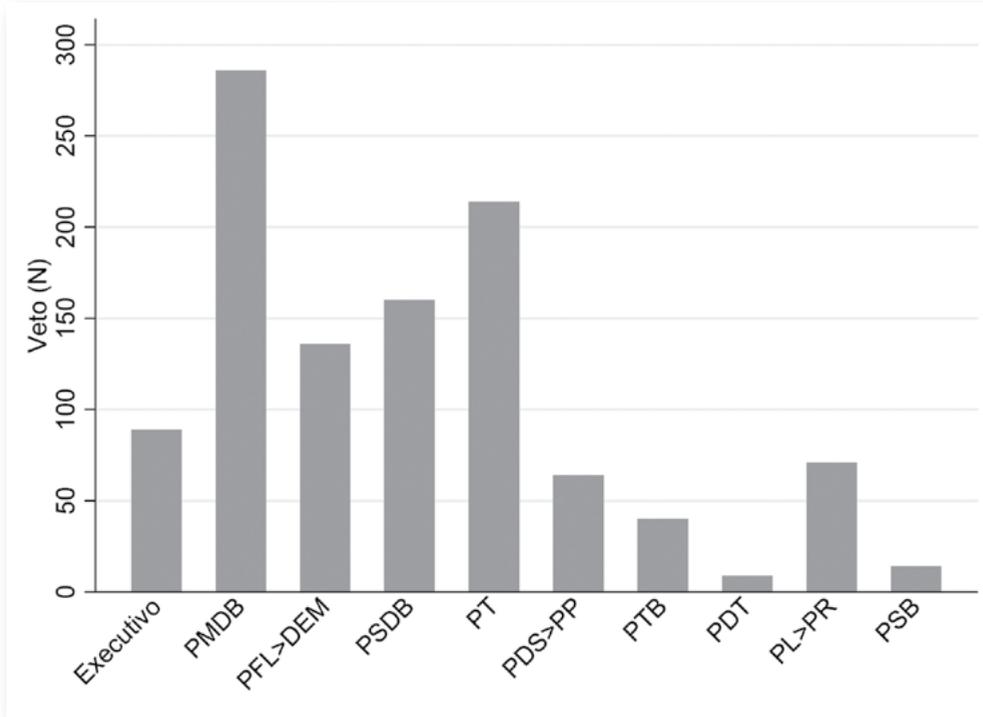
Vimos então que os projetos do Executivo tendem a ser distribuídos para relatores de partidos membros da coalizão, mas em geral esses relatores não pertencem ao mesmo partido do ministro que assinou a proposta. Vimos também que a coalizão só diminui o seu controle sobre a formação das políticas quando é minoritária. Nesse último caso, a necessidade de reunir maiorias exige que se envolva a oposição no processo de formação das políticas.

Vetos presidenciais

Ao final do processo Legislativo, os projetos aprovados são enviados à sanção presidencial. O presidente pode sancioná-los ou vetá-los. Em caso de veto, esse pode ser total ou parcial. Como discuti anteriormente, os vetos tendem a ser vistos como a expressão do conflito entre os Poderes. Seriam o exemplo da divergência entre a agenda do Poder Executivo e a do Legislativo.

Mas, como afirmei na introdução, a explicação para o veto não é tão simples. No Gráfico 21, podemos observar o número de vetos separado por autor do dispositivo vetado. O que se verifica, em primeiro lugar, é que o número de vetos não é tão grande quanto se poderia esperar, dado o volume de alterações. Ao menos é menor do que se deveria esperar, caso fossem vistos através da lente conflitiva. Dos 8219 dispositivos do Legislativo que poderiam ser vetados – aditivos e modificativos –, o Executivo vetou apenas 1033, o que equivale a 13% do total de alterações. Note-se que os dispositivos supressivos não podem ser vetados e, desta forma, são desconsiderados nesta análise. Observa-se também que o Executivo veta 89 dispositivos propostos por ele mesmo.

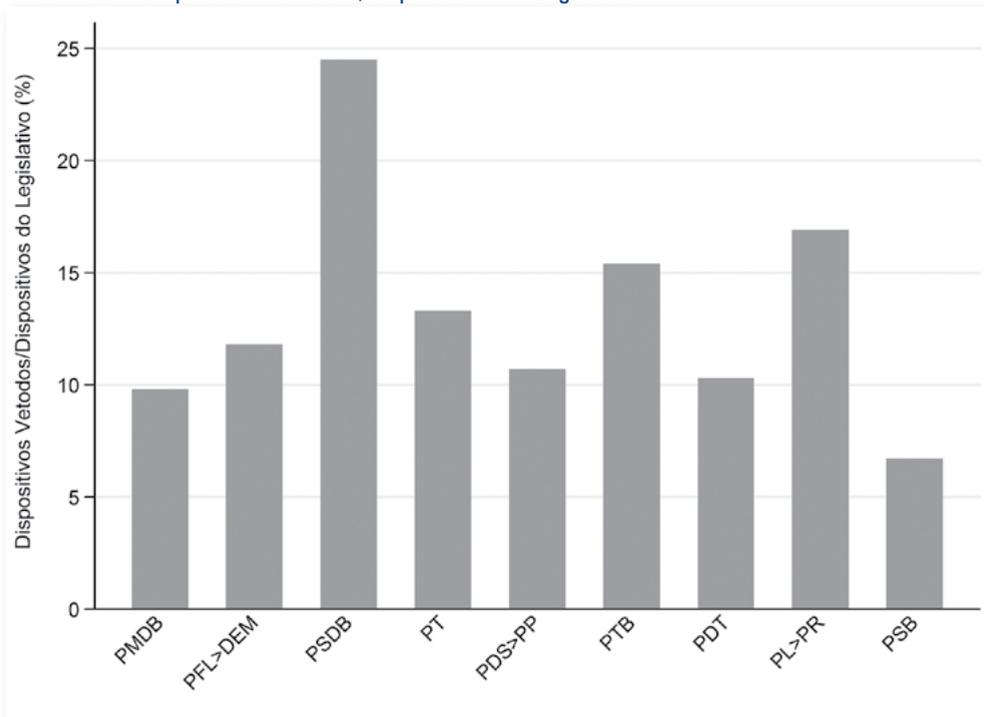
Gráfico 21 – Número de vetos por autor



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

À primeira vista, os partidos que mais alteram são os mais vetados, sendo esses o PMDB e o PT, seguidos por PSDB e DEM. No entanto, quando comparamos os quatro grandes com os menores partidos, há uma clara desproporcionalidade entre o número de vetos e de alterações propostas.

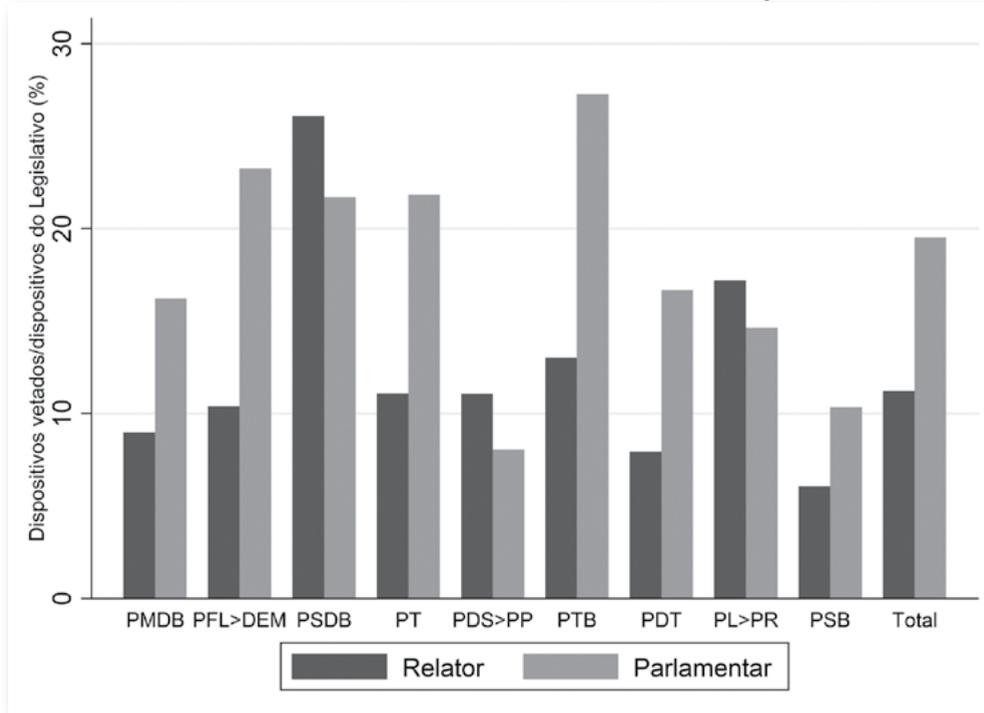
Gráfico 22 – Dispositivos vetados/dispositivos do Legislativo



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No Gráfico 22, apresento a porcentagem de dispositivos vetados em relação ao total de dispositivos que poderiam ser vetados por partido. Quando procedemos desta forma, a relação entre o número de alterações feitas e vetos desaparece. O PSDB é o partido mais vetado, sendo que quase 25% do que propôs foi objeto de veto. PR e PTB também sofrem um número bastante considerável de vetos nos dispositivos que apresentam. O PMDB, partido que mais fez alterações, teve menos de 10% de seus dispositivos vetados. Mas, o que explica essas diferenças entre os partidos?

Gráfico 23 – Dispositivos vetados/dispositivos do Legislativo, por condição do proponente

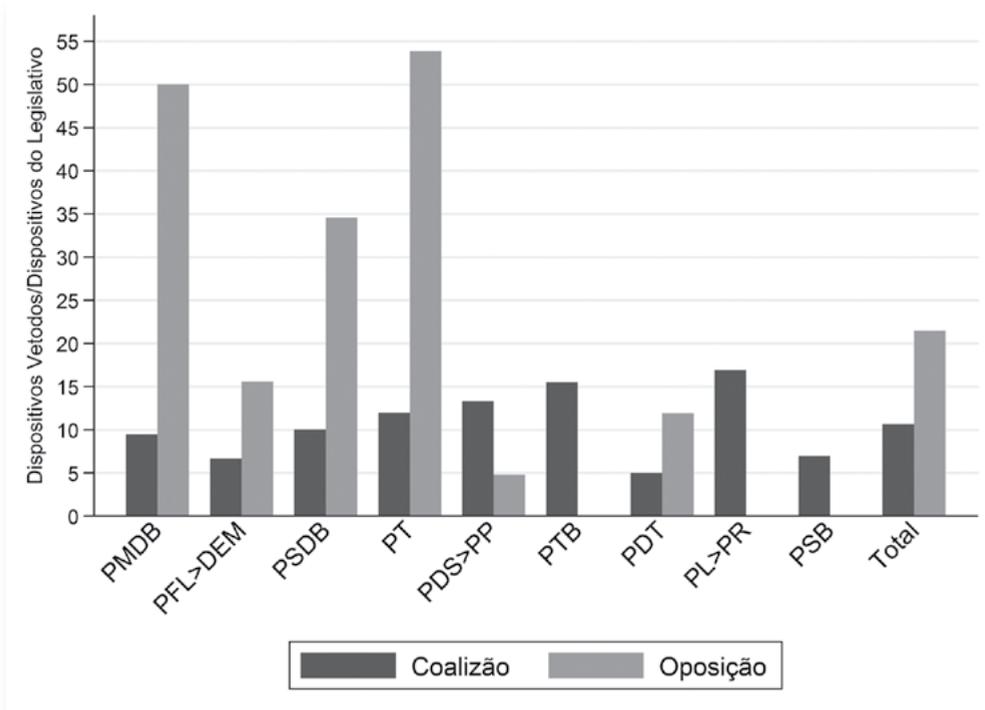


Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No Gráfico 23, observa-se a porcentagem de dispositivos vetados separados pela condição do proponente – se parlamentar ou relator – e por partido. Consta-se que dispositivos propostos por parlamentares recebem quase o dobro de vetos do que os dispositivos introduzidos pelos relatores. Só o PSDB e o PR tiveram mais dispositivos de relator vetados do que de parlamentares. Esse dado indica, novamente, a importância do relator como o coordenador do processo de alteração. Ele mostra que as alterações no interior do Legislativo são coordenadas e que o relator é um ator chave nesse processo.

Mas o fato do PSDB, que ocupou por oito anos a presidência ter mais dispositivos de relator vetados do que os demais partidos chama a atenção para o fato de que não é só a relatoria que explica a relação entre alterações e vetos. Assim, é preciso acrescentar mais um ator na coordenação desse processo.

Gráfico 24 – Dispositivos vetados/dispositivos do Legislativo, por posição em relação ao governo



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

No Gráfico 24, podemos observar a relação entre dispositivos do Legislativo apresentados e vetados¹²³, agora separados por sua relação com o Executivo. O que se observa é que a oposição recebe duas vezes mais vetos que a coalizão. Entre os quatro maiores partidos, PMDB, DEM, PSDB e PT, estar na oposição ou na coalizão faz uma enorme diferença no tocante ao sucesso da alteração proposta. PMDB e PT se destacam, tendo sido 5 vezes menos vetados quando na coalizão. O PSDB, partido mais vetado proporcionalmente, recebeu 3 vezes mais vetos na oposição do que quando era governo.

Como argumentei, a explicação para os vetos não deve ser resumida a um conflito entre as agendas do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Vimos até aqui que as agendas não são tão divergentes como se imagina. Os legisladores preocupados com políticas alteram os projetos do Executivo, mas não inserem neles dispositivos de conteúdo local que visam a atender clientelas claramente definidas. Os partidos, via relatores, coordenam o processo e avaliam os projetos que vem do Executivo, negociando e fazendo concessões sobre os termos da política. E fazer parte ou não da coalizão, assim como o status majoritário da mesma, fazem uma enorme diferença não só no tocante às possibilidades de alterar os projetos, como também nas chances que as alterações sobrevivam ao veto.

123 Relembrando, aqui foram retiradas as alterações do Legislativo de tipo supressivas. Ficaram, portanto, apenas os dispositivos que o Executivo pode vetar, a saber, aditivos e modificativos.

Nesse contexto, o significado e as razões por detrás dos vetos precisam ser requalificadas. O veto não é expressão de um conflito inerente entre os Poderes, mas sim a forma como problemas pontuais são solucionados, problemas não resolvidos na proposta que sai do Legislativo. As justificativas de veto que o Executivo fornece, em sua grande maioria, fazem alusão a incoerências que restaram no texto. Ou fazem referência a gastos não previstos. Em última análise, vetos constituem os últimos ajustes em uma agenda que antes de ser conflituosa – como poderia se supor à primeira vista –, é na verdade compartilhada pelos membros da coalizão.

Conclusão

No presente trabalho, analisei o funcionamento das coalizões que sustentam o Executivo Federal no Brasil, com um olhar direcionado ao processo legislativo, ou seja, à forma como leis são apreciadas no interior do Congresso Nacional. A tese aqui defendida é a de que a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, isto é, implica em que todos os partidos que compõem a coalizão participam e influem no processo decisório.

Para determinar a importância dos partidos que compõem a coalizão na formatação da agenda. Primeiramente, foi preciso determinar a importância do Legislativo. Demonstrei que esse Poder tem um papel importante na definição das políticas. Foi possível constatar que os legisladores deliberam e alteram as propostas que vem do Executivo e suas alterações têm um impacto significativo no ordenamento jurídico do país. O Legislativo, por meio das alterações, é responsável por quase 40% do conteúdo das leis examinadas neste trabalho. A amostra utilizada, qual seja, o conjunto das leis propostas pelo Executivo e que sofreram vetos, representa 15% do total das leis iniciadas pelo Poder Executivo, nos governos FHC e nos governos Lula. Há boas razões para supor que a participação do Legislativo se mantenha em patamares similares nas demais propostas. Todavia a verificação dessa afirmação deve ser feita em bases empíricas.

Para além das alterações em projetos do Executivo, o Legislativo é responsável por 20% da produção legal. Retirados dessa conta os projetos de lei orçamentária, de iniciativa exclusiva do Executivo, esse valor cresce para 37%. Em resumo: a participação do Legislativo na alteração do status quo está longe de ser pequena ou desprezível. E a literatura especializada, até o momento, deu pouca importância a esta atuação.

Os poderes de agenda do Presidente e dos líderes partidários não devem ser vistos como obstáculos à capacidade do Legislativo de alterar as propostas que partem do Poder Executivo. O Legislativo faz mais alterações a MPVs e a projetos que tramitam em regime de urgência – onde questões relativas ao tempo e aos ritos de tramitação supostamente imporiam limites à atuação do Legislativo – do que faz a PLs tramitando em regime ordinário.

Um olhar atento ao processo legislativo permitiu que verificássemos que o Poder Legislativo e o Executivo não têm agendas concorrentes. O Legislativo, quando altera os projetos do Executivo, não o faz seguindo a estratégia de levar benefícios concentrados para seus eleitores, uma vez que a maior parte das alterações tem conteúdo nacional. A premissa de que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo seriam pautadas por um conflito de interesses irreconciliáveis deve, portanto, ser revista. Tal tese só se sustenta se desconsideramos o papel dos partidos políticos na coordenação do processo de tomada de decisão. Tomando a sério o papel dos partidos, foi possível mostrar que, de fato, eles são capazes de coordenar o processo decisório.

A segunda etapa do trabalho consistiu em demonstrar a importância da coalizão na coordenação das alterações no interior do Legislativo. O que vimos é que o processo de alterações está longe de ser caótico. Ele é coordenado pelos partidos que compõem a maioria, via relatores, que, por sua vez, têm um papel central na construção do consenso em torno das políticas. A aprovação dos projetos de lei submetidos pelo Poder Executivo não pode ser explicada sem referência ao papel dos partidos, cuja ação, em última análise, se estriba na atuação dos relatores.

A formação de coalizões tem implicações profundas para o processo de formatação das Leis. As coalizões são formadas por um motivo simples: as decisões no parlamento são tomadas contando votos. Vale o que a maioria decidir. Nenhum dos poderes de agenda do Executivo dá a esse Poder a possibilidade de governar contornando o Legislativo. Isso se comprova no fato de que quando a coalizão é minoritária, o controle do Executivo sobre o conteúdo das Leis diminui, uma vez que aumenta significativamente a participação da oposição. Por outro lado, quando a coalizão é majoritária, ela controla o processo de alteração das políticas. Mas esse controle não é do Presidente, mas sim do conjunto de partidos que fazem parte da coalizão presidencial. É a maioria, em todos os casos, que definirá a agenda que será aprovada no Legislativo.

A coalizão, de fato, governa. É ela a responsável pela alteração do *staus quo* legal. Por coalizão se entende um ator coletivo composto por interesses partidários divergentes, ora em disputa, ora em acordo. Quem age, na maior parte das vezes, é a coalizão e não este ou aquele partido. Neste aspecto, o controle cruzado sobre as iniciativas legislativas desempenha papel crucial no controle mútuo dos partidos que compõem o Executivo. 70% dos projetos analisados neste trabalho são assinados por ministros de um partido e relatados por um parlamentar de outro partido.

A divisão das pastas ministeriais entre os partidos implica em divisão de responsabilidade sobre o conjunto de políticas. Todos os partidos que compõem a coalizão participam e influenciam no resultado final do processo decisório. Como mostra o controle cruzado que se verifica na tramitação das matérias, essa responsabilidade nunca é exclusiva. Partidos, de uma forma ou outra, compartilham essa responsabilidade, são coautores da maioria das propostas transformadas em lei.

A coalizão formada para alcançar maioria no Legislativo tem como consequência o aumento do número de atores que participam nas decisões. A agenda do Executivo, não é a agenda do Presidente, mas sim a agenda da coalizão.

Referências

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 31(1), p. 5–38, 1988.
- ALDRICH, J. H. **Why Parties?:** The Origin and Transformation of Political Parties in America. University of Chicago Press, 1995.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil.** FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O. The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, 39(4), p. 415–440, 2006. doi:10.1177/0010414005282381
- AMORIM NETO, O., COX, G. W., & MCCUBBINS, M. D. Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, 55(4), p. 550–578, 2003.
- AMORIM NETO, O., & SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 46, p. 661 – 698, 2003.
- ARANTES, R., & COUTO, C. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, M. A. R. de (Ed.), **A Constituição de 1988: passado e futuro.** São Paulo: Hucitec, Anpocs, 2009, p. 17–51.
- ARANTES, R., & COUTO, C. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados**, 53 (3), p. 545–585, 2010.
- AVELINO, G., BIDERMAN, C., & da SILVA, G. P. A Concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações. **Revista Dados**, 54 (1), 2011.
- CHAISTY, P., CHEESEMAN, N., & POWER, T. Rethinking the “presidentialism debate”: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, p. 1–23, 2012. doi:10.1080/13510347.2012.710604
- CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy.** Cambridge University Press, 2007.
- CHEIBUB, J. A., & LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, 5 (1), p. 151–179, 2002. doi:10.1146/annurev.polisci.5.102301.084508
- CHEIBUB, J. A., & LIMONGI, F. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, 1, 2010.

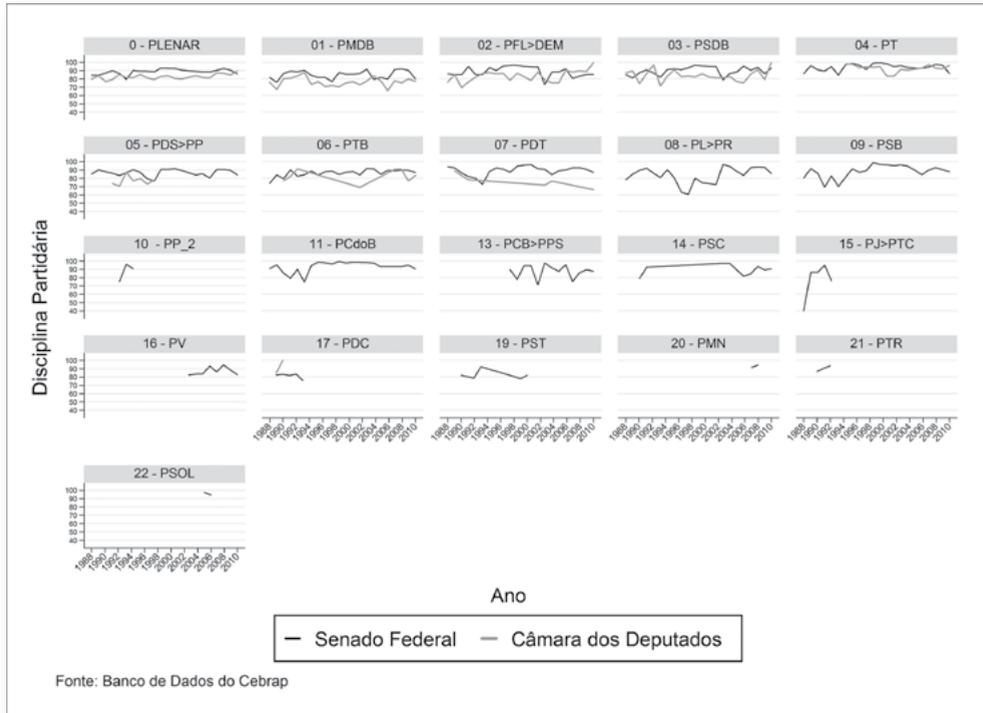
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A., & SAIEGH, S. M. Governos de coalizao nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **45** (2), p. 187–218, 2002.
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A., & SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, **34**(4), p. 565–587, 2004.
- COUTO, C., & ARANTES, R. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **21**(61), p. 41–62, 2006.
- COX, G. W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge University Press, 2005.
- COX, G. W., & MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, **33** (2), p. 171–189, 2001.
- DEHEZA, G. I. *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur* (PhD theses). European University Institute, Florence, 1997. Retrieved from <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/5247>
- DEHEZA, G. I. Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial. In: NOHLEN, D. & FERNÁNDEZ, M. (Eds.). *El presidencialismo renovado Caracas*: Nueva Sociedad, 1998.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Harper, 1957.
- FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, **1** (2), p. 182–206, 2007.
- FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In RENNÓ, L. R. & MAGDA, I. (Eds.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.
- FIGUEIREDO, A., SALLES, D., & VIEIRA, M.. Political and Institutional Determinants of the Executive's Legislative Success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, **2**, p. 155–171, 2009.
- FREITAS, A., MEDEIROS, D., & IZUMI, M. O Congresso Nacional em duas dimensões: estimando pontos ideais de Deputados e Senadores (1988-2010). Presented at the 8° Encontro da ABCP, Gramado - RS, 2012. Retrieved from http://www.starlinetecnologia.com.br/abcp2012/arquivos/6_7_2012_10_7_33.pdf
- FREITAS, R. Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, 2010.
- HUBER, J. D. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge University Press, 1996.

- KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. University of Michigan Press, 1992.
- LAVAR, M., & SCHOFIELD, N. **Multiparty government: The politics of coalition in Europe**. University of Michigan Pr, 1998.
- LAVAR, M., & SHEPSLE, K. A. **Cabinet ministers and parliamentary government**. Cambridge Univ Press, 1994.
- LIMONGI, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 55, p. 7–39, 2002.
- LINZ, J. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. In LINZ, J. & STEPAN, A. (Eds.), **The breakdown of democratic regimes**. Johns Hopkins University Press, 1978, p. 3-124.
- LINZ, J. Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make Diference? In LINZ, J. & VALENZUELA, A. (Eds.), **Presidential or parliamentary Democracy: Does It Make Diference?**. Baltimore,,: Jonh Hopkins University Press, 1994, p. 3-87.
- LUEBBERT, G. M. Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies. **Comparative Politics**, 15 (2), p. 235–249, 1983. doi:10.2307/421678
- MAGAR, E., & MORAES, J. A. Factions with clout: Presidential cabinet coalition and policy in the Uruguayan parliament. **Party Politics**, 18 (3), p. 427–451, 2012. doi:10.1177/1354068810377460
- MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, 25 (1), p. 157–179, 1990.
- MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, 29, p. 34–58, 1991.
- MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, (28-29), p. 21–74, 1993. doi:10.1590/S0102-64451993000100003
- MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil**. FGV, 2001.
- MARTIN, L. W., & VANBERG, G. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. Oxford University Press, 2011.
- MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. Yale University Press, 1974.
- MOREIRA, D. Benefícios tributários federais e conexão eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL, 2012.

- MÜLLER, W. C. Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. *European Journal of Political Research*, **37** (3), p. 309–333, 2000. doi:10.1111/1475-6765.00515
- NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Revista Dados*, **54** (1), 2011.
- NORONHA, L. **Processo legislativo e emendamento constitucional no Brasil pós-1988** (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. Retrieved from <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13062012-125024/>
- PEREIRA, C., & MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **46** (4), p. 735–771, 2003.
- PRAÇA, S., FREITAS, A., & HOEPERS, B. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, **3** (2), p. 141–172, 2011.
- SHUGART, M., & CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge,: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, R. S., & ARAÚJO, S. M. V. G. Os agenda Holders no Congresso Nacional. Presented at the I Seminário Internacional Instituições, Comportamento Político e Geografia do Voto, Brasília, 2012.
- STRØM, K. **Minority government and majority rule**. Cambridge University Press, 1990.
- STRØM, K., & MÜLLER, W. C. **Policy, Office, Or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions**. Cambridge University Press, 1999.
- THIES, M. F. **Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments** (SSRN Scholarly Paper No. ID 1158645). Rochester, NY: Social Science Research Network, 2000. Retrieved from <http://papers.ssrn.com/abstract=1158645>
- VASSELAI, F. One need parishes to be parochial: territorial distribution of votes in open list PR systems. Presented at the III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo, 2013.
- ZUCCO, C. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. *The Journal of Politics*, **71** (03), p. 1076–1092, 2009. doi:10.1017/S0022381609090896

Apêndice A

Disciplina partidária por ano



Apêndice B

Lista de projetos analisados

Projeto	Lei	Data origem	Data última ação	Presidente	Dispositivos Executivo	Dispositivos Legislativo	Não identificada autoria de parte dos dispositivos
PL.2380/96	9424	24-set-96	24-dez-96	FHC	29	89	0
PL.4811/98	9962	18-nov-98	22-fev-00	FHC	17	21	0
MPV0445/08	11922	07-nov-08	13-abr-09	Lula II	5	93	0
MPV0447/08	11933	17-nov-08	28-abr-09	Lula II	31	12	0
MPV0451/08	11945	16-dez-08	04-jun-09	Lula II	102	69	0
MPV0457/09	11960	11-fev-09	29-jun-09	Lula II	11	33	0
MPV0460/09	12024	31-mar-09	27-ago-09	Lula II	48	114	0
MPV0468/09	12099	31-ago-09	01-dez-09	Lula II	4	9	0
MPV0479/09	12269	30-dez-09	21-jun-10	Lula II	288	36	0

Ementa

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal. NOVA REDAÇÃO: Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Fe

Altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, a Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, a Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, a Lei nº 8.212,

Altera a legislação tributária federal, e dá outras providências. Altera as faixas da Tabela Progressiva Mensal do Imposto de Renda da Pessoa Física, criando duas alíquotas: 7,5% (sete e meio por cento) e 22,5% (vinte e dois e meio por cento); concede sub

Altera os arts. 96 e 102 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que dispõem sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas "a" e "c" do parágrafo único do art. 11 da Le

Dá nova redação aos arts. 4º e 8º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que tratam de patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos c

Dispõe sobre a transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais para a Caixa Econômica Federal.

Dispõe sobre o prazo para formalizar a opção para integrar o Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública, de que trata o art. 28-A da Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006; a Gratificação de Qualificação – GQ

MPV0483/10	12314	25-mar-10	19-ago-10	Lula II	57	17	0
PL.0913/95	9249	31-ago-95	26-dez-95	FHC	128	90	0
PL.0933/99	9983	13-mai-99	14-jul-00	FHC II	64	28	0
PL.1236/95	9250	17-nov-95	26-dez-95	FHC	129	32	0
PL.1287/95	9295	29-nov-95	19-jul-96	FHC	18	28	0
PL.1724/96	9601	29-mar-96	21-jan-98	FHC	12	24	0
PL.1858/03	10768	02-set-03	19-nov-03	Lula	66	1	0
PL.1990/07	11648	11-set-07	11-mar-08	Lula II	37	7	0
PL.2142/96	9478	08-jul-96	06-ago-97	FHC	215	206	0
PL.2329/00	9973	20-jan-00	29-mai-00	FHC II	29	3	0
PL.2353/96	9534	10-set-96	10-dez-97	FHC	8	14	0
PL.2401/03	11105	31-out-03	24-mar-05	Lula	182	99	0
PL.2684/96	9714	26-dez-96	25-nov-98	FHC	31	2	0

Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária d

Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, mediante a tipificação de condutas que constituem crimes contra a previdência social, e dá outras providências.

Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências

Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. ASSEGURANDO A UNIÃO O DIREITO DE COBRAR PELAS CONCESSÕES OU PERMISSÕES PARA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E PELO USO DE RADIOFRE

Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências.

Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas – ANA, e dá outras providências. Criando cargos no Quadro de Pessoal da ANA e INSS; estabelecendo que o auxílio financeiro para candidatos aprovados em concurso público que estiverem no program

Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Indica o âmbito de representaçã

Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários.

Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania

Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de

ALTERA OS ARTIGOS 43,44, 45, 46, 47, 55 E 77 DO DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 07 DE DEZEMBRO DE 1940 – CODIGO PENAL. INCLUINDO DENTRE AS PENAS RESTRITIVAS DE DIREITOS: A PRESTAÇÃO PECUNIARIA, A PERDA DE BENS E VALORES E O RECOLHIMENTO DOMICILIAR, CARACTERIZAND

PL.2845/00	10097	11-abr-00	19-dez-00	FHC II	32	0	0
PL.2960/97	9868	08-abr-97	10-nov-99	FHC	87	1	0
PL.3156/00	10167	31-mai-00	27-dez-00	FHC II	22	21	0
PL.3443/04	11080	30-abr-04	30-dez-04	Lula	50	6	0
PL.3475/00	10358	22-ago-00	27-dez-01	FHC II	22	4	0
PL.3523/00	10243	14-set-00	19-jun-01	FHC II	13	1	0
PL.3745/00	10165	10-nov-00	27-dez-00	FHC II	41	1	0
PL.3756/00	10174	16-nov-00	09-jan-01	FHC II	3	1	0
PL.3939/97	10052	01-dez-97	28-nov-00	FHC	17	46	0
PL.3989/00	10403	14-dez-00	08-jan-02	FHC II	9	1	0
PL.3998/01	10256	12-jan-01	09-jul-01	FHC II	31	9	0
PL.4205/01	11690	12-mar-01	09-jun-08	FHC II	17	32	0

Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. AUMENTANDO PARA QUATORZE ANOS O LIMITE DE IDADE DO MENOR APRENDIZ; CRIANDO O CONTRATO DE APRENDIZAGEM, COM PRAZO DE DOIS ANOS DE VALIDADE;

Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. PROIBINDO O USO DE DERIVADOS DE FUMO NAS

Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, e dá outras providências.

Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos ao processo de conhecimento.

Acrescenta parágrafos ao art. 58 e dá nova redação ao § 2º do art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. ESTABELECENDO QUE O TEMPO DE DESLOCAMENTO DO EMPREGADO PARA O LOCAL DE TRABALHO DE DIFÍ

Altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. CRIANDO A TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – TCFA, A SER COBRADA PE

Altera o § 3º do art. 11 da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996. PERMITINDO QUE A RECEITA FEDERAL UTILIZE INFORMAÇÕES REFERENTES A CPMF, PARA VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO RELATIVO A IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES.

Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações. – FDTT, e dá outras providências. Obs.: a ementa do Substitutivo adota a sigla FUNTTEL.

Altera as leis 8212 e 8213, ambas de 24 de julho de 1991. INCLUINDO COMO SEGURADO OBRIGATORIO DA PREVIDENCIA SOCIAL O MINISTRO DE CONFESSÃO RELIGIOSA E O MEMBRO DE INSTITUTO DA VIDA CONSAGRADA, DE CONGREGAÇÃO OU DE ORDEM RELIGIOSA; ESTABELECENDO QUE A INS

Altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei no 8.870, de 15 de abril de 1994, a Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e a Lei no 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Mensagem de Veto nº 729. contribuição da agroindústria p/ seguridade social

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prova, e dá outras providências. Definindo e proibindo a produção de provas por meios ilícitos, incluindo a prova ilícita por derivação e esclarec

PL.4207/01	11719	12-mar-01	20-jun-08	FHC II	80	51	0
PL.4497/04	11382	19-nov-04	06-dez-06	Lula	225	2	0
PL.4733/04	11496	27-dez-04	22-jun-07	Lula	9	1	0
PL.4776/05	11284	21-fev-05	02-mar-06	Lula	429	225	0
PL.5030/05	11134	08-abr-05	15-jul-05	Lula	55	22	0
PL.5067/01	12016	13-ago-01	07-ago-09	FHC II	75	2	0
PL.5245/09	12155	19-mai-09	23-dez-09	Lula II	66	18	0
PL.6425/02	11113	27-mar-02	13-mai-05	FHC II	4	0	0
PL.6632/02	10480	05-abr-02	02-jul-02	FHC II	78	0	0
PL.6673/06	11909	07-mar-06	04-mar-09	Lula	133	191	0
PL.7262/02	10671	30-out-02	15-mai-03	FHC II	176	70	0
PLP0023/99	10	14-mai-99	26-abr-01	FHC II	24	22	0
PLP0028/07	13	21-mar-07	07-out-09	Lula II	95	109	0

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à suspensão do processo, emendatio libelli, mutatio libelli e aos procedimentos. Garantindo o contraditório na “Emenda Libelli”; estabelecendo nova

Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos ao Processo de Execução e a outros assuntos. Alterando dispositivos concernentes à execução dos títulos extrajudiciais. “Reforma Processual Civil”.

Dá nova redação ao art. 894 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e à alínea “b” do inciso III do art. 3º da Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988. Estabelecendo casos em que caberá embargos par

Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF ; altera as Leis nºs 10.683, de 2

Institui a Vantagem Pecuniária Especial – VPE, devida aos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, altera a distribuição de Quadros, Postos e Graduações destas Corporações, dispõe sobre a remune

Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, e dá outras providências.

Dispõe sobre a concessão de Bônus Especial de Desempenho Institucional – BESP/DNIT aos servidores do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT; altera as Leis nos 11.171, de 2 de setembro de 2005, 10.997, de 15 de dezembro de 2004, 1

Dá nova redação ao caput e ao § 3º do art. 304 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. Estabelecendo a simplificação da lavratura do auto de prisão em flagrante para permitir ao policial condutor do preso e as testemun

Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências.

Dispõe sobre a movimentação, estocagem e comercialização de gás natural, altera e acresce dispositivos à Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Projeto chamado de “Lei do Gás”.

Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências.

ACRESCE E ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998. POSSIBILITANDO A REALIZAÇÃO DA CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL.

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União e prescreve normas gerais para os Estados e Distrito Federal, e dá outras providências.

PLP0076/03	12	31-jul-03	03-jan-07	Lula	40	120	0
PLP0184/04	12	07-jun-04	08-jan-09	Lula	56	154	0
PLP0249/05	12	18-mai-05	15-jan-07	Lula	78	94	0
MPV0009/01	10437	01-nov-01	25-abr-02	FHC II	24	25	0
MPV0030/02	10458	14-fev-02	14-mai-02	FHC II	9	3	0
MPV0037/02	10539	09-mai-02	23-set-02	FHC II	10	4	0
MPV0066/02	10637	30-ago-02	30-dez-02	FHC II	309	157	0
MPV0094/02	10690	27-dez-02	16-jun-03	FHC II	5	13	0
MPV0107/03	10684	11-fev-03	11-jun-03	Lula	13	95	0
MPV0108/03	10689	28-fev-03	13-jun-03	Lula	19	20	0
MPV0110/03	10693	17-mar-03	25-jun-03	Lula	18	14	0
MPV0121/03	10738	26-jun-03	17-set-03	Lula	8	1	0
MPV0131/03	10814	26-set-03	15-dez-03	Lula	19	18	0

Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de

Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento Sustentável do Centro-Oeste – SUDECO e dá outras providências.

Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de coseguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei

Dispõe sobre o alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei Nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e dá outras providências. Autorizando a repactuação da dívida por parte dos mutuários de crédito rural, incluindo os produtores rur

Institui o Programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, e dá outras providências.

Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Criando a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher; criando 62 cargos em comissão – DAS- para o Executivo; transformando a Cor

Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre os procedimentos para desconsideração de atos ou negócios j

Reabre o prazo para que os Municípios que refinanciaram suas dívidas junto à União possam contratar empréstimos ou financiamentos e dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995. Prorrogando até 31 de dezembro de 2005 o prazo de co

Altera dispositivos das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. NOVA EMENTA DO PLV: Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal

Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”. Estabelecendo que o “Cartão – Alimentação” atenderá, no mês de março de 2003, aos atuais beneficiários do Programa Bolsa – Renda.

Cria a Carreira de Agente Penitenciário Federal no Quadro de Pessoal do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências.

Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Branco do Brasil S. A., para atuação no segmento de microfinanças e consórcios. Criando um banco múltiplo e uma administradora de consórcio.

Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja da safra de 2004, e dá outras providências. NOVA EMENTA: Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá outras p

MPV0135/03	10833	31-out-03	29-dez-03	Lula	418	99	0
MPV0151/03	10860	19-dez-03	14-abr-04	Lula	6	1	0
MPV0157/03	10867	24-dez-03	12-mai-04	Lula	3	3	0
MPV0164/04	10865	29-jan-04	29-abr-04	Lula	156	253	0
MPV0175/04	10885	22-mar-04	17-jun-04	Lula	3	11	0
MPV0183/04	10925	30-abr-04	23-jul-04	Lula	6	107	0
MPV0186/04	10940	14-mai-04	27-ago-04	Lula	17	17	0
MPV0212/04	11095	10-set-04	13-jan-05	Lula	73	39	0
MPV0214/04	11097	14-set-04	13-jan-05	Lula	10	44	0
MPV0217/04	11093	28-set-04	12-jan-05	Lula	11	1	0
MPV0219/04	11051	01-out-04	29-dez-04	Lula	23	131	0
MPV0229/04	11118	18-dez-04	18-mai-05	Lula	12	9	0

Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Estabelecendo a cobrança não – cumulativa da COFINS, acabando com o efeito cascata, e aumentando a sua alíquota de 3% para 7,6%, calculada sobre o valor do faturamento mensal da empresa, den

Dispõe sobre a criação do Instituto Nacional do Semi-Árido – INSA, unidade de pesquisa integrante da estrutura básica do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

Altera o inciso IV do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm e define crimes. Permitindo que as Guardas Municipais das

Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços, e dá outras providências. Cria

Acresce parágrafo ao art. 2º da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera a Lei

Reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS, incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários classificados no Capítulo 31 da NCM, e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Reduz as

Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera e acrescenta dispositivos à Lei

Altera dispositivos da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal e fixa a remuneração dos cargos que as integram, e da Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, que cria a Carreira de Policial Rodoviário Feder

Altera dispositivos das Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.84

Abre crédito extraordinário aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, para os fins que especifica.

Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS não-cumulativas, e dá outras providências. Alterando as Leis nº 10.522, de 2002 e 9.430, de 1996 (Lei nº 10.833,

Acresce parágrafos ao art. 10 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, dá nova redação ao art. 3º da Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e prorroga os prazos previstos nos arts. 30 e 32 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO

MPV0235/05	11128	14-jan-05	28-jun-05	Lula	3	1	0
MPV0238/05	11129	01-fev-05	30-jun-05	Lula	40	22	0
MPV0280/06	11311	16-fev-06	13-jun-06	Lula	19	20	0
MPV0285/06	11322	07-mar-06	13-jul-06	Lula	21	102	0
MPV0287/06	11333	29-mar-06	25-jul-06	Lula	2	1	0
MPV0316/06	11430	11-ago-06	26-dez-06	Lula	26	8	0
MPV0321/06	11434	13-set-06	28-dez-06	Lula	4	47	0
MPV0328/06	11452	03-nov-06	27-fev-07	Lula	16	54	0
MPV0341/06	11490	29-dez-06	20-jun-07	Lula	136	5	0
MPV0412/07	11726	31-dez-07	23-jun-08	Lula II	3	16	0
MPV0413/08	11727	03-jan-08	23-jun-08	Lula II	86	253	0
MPV0417/08	11706	01-fev-08	19-jun-08	Lula II	17	33	0

Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI e altera o inciso I do artigo 2º da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Estabelecendo que a adesão das in

Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, cria o Conselho Nacional de Juventude – CNJ e cargos em comissão, e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Institui o

Altera a Legislação Tributária Federal. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera a Legislação Tributária Federal, modificando as Leis nºs 11.119, de 25 de maio de 2005, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.964, de 10 de abril

Dispõe sobre as operações de crédito rural, contratadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, e não renegociadas, nos termos da Lei nº 10.177, de 12 d

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, no valor de R\$ 361.554.596,00, para os fins que especifica. Crédito extraordinário destinado à recuperação de rodovias, incluindo a BR-101, no Estado do Rio Grande do Sul; pagamento de de

Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 5 de maio de 1999, e aumenta o valor dos benefícios da previdência social. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 5 de maio de

Acresce art. 18-A à Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Acresce art. 18-A à Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia;

Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados e aos Municípios, no exercício de 2006, com o objetivo de fomentar as exportações do País.

Altera as Leis nºs 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, 11.356, 11.357 e 11.358, de 19 de outubro de 2006, 8.025, de 12 de abril de 1990, e 8.112, de 11 de de

Dispõe sobre a prorrogação do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – REPORTO, instituído pela Lei no 11.033, de 21 de dezembro de 2004 . Prorroga até 31 de dezembro de 2010.

Dispõe sobre medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos e a modernização do setor de turismo, a reforçar o sistema de proteção tarifária brasileiro, a estabelecer a incidência de forma concentrada da Contribuição para o PIS/PASEP e da Con

Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm e define crimes. Prorroga até 31 de dezembro de 2008 o pra

MPV0422/08	11763	26-mar-08	01-ago-08	Lula II	3	1	0
MPV0426/08	11757	09-mai-08	28-jul-08	Lula II	3	3	0
MPV0428/08	11774	13-mai-08	17-set-08	Lula II	90	33	0
MPV0431/08	11784	14-mai-08	24-set-08	Lula II	832	36	0
MPV0440/08	11890	29-ago-08	24-dez-08	Lula II	804	50	0
MPV0441/08	11907	29-ago-08	03-fev-09	Lula II	2147	98	0
MPV0466/09	12111	30-jul-09	09-dez-09	Lula II	51	48	0
MPV0472/09	12249	16-dez-09	11-jun-10	Lula II	266	371	0
MPV0499/10	12375	26-ago-10	30-dez-10	Lula II	27	35	0
PL.0693/95	9436	29-jun-95	05-fev-97	FHC	4	7	0
PL.2399/03	10972	30-out-03	02-dez-04	Lula	65	7	0
PL.2546/03	11079	19-nov-03	30-dez-04	Lula	79	180	0

Dá nova redação ao inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública. NOVA REDAÇÃO:
Dá nova redação ao § 2º

Altera o Anexo I da Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, para aumentar o valor da Vantagem Pecuniária Especial – VPE, devida aos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Altera as Leis nºs 10.865, de 2004; 11.196, de 2005; 11.033, de 2004; 11.484, de 2007; 8.850, de 1994; 8.383, 1991; 9.481, de 1997; 11.051, de 2004; reduz o prazo para aproveitamento dos créditos

Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira

Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004; das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 1

Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, de que trata o art. 2º da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, da Carreira de Tecnologia Militar, de que trata a Lei nº

Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados e dá outras providências. Altera a Lei nº 9.991, de 2000; revoga dispositivos das Leis nºs 8.631, de 1993 (Lei da Reforma Tarifária), 9.648, de 1998 e 10.833, de 2003. MP das Termelétricas

Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno – PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de

Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, transforma Funções Comissionadas Técnicas em cargos em comissão, altera as Leis nºs 8460, de 17 de setembro de 1992, e 11.526, de 4 de outubro de 2007

Dispõe sobre a jornada de trabalho de Médico, Médico de Saúde Pública, Médico do Trabalho e Médico Veterinário, da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências.

Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS e dá outras providências.

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Autorizando a União a integralizar recursos em Fundo Fiduciário de Incentivo a contratos de Parcerias Público – Privada – PPP.

PL.2549/00	9986	01-mar-00	18-jul-00	FHC II	85	11	0
PL.2904/00	9988	26-abr-00	19-jul-00	FHC II	22	6	0
PL.2985/00	9990	10-mai-00	21-jul-00	FHC II	3	7	0
PL.3804/00	10410	28-nov-00	11-jan-02	FHC II	43	87	0
PL.3846/00	11182	29-nov-00	27-set-05	FHC II	305	279	0
PL.4257/98	9972	16-mar-98	25-mai-00	FHC	5	35	0
PL.4413/08	12378	01-dez-08	31-dez-10	Lula II	225	57	0
PL.4605/98	9678	12-jun-98	03-jul-98	FHC	24	10	0
PL.4653/98	10169	30-jun-98	29-dez-00	FHC	22	7	0
PL.4693/98	9957	07-ago-98	12-jan-00	FHC	36	3	0
PL.4838/01	10316	06-jun-01	06-dez-01	FHC II	37	6	0
PL.5307/01	10473	06-set-01	27-jun-02	FHC II	15	17	0
PL.5484/01	10332	04-out-01	19-dez-01	FHC II	40	3	0
PL.7015/02	10633	19-jun-02	27-dez-02	FHC II	29	22	0
PL.7193/06	11437	08-jun-06	28-dez-06	Lula	107	19	0

Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Estabelecendo mandato fixo de cinco anos para os dirigentes das Agências Reguladoras e submetendo a indicação dos mesmos a aprovação do Senado; criando emprego pu

Estabelece critérios para a compensação, pela União, aos Estados e ao Distrito Federal, pelas perdas relativas ao quarto trimestre de 1999, decorrentes da aplicação dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. COMPENSAÇÃO PELAS P

Dispõe sobre a prorrogação do período de transição previsto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. AUMENTANDO O PRAZO DE TRANSIÇÃO NO MAXIMO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2001, QUANDO O GOVERNO, ATRAVÉS DOS MINISTERIOS DA FAZENDA E DE

Dispõe sobre a criação de empregos no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e na Agência Nacional de Águas – ANA, e dá outras providências.

Dispõe sobre a Ordenação da Aviação Civil, cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.

Altera a Lei nº 6.305, de 15 de dezembro de 1975, que “institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências”.

Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo, cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências.

Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências.

Regulamenta o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, e dá outras providências.

Acrescenta dispositivos à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, instituindo o procedimento sumaríssimo no processo trabalhista.

Cria a autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

Institui a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – GENOMA, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Set

Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando o financiamento de programas e projetos volta

PL.7569/06	11502	16-nov-06	11-jul-07	Lula	22	4	0
------------	-------	-----------	-----------	------	----	---	---

PLP0018/99	10	13-abr-99	04-mai-00	FHC II	694	1114	0
------------	----	-----------	-----------	--------	-----	------	---

MPV0024/02	10464	24-jan-02	24-mai-02	FHC II	32	35	0
------------	-------	-----------	-----------	--------	----	----	---

MPV0103/03	10683	01-jan-03	28-mai-03	Lula	476	51	0
------------	-------	-----------	-----------	------	-----	----	---

MPV0161/04	10866	22-jan-04	04-mai-04	Lula	28	21	0
------------	-------	-----------	-----------	------	----	----	---

MPV0166/04	10876	19-fev-04	02-jun-04	Lula	66	10	0
------------	-------	-----------	-----------	------	----	----	---

MPV0170/04	10882	05-mar-04	09-jun-04	Lula	35	6	0
------------	-------	-----------	-----------	------	----	---	---

MPV0177/04	10893	26-mar-04	13-jul-04	Lula	185	81	0
------------	-------	-----------	-----------	------	-----	----	---

MPV0210/04	11094	31-ago-04	13-jan-05	Lula	109	5	0
------------	-------	-----------	-----------	------	-----	---	---

MPV0213/04	11096	13-set-04	13-jan-05	Lula	64	39	0
------------	-------	-----------	-----------	------	----	----	---

MPV0231/04	11123	30-dez-04	07-jun-05	Lula	36	24	0
------------	-------	-----------	-----------	------	----	----	---

MPV0255/05	11196	04-jul-05	21-nov-05	Lula	8	584	0
------------	-------	-----------	-----------	------	---	-----	---

Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes

Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 1

Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações do crédito rural contratadas sob a égide do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária – PROCERA e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF;

Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Acresce o art. 1º – A à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico c

Cria a Carreira de Perícia Médica da Previdência Social, dispõe sobre a remuneração da Carreira de Supervisor Médico-Pericial do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e dá outras providências. Criando três mil cargos de Perito M

Dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e da Gratificação Temporária de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.

Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM, e dá outras providências. Criando o Sistema Eletrônico de Controle de Arrecadação do AFRMM, o MERCANTE, interligando-o ao SISCOMEX; dispond

Altera dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e

Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a at

Cria, na Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, para lotação no Ministério da Saúde, os cargos que menciona, institui a Gratificação de Incentivo à Atividade Intensiva de Assistência à Saúde – GIAAS, e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO

Prorroga o prazo para opção pelo regime de Imposto de Renda retido na fonte de Pessoa Física dos participantes de planos de benefícios e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Prorroga o prazo para opção pelo regime de Imposto de Renda reti

MPV0272/05	11302	27-dez-05	10-mai-06	Lula	39	15	0
MPV0284/06	11324	07-mar-06	19-jul-06	Lula	14	23	0
MPV0339/06	11494	29-dez-06	20-jun-07	Lula	206	142	0
MPV0349/07	11491	22-jan-07	20-jun-07	Lula II	29	9	0
MPV0351/07	11488	22-jan-07	15-jun-07	Lula II	80	82	0
MPV0359/07	11501	19-mar-07	11-jul-07	Lula II	88	17	0
MPV0372/07	11524	23-mai-07	24-set-07	Lula II	42	61	0
MPV0410/07	11718	28-dez-07	20-jun-08	Lula II	21	139	0
MPV0418/08	11732	15-fev-08	30-jun-08	Lula II	87	77	0
MPV0442/08	11882	06-out-08	24-dez-08	Lula II	30	7	0
MPV0443/08	11908	22-out-08	03-mar-09	Lula II	9	24	0

Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a estruturação da Carreira Previdenciária no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; 10.855, de 1º de abril de 2004, que dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previde

Altera dispositivos das Leis nos 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 8.212, de 24 de julho de 1991. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera dispositivos das Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 19

Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Regulamenta a nova Constituição Federal. Instiui, no âmbito de cada Estado e do DF, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valori

Institui o Fundo de Investimento do FGTS – FI-FGTS, altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e dá outras providências. Permite a utilização de recursos da conta vinculada do trabalhador para adquirir cotas do Fundo de Investimento do FGTS. Programa d

Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI, reduz para vinte e quatro meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Socia

Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.855, de 1º de abril de 2004, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.171, de 2 de setembro de 2005, e 11.233, de 22 de dezembro de 2005,

Dispõe sobre a utilização de recursos das exigibilidades de aplicação em crédito rural oriundos da poupança rural e dos depósitos à vista para financiamentos destinados à liquidação de dívidas de produtores rurais e suas cooperativas junto a fornecedores

Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que

Altera as Leis nºs 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos municípios de Pacaraima e

Dispõe sobre operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil e autoriza a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil – LAM, e dá outras providências. Altera a Lei nº 6.099, de 1974. Apelidada de MP Anticrise I.

Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, e dá outras providências. Medida Provisória apelidada de “MP Anticrise II”, que autoriza a

MPV0458/09	11952	11-fev-09	25-jun-09	Lula II	147	108	0
MPV0465/09	12096	30-jun-09	24-nov-09	Lula II	25	6	0
MPV0475/09	12254	24-dez-09	15-jun-10	Lula II	8	11	0
PL.1125/95	9432	19-out-95	08-jan-97	FHC	41	59	0
PL.1615/99	10233	21-set-99	05-jun-01	FHC II	201	641	0
PL.3106/97	9484	13-mai-97	27-ago-97	FHC	11	0	0
PL.3501/04	10910	07-mai-04	15-jul-04	Lula	73	41	0
PL.3962/08	12154	29-ago-08	12-mar-09	Lula II	234	7	0
PLP0010/99	10	16-mar-99	29-mai-01	FHC II	245	56	0
PLP0374/08	13	30-mai-08	14-abr-10	Lula II	75	186	0
MPV0079/02	10672	28-nov-02	15-mai-03	FHC II	82	165	0

Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, d

Autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica, altera as Leis nºs 10.925, de 23 de j

Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social em 2010 e 2011. Reajusta em 6, 14% (seis inteiros e quatorze centésimos por cento) os benefícios da Previdência Social; fixa o valor máximo do salário de contribuição e do salário de

Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. INCLUINDO NO DIREITO DE ARVORAR A BANDEIRA BRASILEIRA A EMBARCAÇÃO SOB CONTRATO DE FRETAMENTO A CASCO NU, TENDO EM VISTA A EMENDA CONSTITUCIONAL NUMERO 07.

Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Transportes, do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, reestrutura o setor federal de transportes, e dá outras providências. NOVA EMENTA: Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviá

Dispõe sobre a transferência da Escola de Enfermagem de Manaus, unidade organizacional descentralizada da Fundação Nacional de Saúde, para a Fundação Universidade do Amazonas, e dá outras providências. CRIANDO UM CARGO DE DIREÇÃO – CD – 4 DOZE FUNÇÕES GRA

Reestrutura a remuneração dos cargos das Carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Auditoria-Fiscal do Trabalho, altera o pro-labore, devido aos ocupantes dos cargos efetivos da Carreira de Procurador da Fazenda N

Cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC e dispõe sobre o seu pessoal, inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social, altera disposições referentes a auditores-

DISPÕE SOBRE O REGIME DE PREVIDENCIA COMPLEMENTAR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. REGULAMENTANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 202 DA NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Dispõe sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aquícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de

Dispõe sobre o direito ao ressarcimento dos custos de formação de atleta não profissional e a exploração comercial da imagem do atleta profissional, impõe vedações ao exercício de cargo ou função executiva em entidade de administração de desporto profissi

MPV0082/02	-1	13-dez-02	19-mai-03	FHC II	21	15	0
MPV0127/03	10762	05-ago-03	11-nov-03	Lula	29	47	0
MPV0160/03	10868	30-dez-03	12-mai-04	Lula	8	4	0
MPV0190/04	10954	01-jun-04	29-set-04	Lula	18	11	0
MPV0227/04	11116	07-dez-04	18-mai-05	Lula	60	16	0
MPV0327/06	11460	01-nov-06	21-mar-07	Lula	11	7	0
MPV0335/06	11481	26-dez-06	31-mai-07	Lula	132	105	0
MPV0352/07	11484	22-jan-07	31-mai-07	Lula II	256	22	0
MPV0369/07	11518	08-mai-07	05-set-07	Lula II	53	21	0
MPV0387/07	11578	03-set-07	26-nov-07	Lula II	25	9	0
MPV0398/07	11652	11-out-07	07-abr-08	Lula II	125	58	0

Dispõe sobre a transferência da União para os Estados e o Distrito Federal de parte da malha rodoviária sob jurisdição federal, nos casos que especifica, e dá outras providências. EMENTA DAS EMENDAS DO SENADO AO PLV 3 / 2003: Dispõe sobre a transferência

Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica e dá outras providências. (NOVA EMENTA – PLV 24/03): Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepci

Dispõe sobre a instituição de Gratificação Temporária para os servidores Técnico-Administrativos e Técnico-Marítimos das Instituições Federais de Ensino, e dá outras providências.

Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, incluída nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do

Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas decorrentes da venda desse produto, alt

Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação, acrescenta dispositivos à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e dá outras providências. Revoga o artigo 11 da Lei nº 10.814, de 2003, que proíbe o plantio de OGM

Dá nova redação a dispositivos das Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, e dos Decretos-Leis nº9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 1.876, de 15 de julho de 1981

Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados. Cria o PADIS e o PATVD, incentivando a produção de d

Acresce e altera dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Cria a Secretaria Especial de Portos; dá competência ao Advogado-Geral da União e ao Ministro de Estado da Fazenda

Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação

Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, e dá outras pro

MPV0427/08	11772	12-mai-08	17-set-08	Lula II	82	23	0
PL.1355/95	9266	11-dez-95	15-mar-96	FHC	23	2	0
PL.1617/99	9984	02-set-99	17-jul-00	FHC II	121	69	0
PL.3332/04	10909	12-abr-04	15-jul-04	Lula	16	1	0
PL.6272/05	11457	29-nov-05	16-mar-07	Lula	164	66	0
MPV0014/01	10438	21-dez-01	26-abr-02	FHC II	69	134	0
MPV0133/03	10840	24-out-03	11-fev-04	Lula	22	12	0
MPV0222/04	11098	05-out-04	18-jan-05	Lula	30	7	0
MPV0288/06	11321	31-mar-06	07-jul-06	Lula	16	1	0
MPV0353/07	11483	22-jan-07	31-mai-07	Lula II	97	48	0
MPV0358/07	11505	19-mar-07	18-jul-07	Lula II	19	30	0
MPV0416/08	11707	24-jan-08	19-jun-08	Lula II	83	17	0
MPV0432/08	11775	28-mai-08	17-set-08	Lula II	444	109	0

Acrescenta e altera dispositivos na Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, reestrutura a VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., encerra o processo de liquidação e extingue a Empresa Brasileira de Planaja

Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências.

Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de coordenação e apoio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

Dispõe sobre a reestruturação das Carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, de Advogado da União, de Procurador Federal, de Procurador do Banco Central do Brasil e de Defensor Público da União, e dá outras providências. Estendendo o pagamento da Gratif

Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dis

Dispõe sobre a expansão da oferta de energia emergencial e dá outras providências. (Volume – II) (GOVERNO FHC). PLV 00003 2002 – DISPÕE SOBRE A EXPANSÃO DA OFERTA DE ENERGIA ELÉTRICA EMERGENCIAL, RECOMPOSIÇÃO TARIFÁRIA EXTRAORDINÁRIA, CRIA O PROGRAMA DE I

Cria o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP e dá outras providências.

Atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério, e dá outras

Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e das Leis nºs 7.789, de 3 de

Dispõe sobre o término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Altera dispositivos das Leis nºs 11.345, de 14 de setembro de 2006, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.685, de 20 de julho de 1993, e dá outras providências. Prorroga o prazo para que as entidades optantes da Timemania parelem seus débitos vencidos até 31

Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e dá outras providências. Reduz o limite de idade do jovem atendido pelo Pronasci para 24 (vinte e quatro anos). Institui os

Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário, e dá outras providências. Altera as Leis nºs 7.827, de 1989; 8.171, de 1991; 8.427, de 1992; 10.177 e 10.186, de 2001;

MPV0459/09	11977	26-mar-09	07-jul-09	Lula II	267	88	0
MPV0462/09	12058	15-mai-09	13-out-09	Lula II	81	61	0
PL.2978/00	10168	30-mai-00	29-dez-00	FHC II	24	1	0
PL.5940/09	12351	01-set-09	22-dez-10	Lula II	45	213	0
PL.5941/09	12276	01-set-09	30-jun-10	Lula II	24	16	0
MPV0497/10	12350	28-jul-10	31-dez-10	Lula II	185	282	0
PL.1631/07	11540	17-jul-07	12-nov-07	Lula II	90	10	0
MPV0069/02	10603	27-set-02	17-dez-02	FHC II	46	8	0
MPV0415/08	11705	22-jan-08	16-jun-08	Lula II	12	37	0
PL.3118/08	11771	27-mar-08	17-set-08	Lula II	246	33	0

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Altera as Leis nºs 4.380, de 1964; 6.015, de 1973; 10.257, de 2001 e a Medida Provisória nº 2.197-43

Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, e dá outras providências

Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências.

Cria o Fundo Social – FS, e dá outras providências. Projeto do pré-sal que cria o Fundo Social – FS com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da e

Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras pr

Promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas, institui o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma o

Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e dá outras providências. Altera o Decreto-Lei nº 719, de 1969 (revogando dispositivos) e a Lei nº 9.478, de 1997.

Dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos e dá outras providências.

Proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas em rodovias federais e acresce dispositivo à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro. NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de T

Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. Projeto de “Lei do Turismo”. Revoga a Lei nº 6.505, de 1977, o Decreto-lei nº 2

Apêndice C

Coalizões governamentais

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Evento de início da nova coalizão
	Início	Fim		
FHC I 1	01-Jan-95	25-Apr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	Eleições presidencial e legislativa
FHC I 2	26-Apr-96	31-Dec-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PP	PPB entra
FHC II 1	01-Jan-99	05-Mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PP	Eleições presidencial e legislativa
FHC II 2	06-Mar-02	31-Dec-02	PSDB - PMDB - PP	PFL sai
Lula I 1	01-Jan-03	22-Jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	Eleições presidencial e legislativa
Lula I 2	23-Jan-04	31-Jan-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	PDT sai e PMDB entra
Lula I 3	01-Feb-05	19-May-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	PPS sai
Lula I 4	20-May-05	22-Jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	PV sai
Lula I 5	23-Jul-05	31-Dec-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	PP entra
Lula II 1	01-Jan-07	01-Apr-07	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	Eleições presidencial e legislativa
Lula II 2	02-Apr-07	09-Aug-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	Entra PDT e PRB
Lula II 3	15-Oct-09	31-Dec-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	PTB sai

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

% de cadeiras			
Coalizão de governo		Partido do Presidente	
Câmara dos Deputados	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Senado Federal
56,5	64,2	9,4	11,1
77,0	90,1	16,6	16,0
69,0	84,0	18,3	14,8
45,0	49,4	18,3	17,3
48,5	28,4	11,1	9,9
62,4	64,2	17,5	17,3
59,8	59,3	17,5	16,0
58,9	61,7	17,7	16,0
69,4	64,2	17,5	16,0
53,6	61,7	15,8	14,8
68,0	58,0	16,0	13,6
63,0	54,3	15,4	14,8

