



Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciência Política – IPol

**“Quando eu chegar lá eu te conto”:**  
atributos dos deputados que incluem itens  
na pauta do Plenário da Câmara

Graziella Guiotti Testa

Brasília  
2011

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó

**“Quando eu chegar lá eu te conto”:**

atributos dos deputados que incluem itens na pauta do  
Plenário da Câmara

Dissertação para o Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade de Brasília, orientado pelo Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó e apresentado à Banca de Defesa como exigência parcial para a obtenção de título de Mestre em Ciência Política.

**Agência de Fomento:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

**Área de concentração:** Ciência Política  
– Comportamento Legislativo

Brasília  
**2011**

GRAZIELLA GUIOTTI TESTA

---

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó

**“Quando eu chegar lá eu te conto”:**  
atributos dos deputados que incluem itens na pauta do  
Plenário da Câmara

Brasília, 20 de dezembro de 2011

**Membros da Banca de Defesa:**

\_\_\_\_\_  
Membro externo: Prof. Dr. Félix Garcia Lopez Junior – IPEA

\_\_\_\_\_  
Membro interno: Prof. Dr. Mathieu Turgeon – IPOL/UnB

\_\_\_\_\_  
Orientador: Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó – IPOL/UnB

Agradecimentos:

Aos meus pais, Suely e Israel, grandes exemplos de profissionais e pessoas. Aos meus sobrinhos, Yara, Anita e Juliano, por fazerem o papel do açúcar no café. Às minhas irmãs, Giovanna e Gianna, pelo apoio.

Aos grandes mestres, por me contagiarem em seu amor pela sabedoria: Paulo Nascimento, Flávia, Marilde, Rebecca, Luís Felipe, Marisa, Batista e Fleischer.

Aos membros da banca de qualificação, pelas oportunas observações, especialmente à querida professora Lúcia Avelar.

Aos meus amigos, pela imensa paciência em ouvir as lamúrias. Em especial, ao Heitor (sempre), à Deborah e à Juliana Pimenta. Aos colegas e grandes amigos Tatiana, Mateus, Martin e Leandro.

A Deus, sempre e cada vez mais.

*Feliz a república à qual o destino outorga um legislador prudente, cujas leis se combinam de modo a assegurar a tranqüilidade de todos, sem que seja necessário reformá-las.*

Niccolò di Bernardo dei Machiavelli

## RESUMO

Muito se fala acerca do poder de agenda do presidente da república no controle da pauta do Legislativo, mas pouco ou quase nada se sabe a respeito do poder de agenda dos deputados federais. A literatura especializada sobre legislativo e relação executivo-legislativo no Brasil ainda não investigou qual a capacidade de influenciar a agenda do próprio parlamentar! É exatamente isso que faremos. Entendemos que a discussão sobre o poder de agenda e a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda legislativa é uma forma de avaliar a qualidade da responsividade dos parlamentares aos interesses de seus eleitores. A proposta do trabalho alia-se aos trabalhos focados no microinstitucionalismo e procura explorar as regras processuais regimentais internas da Câmara dos Deputados – formais e informais – no que diz respeito ao agendamento de proposições a serem apreciadas pelo Plenário. Uma vez que o poder de colocar temas na pauta não está apenas nas mãos dos congressistas, nos momentos em que cabe à Câmara escolher sua própria pauta de votação, como se dá esse processo? Mais particularmente, quais são as possibilidades de influência de um parlamentar na formulação dessa pauta e qual é o papel das clivagens regional e partidária e das lideranças nesse processo?

## ABSTRACT

Although the specialized literature about Brazilian Legislative has deeply explored the ability of the Executive of influencing on the legislative agenda, which is vast, it hasn't investigated the ability of the Congressman himself influencing the legislative agenda. That's exactly what we're are going to do on this paper. More specifically, we are exploring the ability of congressmen on influencing the agenda of the house's plenary. Once the power of choosing the agenda is not only on the congressmen's hands, how is this process? More particularly, what are the chances of a regular congressman to influence this agenda and which is the role of the party leaders on this process? The discussion among the agenda power and the ability of the congressmen on influencing the definition of the legislative agenda is, as a last resort, a way of evaluating the quality of the responsiveness of the congressmen to the interests of their electors. That is to say that if a congressman has little ability on influencing on what is discussed on the legislative house, he or she will have few opportunity to bring voice to the interests of his or her electors and will not be able to represent their interests, opinions and social perspective.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I.....	13
1 – TEORIA, PODER DE AGENDA E PODER.....	13
1.1 – Controle da Agenda .....	15
1.2 – Presidencialismos de Coalizão .....	21
1.3 – Comparações 1946-1964 e pós-1988 .....	25
1.4 – Relações Executivo-Legislativo no Brasil.....	30
2. MECANISMOS DE CONTROLE DE AGENDA .....	34
2.1 – Incentivos Institucionais .....	34
CAPÍTULO II.....	41
1 – METODOLOGIA.....	41
2 – ANÁLISE DO BANCO DE DADOS.....	43
2.1 – Natureza da Proposição.....	45
2.2 – Clivagem Estadual e Regional .....	50
2.3 – Clivagem Partidária e Base/Oposição .....	57
2.4 – Atributos do Deputado .....	64
CONCLUSÃO.....	73
BIBLIOGRAFIA.....	78

## INTRODUÇÃO

O tema da relação entre representantes e representados ocupa posição central nos debates da ciência política contemporânea, uma vez que a discussão a respeito da própria democracia passa por essa relação. A literatura congressual, todavia, ainda trata muito pouco dessas discussões e permanecem raros os trabalhos que tratam da efetividade ou não da representação tendo em vista as normas regimentais do parlamento<sup>1</sup>. Em outras palavras, quando se fala em representação descritiva<sup>2</sup>, não basta que os grupos estejam presentes no parlamento se a configuração das instituições não permitir que eles tenham efetiva capacidade de representar seu eleitorado.

A mesma máxima vale para a representação formalista: quanto menos estiver nas mãos do congressista a tomada de decisão, mais confuso será para o eleitor fiscalizar o trabalho do mesmo e recompensá-lo ou puni-lo nas próximas eleições – *accountability vertical*. A escassez de trabalhos que olhem mais de perto como os processos, mecanismos e atores dentro da Câmara contribuem para que o debate acerca da representação limita essa temática a discussões que enfocam a sociedade civil e novas formas de representação que não a do voto.

Por outro lado, a literatura de estudos legislativo no Brasil abordou fortemente o controle da agenda legislativa pelo Executivo ao longo do pouco mais de duas décadas de democracia inaugurada pela Constituição de 1988. Permanecem, contudo, raros os trabalhos que analisam de forma mais detalhada a forma como se dá a produção legislativa dentro das Casas, de um ponto de vista microinstitucional<sup>3</sup>. Ademais, *trata-se o desempenho do Executivo e do Legislativo apenas na forma do binômio aprovação/reprovação das propostas* (Araújo e Silva, 2011).

Nossa proposta com esse trabalho é de nos encaixar nesse vácuo da literatura, investigando a maneira como as proposições tramitam dentro da Câmara dos

---

<sup>1</sup> Rocha, 2010.

<sup>2</sup> Young, 2006.

<sup>3</sup> Isto é, tomando como variáveis importantes as regras internas de funcionamento do Parlamento e não atribuindo os resultados às macroinstituições – presidencialismo, federalismo, sistema eleitoral e partidário.



Deputados e identificando os atores responsáveis pela definição da Agenda do Plenário. Muito se fala acerca do poder de agenda do presidente da república no controle da pauta do Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1996), sobre o controle excessivo dessa pauta gerado pelo uso de medidas provisórias, principalmente pós a reforma de 2001 no rito de tramitação das MPs (Pereira, Power, Rennó 2008), e acerca da influência que diferentes atores têm sobre os demais no processo decisório (Pereira, Power, Rennó 2005), mas pouco ou quase nada se sabe a respeito do poder de agenda de deputados federais.

O objetivo desse trabalho é lidar com essa questão, mais especificamente investigar a capacidade de influência dos parlamentares na definição da pauta de votações do Plenário da Câmara. A discussão sobre poder de agenda e a capacidade do parlamentar de influenciar a agenda legislativa é, em última instância, uma forma de avaliar a qualidade da responsividade dos parlamentares aos interesses de seus eleitores (Powell 2005). Ou seja, se um(a) parlamentar tem pouca capacidade de influenciar o que se discute na casa legislativa, teoricamente ele/ela terá pouca oportunidade de dar voz aos interesses de seus eleitores, levando a uma ruptura no processo de representação, tanto de interesses quanto de opiniões e perspectivas.

Mais do que isso, nosso esforço se volta também para o debate de que atributos/elementos se mostram mais relevantes na capacidade de um(a) deputado(a) influenciar a Agenda do Plenário da Casa. Avaliamos as categorias partidos, região e estado, tempo de Casa, ocupação de cargos (*alto clero* e *baixo clero*), inserindo-nos na discussão acerca do comportamento parlamentar – se previsível ou não; localista ou partidário.

O tema das relações entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo brasileiro da Constituição de 1988 é central, na medida em que a diferença nessas relações, em comparação com as da Constituição de 1946, é que seria o divisor de águas entre as duas configurações institucionais. Abranches (1988) alcunhou o sistema político da Constituição Cidadã de *Presidencialismo de coalizão* e o tema foi abordado de formas distintas pela literatura institucional brasileira.

Figueiredo e Limongi (1999, 2002, 2006) ressaltaram a concentração de prerrogativas constitucionais nas mãos do Presidente, além da concentração do processo de tomada de decisão nas lideranças partidárias. Essa centralização contrabalancearia os problemas acarretados pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta – que conferiria ao parlamentar certa autonomia em relação ao partido – e garantiria um grau satisfatório de fidelidade partidária: a lógica do comportamento na arena eleitoral seria muito distinta da lógica na arena legislativa. Mainwaring (2001) e Ames (2003), por sua vez, não enxergaram essa distinção e, vislumbrando um comportamento extremamente atomizado dos parlamentares na arena legislativa, ressaltam os entraves para a resolução de conflitos e para a estabilidade política gerados por regras eleitorais ou pelo sistema partidário.

O estudo do tema da agenda legislativa na literatura nacional foi predominantemente enxergado pelos olhos da influência do Presidente da República na definição da pauta, especialmente por meio das Medidas Provisórias – especialmente após a Emenda Constitucional 32<sup>4</sup>. Essa influência chegou até mesmo a ser considerada elemento central para a diferenciação do presidencialismo brasileiro da constituição de 1946 e o atual (Santos 2003). Enquanto a influência do Executivo na agenda legislativa já foi muitas vezes tratada na literatura brasileira, há poucas iniciativas que tratem do agendamento dentro da própria Casa<sup>5</sup>.

Ou seja, quando se intenciona tratar do agente que influencia na definição da agenda do plenário, é comum tomar a “Câmara”, ou o “Legislativo” como um ator único – em geral opondo-o à outro ator, como o Executivo, Judiciário ou setores econômicos. A literatura especializada sobre legislativo e relação executivo-legislativo no Brasil ainda não investigou qual a capacidade de

---

<sup>4</sup> A emenda constitucional trouxe duas principais modificações ao artigo 62 da Constituição: limitou a reedição da MPV a uma única vez e tornou mandatário que o Congresso deliberasse sobre a medida antes do fim de seu prazo de vigência. Se antes a validade da MPV era de 30 dias, agora passa a ser de 60, prorrogáveis por apenas mais 60 dias. Se pela Carta Magna o Congresso deliberaria acerca das medidas quando achasse apropriado, a emenda instituiu que após 45 dias de sua edição, a medida provisória entraria obrigatoriamente no topo da agenda deliberativa do plenário de cada uma das Casas. Também houve mudanças nas áreas que as medidas provisórias poderiam contemplar, limitando matérias como direitos políticos, direitos eleitoral, direito penal, diretrizes orçamentárias, detenção ou seqüestro de bens.

<sup>5</sup> A exceção é o trabalho de Amorim, Cox e McCubbins, 2003

influenciar a agenda do próprio parlamentar brasileiro! É exatamente isso que faremos neste projeto.

Entendemos que analisar o poder de agenda dos parlamentares é importante não só para entender o funcionamento interno do poder legislativo no Brasil, mas também para compreender os caminhos para possíveis reformas políticas no país. A literatura sobre reforma política pode ser dividida em dois grandes grupos: mudanças institucionais profundas e pequenas modificações mantendo os aspectos macro<sup>6</sup>. A proposta do presente trabalho se alia a esses trabalhos focados no microinstitucionalismo e procura explorar as regras processuais regimentais internas da Câmara dos Deputados no que diz respeito ao agendamento de proposições a serem apreciadas pelo Plenário.

O objetivo de nosso trabalho, portanto, é fazer uma análise microinstitucionalista do Legislativo brasileiro, procurando explicar o processo de agendamento de proposições no Plenário da Câmara a partir de regras – explicitadas no Regimento Interno, como também de caráter informal. Afinal, quem são os principais atores dentro da Câmara dos Deputados responsáveis pela escolha daquela que será entendida como a “pauta da Câmara”? Qual é o papel e a força dos elementos região, partido, tempo de casa, ocupação de cargo<sup>7</sup>.

Para tanto, nos utilizamos de uma base de dados dos requerimentos de deputados dirigidos ao Presidente da Mesa fazendo pedidos de inclusão em pauta. Abarcando todos os requerimentos do período de 2006 a 2010, consideramos somente os de autoria individual de deputados. Como variáveis, dividimos atributos relativos ao(à) deputado(à) autor(a) do requerimento; ao(à) deputado(a) autor(a) da proposição que o requerimento pede que inclua; à própria proposição que é objeto do requerimento. O requerimento existe desde

---

<sup>6</sup> Fala-se em modificações drásticas no sistema eleitoral (Nicolau 2003, 2006, 2007), na configuração partidária e distribuição de cadeiras no parlamento (Samuels 2007, Marrenco 2007, Castro 2007), mas também são citados aspectos micro-institucionais, tais quais pequenas modificações nas regras processuais do Parlamento e no processo eleitoral (Santos 2006, Rennó 2008).

<sup>7</sup> Nosso objetivo com o presente trabalho é, portanto, investigar como a formulação da agenda – pauta do plenário da Câmara – se insere no debate mais amplo da representação, em que medida esse processo contribui – ou não – para que as demandas dos diferentes grupos cheguem a ser apreciadas pelo Parlamento.

1999 mas passou a ser numerado e, portanto, registrado e arquivado, somente em 2003.

A dissertação está dividida em outros dois capítulos, além da introdução e conclusão. O próximo capítulo traz a discussão teórica. Abrimos essa discussão com o debate sobre o conceito de *nondecision* e sua potencial aplicação aos estudos de poder de agenda no Congresso. Em seguida, enfocamos a discussão sobre o Presidencialismo de Coalizão, comparando os períodos de 1946 a 1964 e o pós Constituição de 1988. Também discutiremos a discussão sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil, com ênfase na questão do controle da Agenda.

Já no Capítulo II, apresentaremos a metodologia do estudo, uma descrição das variáveis e os resultados das apreciações dos dados colhidos, divididos da seguinte forma: dados referentes à natureza da proposição solicitada pelo requerimento; clivagem estadual e regional dos deputados autores da proposição e do requerimento; clivagem partidária e base/oposição; atributos referentes à carreira do deputado autor da proposição e do requerimento – tempo de Casa e ocupação de cargo. Finalmente, conclusão e bibliografia.

# CAPÍTULO I

## 1 – TEORIA, PODER DE AGENDA E PODER

Como bem pontuou Limongi<sup>8</sup>, a tendência dos cientistas políticos em se dividir entre quantitativos e qualitativos, teóricos e práticos, freqüentemente atrapalha o debate e engessa discussões:

*Quando trabalhadas de forma consistente, as indagações que estruturam a disciplina desrespeitam essas fronteiras. Por exemplo, questões que, à primeira vista, podem parecer meramente empíricas ou quantitativas, só podem ser respondidas de maneira adequada se e quando as dimensões teóricas envolvidas são levadas em conta.*

(Limongi, 2006)

De modo que nossa pesquisa empírica nasce de um questionamento teórico. A construção da própria idéia de representação democrática surge da noção de cessão de poder, de delegação. A partir disso, cabe entender que para compreender o próprio instituto da representação é preciso estabelecer o que entendemos por poder. Bachrach e Baratz (1962) se envolveram num rico debate teórico ao longo da década de 1960 que traria importantes contribuições para a ciência política a esse respeito.

Os autores começaram por analisar o conceito de Poder para duas fortes correntes do pensamento político: o elitismo e o pluralismo. A primeira trataria a estrutura do poder como se fosse estável – até mesmo estática – ao longo do tempo – conceito de poder altamente centralizado – e a segunda relacionaria o conceito de poder ao de participação no processo decisório (*decision-making process*). O elemento novo que os autores procuram incluir na análise do fenômeno do poder, todavia, iria além do simples processo de *decision-making*, ou seja, o poder não se manifestaria apenas na tomada de decisão na qual um ator se beneficia do resultado em detrimento do outro. Já seria possível

---

<sup>8</sup> *Creio ser esta uma boa oportunidade para ampliar o enfoque e mostrar que é um equívoco traçar linhas demarcatórias rígidas entre, por exemplo, a pesquisa empírica e a teoria, entre métodos quantitativos e qualitativos e assim por diante. Cientistas políticos têm mostrado uma tendência a se dividir em tribos e pequenos grupos, cada um deles reivindicando para si o papel de herdeiro ou arauto da verdadeira disciplina.* (Limongi, 2006)

considerar que um ator tem poder sobre o outro quando aquele tem a prerrogativa de escolher aquilo que vai ser o objeto da tomada de decisão<sup>9</sup>.

A partir do momento em que se passa a considerar a definição da agenda como uma das maneiras por meio das quais o poder pode se manifestar surge um novo questionamento: se o elemento central da representação nas democracias contemporâneas é a transferência do poder que pertence ao principal mas é exercido pelo agente, como tornar também o processo de formulação de agenda representativo<sup>10</sup>? É exatamente esse ponto que pretendemos analisar ao estudar o agendamento de proposições no Plenário da Câmara: se o poder também se manifesta pela segunda face, como tornar representativo o processo de agendamento de proposições no parlamento? Para no futuro responder a essa pergunta, orientamos nosso projeto no sentido de procurar entender como se dá esse processo hoje na Casa.

Assim, é importante discutir a idéia de *agenda-setting* e o papel das lideranças parlamentares. Primeiro, faremos uma breve distinção entre as correntes que investigaram o presidencialismo de coalizão. Depois, passaremos pelas comparações institucionais entre os dois períodos democráticos brasileiros (1946-1964 e 1988-Atual), passando pelo instrumento da Medida Provisória e pelas mudanças da EC32/2001. Adiante, tratamos de como foi trabalhado o tema das relações entre Executivo e Legislativo, passando pelo processo de emendamento de orçamento em plenário e pela noção de conexão eleitoral. A seguir, descrevemos os esforços norte-americanos em categorizar os processos de definição e controle da agenda, seja tratando dos EEUU, da América Latina ou do Brasil. Por fim, localizamos nosso trabalho nessa literatura e colocamos nossos objetivos.

---

<sup>9</sup> *But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A* (Bachrach e Baratz, op. cit. pp. 948).

<sup>10</sup> Luís Felipe Miguel (2003) fez esse mesmo exercício de transpor a representação também para a segunda face de poder, só que voltado para os assunto que a mídia coloca.

## 1.1 – Controle da Agenda

Na literatura congressual norte-americana o tema das relações estabelecidas entre Congresso Nacional, Presidente da República e meios de comunicação de massa tem sido amplamente explorado. O principal aspecto perscrutado pelos estudiosos é o sentido da seta de causalidade entre os atores: afinal, quem influencia quem? (Wood e Edwards, 1999) Se essa relação não é tão automática, em que grau determinada instituição influencia ou é influenciada por outra? A formação da agenda pública está no coração desses questionamentos.

Ainda que o objetivo do presente trabalho seja analisar como se dá o processo de formação de agenda na Câmara Federal, a influência desses dois atores – Presidente da República e meios de comunicação de massa – não pode ser desconsiderada, uma vez que essa relação é muito complexa. Para Linsky (1986), a formação da agenda no parlamento norte-americano sofre um enorme impacto da mídia, uma vez que essa tem grande influência tanto direta – nos tomadores de decisão – quanto na opinião pública, à qual os membros do parlamento buscam agradar.

Gilbert et al. (1980) irão a concluir que a influência da mídia sobre a formação da agenda do Presidente da República é muito maior do que o reverso. Wood e Peak (1998) chegam à mesma conclusão quando se trata de política externa. Wood e Edwards (op. cit.), que, em sua análise, abarcam os três atores – Presidente, Congresso e Mídia – começam estabelecendo o papel decisivo, talvez o central, do Congresso na formulação da agenda do sistema político dos Estados Unidos. Nesse aspecto, os autores se associam a Baumgartner e Jones (1993), que destacam a importância do Congresso na determinação e mudança da agenda nacional nesse país.

Ainda segundo Wood e Edwards, não existe um desses atores que exerça mais influência sobre os demais, o que existe é uma grande inércia, ou seja, a agenda anterior tende a influenciar fortemente a agenda futura. Apesar dessa inércia, existe um forte grau de influência mútua entre os três atores, que se manifesta por meio de diferentes padrões. No que diz respeito ao Congresso,

os autores identificaram que ele não influencia a agenda nem do Presidente nem da mídia e que sua agenda só é influenciada por esses dois atores em assuntos relacionados à educação.

Em estudo semelhante, Pereira, Power e Rennó procuraram encontrar padrões de relacionamento entre os três atores no caso brasileiro. As conclusões dos autores são bem diferentes das dos autores norte-americanos tanto quanto os sistemas políticos dos dois países são diferentes. No Brasil, de acordo com a literatura, é possível partir do pressuposto que o sistema político é centrado no presidente da república e o papel do Congresso Nacional é predominantemente reativo.

Se nos EEUU o debate acerca da agenda pública muitas vezes considerou a mídia, Executivo e outros atores ao lado do Executivo, também há estudos acerca do agendamento de proposições dentro do parlamento. No Brasil, no entanto, o debate acerca do poder de agenda sempre foi balizado pela influência do Executivo, especialmente após a vigência da EC 32/2001 e os poucos trabalhos que tratam do tema se detendo mais especificamente nos processos dentro das Casas legislativas tendem a ser produzidos por burocratas que trabalham no Legislativo, com a exceção do trabalho de Amorim, Cox e McCubbins (2003), do qual trataremos.

Finnochiario e Rohde (2008) fizeram um esforço de categorização interessante ao focar o controle da agenda na Casa dos Representantes estadunidense. Ao tratar da literatura norte-americana, os autores distinguem duas correntes, que, segundo eles, não se apresentam como diametralmente opostas, mas que se distinguem em alguns pontos. São elas a *cartel theory* e a *conditional party government theory*. Enquanto a primeira partiria do princípio que a principal motivação (se não única) dos legisladores é a reeleição e que o partido tem considerável influência na possibilidade da reeleição ocorrer, a segunda entenderia que além de querer se reeleger, os legisladores também agem de forma a aprovarem determinadas políticas públicas e que a influência do partido no sucesso eleitoral é limitada.



Cox e McCubbins (2002, 2005), principais representantes da *cartel theory*, enfocaram a capacidade do partido majoritário em controlar a agenda da Casa dos Representantes norte-americana<sup>11</sup>. Esse processo se daria por meio das lideranças partidárias, que seriam induzidas a internalizar os interesses coletivos do partido e, assim, solucionar os dilemas da ação coletiva dentro do partido. Conseqüentemente, empoderando desproporcionalmente a liderança do partido majoritário, a organização da Casa conferiria vantagem ao partido majoritário no processo legislativo.

Ainda segundo a leitura de Finnochiaro e Rohde de Cox e MacCubbins, um par de conceitos é interessante para abordar o tema em questão, dividindo o que se costuma tratar por simplesmente controle da agenda em positivo e negativo<sup>12</sup>. O controle negativo da agenda seria a habilidade de impedir a votação de temas e proposições que a maioria do partido majoritário é contra, enquanto o controle positivo representaria a capacidade de colocar na agenda proposições e temas desejados pelo partido majoritário<sup>13</sup>.

Já a *conditional party government theory*, ainda sob o ponto de vista de Finnochiaro e Rohde, entenderia que a força dos líderes partidários varia ao longo do tempo e de acordo com o grau de homogeneidade e divergência entre os dois partidos, ou seja, o grau em que os partidos influenciaram as preferências por determinadas políticas públicas varia ao longo do tempo. Como todos os representantes seriam eleitos pela legenda de um dos dois partidos majoritários, a influência do partido sobre o sucesso eleitoral do congressista seria limitada.

---

<sup>11</sup> *These cartels usurp the power, theoretically resident in the House, to make rules governing the structure and process of legislation* (Cox e MacCubbins 1993, 2; *apud* Finnochiaro e Rohde 2008)

<sup>12</sup> Finnochiaro e Rohde questionam a categorização de poder de agenda negativo e positivo feita Cox e MacCubbins, alegando que ainda que a classificação possa ser útil do ponto de vista analítico, a distinção não seria clara na prática como é na teoria. Tendo analisado o processo de desenho de regras especiais, os autores concluem que ele envolve tanto o agendamento positivo quanto o negativo e, portanto, ambos envolvem a capacidade das lideranças em estabelecerem coesão intrapartidária e no grau de divergência interpartidária.

<sup>13</sup> Finnochiaro e Rohde vão entender ainda que Cox e MacCubbins sempre enfocam o poder de agenda negativo: *keep issues off the floor agenda that would foreseeably displease significant portions of the party* (Cox e MacCubbins, 2002, 109, *apud* Finnochiaro e Rohde, 2008).

O único esforço que encontramos no sentido de tratar especificamente, não marginalmente, do poder de agenda na câmara baixa brasileira é da vertente da *cartel theory*, de Amorim, Cox e McCubbins (op. cit.). Os autores se preocuparam em verificar se é possível encontrar a existência de cartéis de agenda na Câmara dos Deputados. Ao olhar para a literatura brasileira que apenas expomos, os autores vão entender que o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999, 2000) vai se aproximar dos que enxergam a existência de cartéis de agenda, enquanto que para Ames (op. cit.) eles não existiriam, ainda que nenhum dos autores tenha usado a terminologia específica em seus trabalhos.

Os autores começam expondo o que entendem por cartel de agenda, estabelecendo os dois atributos necessários que um grupo de agentes deve deter. Em primeiro lugar, é preciso que esse conjunto de agentes, como coletividade, detenha o monopólio do controle da *agenda-setting* numa determinada assembléia. Não é distante do conceito usado em economia: assim como um cartel econômico monopoliza coletivamente um determinado recurso – como petróleo, por exemplo – um cartel de agenda monopoliza um recurso legislativo, a definição da agenda<sup>14</sup>. Em segundo lugar, é o cartel que define o procedimento pelo qual vai se permitir a entrada de proposições nas sessões do Plenário, seja ele centralizado ou descentralizado, formal ou informal.

Os autores vão falar de outra subcategoria sugerida por Cox e McCubbins (2002), o cartel de agenda pode ser de sistemas parlamentares<sup>15</sup> ou não. A segunda categoria é representada pela câmara baixa estadunidense, seria descrita por uma sistema onde qualquer maioria do partido majoritário pode vetar a colocação de itens na agenda do plenário. A primeira subcategoria, no entanto, nos interessa mais por ser a mais adequada, na visão dos autores, para descrever o cartel de agenda no Brasil.

Cartéis de agenda em sistemas parlamentares ocorrerão de modo que cada partido *pivotal* numa coalizão majoritária multipartidária detém a capacidade de

---

<sup>14</sup> Vamos usar indistintamente as expressões *agenda-setting* e *definição da agenda*.

<sup>15</sup> *Parliamentary sistens*.

veto. Por partido *pivotal* os autores entendem qualquer partido que tem poder de privar o governo de ter maioria na assembléia. Quando se verifica esse tipo de cartel de agenda, existe a virtual possibilidade de qualquer um dos membros da assembléia incluir projetos<sup>16</sup>, mas para que esses projetos cheguem às sessões de plenário, todavia, será necessário que todos os *veto-players* aceitem. Se um determinado governo, nessa teoria, consegue maioria no Congresso, ele vai estar ao mesmo tempo constituindo um cartel de agenda.

Conceituando como governos todos os partidos detentores de pastas ministeriais, a hipótese dos autores é a de que se o governo é detentor de maioria no Congresso, vai também constituir um cartel de agenda. Para testar a hipótese, os autores irão se utilizar da expressão *atropelamento*, quer dizer, quando a maioria de um partido vota contra um determinado projeto, mas esse projeto é aprovado, se diz que esse partido foi *atropelado*<sup>17</sup>. A proposta de nosso trabalho é semelhante, com a diferença de que enquanto os autores olharam para o poder de agenda negativo – a tentativa frustrada de *não* incluir –, nós buscamos identificar quais agentes têm a capacidade de incluir suas agendas quando o intentam – poder de agenda positivo, portanto.

Pelo texto tratar de uma série temporal que se inicia em 1989 e termina em 1998, algumas premissas estão defasadas, especialmente questões de legislação. A Emenda Constitucional 32 da qual já tratamos, por exemplo, só é aprovada e passa a vigor no final de 2001. A figura do sobrestamento – trancamento – da pauta inaugurou diferenças fundamentais no processo. A própria ferramenta que embasa nossa análise quantitativa, o requerimento de pedido de inclusão em pauta, só passa a ser numerado em meados de 2003.

A conclusão dos autores é a de que só o segundo período do governo de Cardoso foi majoritário e que também somente esse Presidente formou um cartel de agenda. Se associam então a Figueiredo e Limongi (1999), no que diz respeito ao *funcionamento parlamentarista* de nosso presidencialismo, em outras palavras, os presidentes constroem suas bases de apoio da mesma maneira que primeiros-ministros em parlamentarismo multipartidários. Os

---

<sup>16</sup> No inglês, o termo mais utilizado é *Bill*, nesse trabalho nos utilizaremos indistintamente *projeto* e *proposição*.

<sup>17</sup> *Rolled*.

autores não acreditam, todavia, que a prática política no Legislativo seja sempre consistente com um parlamentarismo, acreditando que o padrão de governança no Brasil depende da estratégia inicial escolhida pelo Presidente, dentro de suas possibilidades políticas – pode, portanto, em alguns casos, também se aproximar da política atomística vislumbrada por Ames.

Na tentativa de abordar o controle da agenda e a influência do presidente e dos partidos políticos na América Latina, Alemán e Tsebelis (2005) irão argumentar que existe diferentes dimensões no poder de definição da agenda, uma institucional e outras posicionais<sup>18</sup>. A dimensão institucional é determinada por quais atores têm autoridade para formular e impedir que sejam formuladas novas leis. Em outras palavras, quais são os incentivos institucionais que estimulam ou desencorajam comportamentos nos sistemas políticos? Os autores vão discutir, então, a importância dos incentivos institucionais à definição da agenda pelo Executivo, o papel das comissões no contexto parlamentar e, finalmente, o plenário. Depois, ao tratar dos atributos posicionais, o autor vai incluir discussões largamente tratadas na literatura brasileira e que já tratamos aqui, tais quais disciplina partidária e influência presidencial, posição do presidente no espectro ideológico e a dimensão governo-oposição.

---

<sup>18</sup> *Posicionals.*

## 1.2 – Presidencialismos de Coalizão

Desde a publicação do artigo de Sérgio Abranches em 1988<sup>19</sup>, o termo *presidencialismo de coalizão* (com ou sem grifo e itálico<sup>20</sup>) passou a ocupar posição central nos estudos institucionais da ciência política brasileira. Escrito num contexto de redemocratização e de uma constituinte que pareceu tentar comportar todas as demandas reprimidas por mais de duas décadas<sup>21</sup>, o texto exprime o medo da suposta instabilidade característica dos incentivos institucionais apresentados pela Carta de 1988. Ademais, junto à esperança trazida pelas inúmeras possibilidades da nova era democrática, vinha o medo de uma possível estagnação ser usada como justificativa para se retomar a tão temida autocracia.

O termo surgia, portanto, na intenção de conceituar um *traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira*<sup>22</sup> que reuniria perigosamente representação proporcional de lista aberta; multipartidarismo; Executivo organizado em grandes coalizões. A formação dessas coalizões, por sua vez, teria, na visão de Abranches, dois diferentes eixos: o partidário e o localista (estadual). O critério para formação da base parlamentar do Presidente não poderia ser reduzido ao partidário: o governo precisaria buscar construir no Congresso uma base de apoio não apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Mais do que consequência do multipartidarismo, essa necessidade seria resultado do conjunto de fatores heterogeneidade social do Brasil; federalismo e poder dos governadores.

Esse conjunto de fatores entendidos pelo autor o levou a concluir que o sistema instituído pela Constituição de 1988 seria caracterizado por instabilidade, alto risco e de sustentação baseada quase que exclusivamente na capacidade do governo de construir novas bases a todo momento – não é a toa que o subtítulo do artigo é “o dilema institucional brasileiro”. Ademais, o governo deveria se preocupar em lidar com os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis – alguns responsáveis pela própria

---

<sup>19</sup> Dados 31 (1), 1988

<sup>20</sup> Limongi, op. cit.

<sup>21</sup> Ver Cintra e Lacombe (2004) e Figueiredo e Limongi (1999)

<sup>22</sup> Abranches, op. cit., pp. 21-22

eleição do chefe do Executivo – e que não foram – propositalmente ou não – fixados na fase de construção da coalizão. O cenário, enfim, é de paralisia decisória e futuro incerto.

Barry Ames entende que os problemas institucionais e de governabilidade brasileiros são consequência do sistema eleitoral adotado; das regras de formação dos partidos; da separação de poderes entre governo federal, governos estaduais e prefeituras, os quais gerariam um grande número de *veto-players* (Ames, 2003). Esse número elevado de *veto-players*, por sua vez, terminaria por obstruir a aprovação de políticas distantes do *status quo*, quer dizer, de políticas inovadoras. O chefe do Executivo teria que, portanto, se utilizar freqüentemente de instrumentos como clientelismo e fisiologismo para conseguir apoio parlamentar, uma vez que os deputados tendem a dar pouca atenção aos apelos ideológicos, estando mais interessados em *construir muralhas em torno de seus redutos eleitorais para barrar a entrada de concorrentes*.<sup>23</sup>

Ainda que autor da alcunha, Abranches não foi o único responsável por torná-lo eixo de discussão fundamental na ciência política brasileira e o termo tomou novas conotações. Fernando Limongi e Argelina Figueiredo foram os arquitetos e construtores de importantes pesquisas envolvendo as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil<sup>24</sup>, acrescentando novos pontos e desenvolvendo o conceito de presidencialismo de coalizão.

O próprio Limongi<sup>25</sup> irá assumir que boa parte da literatura que tratou do tema nos anos 90 e nos anos 2000, o fez falando de um conceito diverso do entendido por Abranches: teria ocorrido um dos famosos casos de esgaçamento conceitual<sup>26</sup>. O termo *coalizão* seria adotado também por Limongi e por outros autores que trataremos mais a frente, uma vez que todos assumem que sim, o Executivo recorre a coalizões para obter apoio para suas

---

<sup>23</sup> Ames, 2003, pp. 335

<sup>24</sup> Figueiredo e Limongi inauguraram toda uma linha de pesquisa em ciência política, à qual eles próprios têm trazido, com persistência, novas e sistemáticas contribuições, têm apresentado uma visão abrangente do Poder Legislativo, tomando sua realidade interna e também em suas relações com o Executivo (Figueiredo e Limongi, 1996, 1999, 2002, 2004, 2005).(CINTRA, 2007, pp. 13)

<sup>25</sup> Aula proferida em 29/09/2006 durante as provas do concurso de Professor Titular no DCP/USP e posteriormente publicada na Novos Estudos CEBRAP (LIMONGI, 2006).

<sup>26</sup> Sartori, 1970 *Concept Misformation in Comparative Politics*

iniciativas, a grande diferença estaria no juízo negativo e nas previsões calamitosas. Se o autor do termo vai particularizá-lo pela incapacidade na formação de coalizões estritamente partidárias dada a fragilidade dos partidos (sempre apoiado na idéia da sobrevivência do poder tradicional regional e local no Brasil), Limongi<sup>27</sup> vai expor que entende ser possível sim para os partidos brasileiros construir coalizões partidárias e que é insustentável empiricamente que o poder tradicional controle e regule os resultados eleitorais<sup>28</sup>.

Fabiano Santos (2002) faz uma distinção proveitosa entre os estudos que trataram das relações Executivo – Legislativo no Brasil. Para o autor, não resta dúvida de que o consenso em torno do tema está em que nosso sistema é caracterizado pela combinação entre sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado<sup>29</sup> que leva o chefe do Executivo a distribuir pastas ministeriais entre os membros dos principais partidos em troca do apoio da maioria no Congresso, no intuito de implementar sua agenda de políticas públicas. Se esses pontos, na visão de Santos, são consensuais na literatura, o autor vai identificar duas vertentes distintas no que diz respeito à disciplina partidária e ao impulso localista dos Congressistas.

De um lado, estariam os que entenderiam o comportamento parlamentar na Câmara como imprevisível, uma vez que a indisciplina partidária seria a regra. Somado a isso, os deputados brasileiros estariam todo o tempo buscando benefícios para seus redutos eleitorais e o Executivo se colocaria como prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares<sup>30</sup>. No eixo extremo se colocariam os teóricos que entendem o comportamento partidário como

---

<sup>27</sup> Limongi, op. cit.

<sup>28</sup> Na ponta oposta, Limongi vai entender que *Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar.* Limongi, op. cit., pp. 40.

<sup>29</sup> Não entendemos que Figueiredo e Limongi compartilhem dessa visão de fragmentação parlamentar.

<sup>30</sup> Nesse hall estariam Ames, 1995; Amorim Neto, 1998; Geddes, 1994; Lamounier, 1991; Mainwaring, 1997; Samuels, 1998.

disciplinado e que, ainda que tenham ímpetos particularistas, os legisladores não seriam capazes de executá-los<sup>31</sup>.

Acreditamos ser interessante a consideração dos incentivos – institucionais e posicionais – e, usando dessa metodologia, partiremos na próxima sessão para os incentivos institucionais do processo de inclusão de itens na pauta do plenário da Câmara dos Deputados. Isso porque, conforme expomos até agora, a literatura já se deteve pausadamente em analisar a poderosa influência do Executivo no processo de produção de leis no Brasil, resultando nas altas taxas de dominância de nosso presidencialismo.

A ciência política brasileira nunca explorou a maneira como os deputados se colocam frente a essa agenda legislativa predominantemente dominada pelo Executivo. Tanto as comissões como o Plenário foram solenemente ignorados pela literatura, que muito raramente trata os agentes em separado: as relações Executivo Legislativo são profundamente exploradas, mas *Executivo* e *Legislativo* são sempre tomados como atores unitários e freqüentemente colocados como agentes únicos em jogos (de soma zero ou não).

É nesse vazio da literatura que pretendemos nos encaixar. A proposta é explorar como se dá o processo de inclusão de proposições no plenário da Câmara dos Deputados<sup>32</sup>: que atributos possui uma proposição que é incluída na Ordem do Dia? Qual a importância de variáveis concernentes ao deputado que tenta incluir, tais quais partido político, unidade da federação, tempo de Casa, já ter ocupado cargos importantes? Em outras palavras, no pouco espaço que resta para a câmara baixa discutir proposições iniciadas pelos próprios deputados – num parlamento que discute predominantemente proposições oriundas do Executivo –, como ocorre esse processo e quais atores se destacam?

---

<sup>31</sup> Aqui estariam Figueiredo e Limongi, 1999; Meneghello, 1998; Pereira, 2000; Santos, 1997.

<sup>32</sup> No futuro, pretendemos estender também às Comissões da Casa e ao Senado.



### 1. 3 – Comparações 1946-1964 e pós-1988

Junto com Figueiredo e Limongi (2007), Santos será responsável por outra comparação interessante: a do Presidencialismo dos dois períodos democráticos brasileiros<sup>33</sup>. Se o período regido pela Constituição de 1946 não teve diferenças em relação ao de 1988 no que diz respeito às instituições macro (ambos presidencialismos multipartidários com sistema eleitoral proporcional), o modo de funcionamento de ambos é fundamentalmente diverso. Se no período de 1946-1964 a agenda decisória era compartilhada pelo Presidente e os deputados, no período atual a agenda é originada predominantemente no Executivo. Outra diferença fundamental estaria na coesão partidária: se antes seria difícil prever o comportamento dos deputados em relação à orientação das lideranças, no período pós-88 os legisladores tendem a seguir a orientação partidária.

A diferença entre os dois períodos seria resultado de um conjunto de micro-instituições que centralizaram o poder em torno do Executivo e das lideranças partidárias. A partir da Constituição de 1988, o Presidente vê ampliado o *hall* de temas os quais tem prerrogativa de iniciativa exclusiva. Quanto à urgência na apreciação de proposições, o Presidente ganha amplos poderes, inexistentes na configuração de 1946, tais quais a possibilidade de determinar que seja votado proposição de sua autoria (Art. 64 CF/1988) e, o instrumento responsável pela profunda diferença, a Medida Provisória, sobre a qual nos deteremos brevemente mais à frente.

O autor vai alegar que nosso sistema político, em comparação ao período democrático anterior, é marcado por coalizões de apoio ao Presidente formadas em torno de uma estrutura partidária consistente e que, portanto, o sucesso do governo em aprovar sua agenda passa a depender de alianças fundamentalmente partidárias e não de alianças *ad hoc* formadas em função de distribuição marginal de patronagem<sup>34</sup>. Se antes o padrão de negociação

---

<sup>33</sup> Excluímos aqui os períodos “democráticos” em que a fraude eleitoral era regra.

<sup>34</sup> A dinâmica da patronagem começa em partidos nos quais as lideranças não possuem qualquer controle em matéria eleitoral sobre suas bancadas, essa falta de controle é refletida na arena parlamentar, onde é difícil formar uma base de apoio sistemática, continuada. O presidente goza, todavia, de importantes instrumentos de troca para tentar apoio junto a partidos estranhos à coalizão de apoio formal: postos no Executivo.

Executivo Legislativo era marcado por um Presidente que não podia confiar nas lideranças partidárias – as quais, por sua vez, não podiam esperar disciplina de suas bancadas – e que, portanto, seria obrigado a negociar individualmente com os deputados dos partidos de oposição; a partir da Constituição de 88 os Presidentes negociam com os partidos, que detêm considerável domínio sobre suas bancadas e podem garantir considerável previsibilidade no comportamento de seus legisladores.

Shugart e Carey (1992) vão entender que além da independência dos poderes Executivo e Legislativo, uma das características definidoras do que se convencionou chamar de Presidencialismo é o fato do chefe do Executivo ser dotado de poderes legislativos. Diante da *taxa de sucesso*<sup>35</sup> e da *taxa de dominância*<sup>36</sup> de sistema político brasileiro, contudo, muitos pesquisadores concluíram que esse se comporta mais como um Parlamentarismo do que como um Presidencialismo, se aproximando da regra dos 90% proposta por Loewenberg e Petterson em 1979<sup>37</sup>. A taxa de sucesso do chefe do Executivo no Brasil pós-88 (até março de 2006) é de 70,7% e a taxa de dominância, 86,6%<sup>38</sup>.

Essa última é de fundamental importância para nós. Com pequenas variações dentre os diferentes presidentes – 77% para Collor e Sarney, 85% para Fernando Henrique e 90% para Lula –, é possível dizer que a agenda Legislativa é fortemente dominada pelo Executivo. Significa dizer que 86,6% de todas as leis aprovadas no período democrático pós-ditadura militar foram propostas pelo chefe do Executivo e não pelo parlamento – pelo poder Legislativo. As causas e conseqüências desses números foram repetidamente trabalhados pela literatura em ciência política ao longo da década de 90.

Em comparação ao período democrático pré-ditatorial, o texto constitucional estabeleceu uma larga gama de temas que devem ter suas propostas de lei necessariamente originadas no Palácio do Planalto. Se antes o *hall* dos temas

---

<sup>35</sup> Proporção do que é aprovado sobre o total que é enviado pelo Executivo (iniciativas de Lei).

<sup>36</sup> Divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período.

<sup>37</sup> Isto é, com raras exceções tais quais Portugal e Itália, Parlamentarismos tenderiam a ter taxas de sucesso e de dominância girando em torno dos 90%.

<sup>38</sup> Todos os dados foram tirados do texto de Limongi op. cit.

se resumia a leis que criassem ou aumentassem rendimentos ou que dissessem respeito às Forças Armadas, a partir de 1988 além desses são incluídos toda a matéria orçamentária e tributária e a organização do Ministério Público e demais Ministérios. A importância das mudanças nas regras quanto à iniciativa de legislação orçamentária é vital: o processo de emendamento da legislação orçamentária, o qual abordaremos mais adiante, constitui um dos pontos nevrálgicos do relacionamento entre Executivo e Legislativo, sendo considerado para alguns, inclusive, o momento-chave de concretização da chamada conexão eleitoral, da qual também trataremos brevemente. O Quadro 1 ilustra as diferenças quanto aos poderes do Executivos nos dois períodos em questão.

Quadro 1

Poderes legislativos do Executivo, segundo constituições democráticas brasileiras

Poderes legislativos do Executivo	Constituição de 1946	Constituição de 1988
Iniciativas exclusivas:		
Projetos de lei “administrativos”*	Sim	Sim
Projetos de leis orçamentárias	Não	Sim
Projetos de lei sobre matéria tributária	Não	Sim
Emendas constitucionais	Não	Sim
Editar decretos com força de lei (medida provisória)	Não	Sim
Editar leis sob requerimento de delegação pelo Congresso	Não	Sim
Solicitar urgência dos projetos de lei (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Impor restrições a emendas orçamentárias	Não	Sim

Fonte: Figueiredo e Limongi (2007) pp.151

\* Projetos administrativos incluem: criação e estruturação de ministérios e outros órgãos de administração pública; criação de empregos, funções e postos na administração pública; aumentos salariais de servidores públicos; carreiras de servidores públicos; administração judicial e da máquina administrativa; unidades administrativas dos territórios; tamanho das Forças Armadas; organização dos

gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União nos Estados.

Dentre os novos poderes conferidos ao Executivo, no entanto, a grande dama cortejada por tantos pesquisadores ao longo dos pouco mais de vinte anos do atual período democrático é a Medida Provisória, a maior responsável pela expressiva *taxa de dominância* do Presidencialismo brasileiro. Dentre os autores que analisaram o instituto, Pereira, Power e Rennó (2007) se preocuparam em delimitar duas correntes de pensamento diversas que denominaram *teoria da delegação* e *teoria da ação unilateral*, sobre as quais nos deteremos brevemente.

A *teoria da ação unilateral* apregoa que os presidentes que mais adotam o poder de decreto seriam justamente aqueles que gozam de menos apoio do Congresso Nacional e que o fariam a despeito do que pensaria o Legislativo a respeito. Sem conseguir aprovar sua agenda, o presidente se utilizaria arbitrariamente do poder de decreto para “passar por cima” do Congresso Nacional. Os principais autores partidários dessa teoria, ainda segundo a classificação Pereira, Power e Rennó, seriam Cox e Morgenstern (2002).

A *teoria da delegação* parte da premissa contrária à anterior: os presidentes que mais se utilizariam de Medidas Provisórias seriam os mais populares e seguros politicamente – que gozariam de maioria confortável no Congresso Nacional. O Congresso delegaria estrategicamente a possibilidade de o Executivo legislar acerca de certos assuntos, e não seria invadido e subjugado pelo Presidente, como usualmente apregoa a mídia. O poder presidencial de decreto seria, na verdade, o resultado de um acordo entre Executivo e Legislativo, um *entente cordiale*, e o Congresso ainda gozaria de consideráveis poderes de veto e barganha diante do Executivo. Dentre os que encaixam a Medida Provisória nessa teoria, é possível citar Figueiredo e Limongi (1999), Reich (2002) e Negretto (2004)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Pereira, Power e Rennó (2007) se posicionam, todavia, num meio termo entre as duas teorias: acreditam que nenhuma das duas encerra o estudo do poder de decreto no Brasil. Para os autores, não há uma teoria universalista para o assunto e o comportamento dos quatro presidentes do período seria diferente.

A Emenda Constitucional 32, de 2001, trouxe significativas modificações no instrumento: se antes seria possível que uma mesma medida fosse reeditada por anos até que o Congresso decidisse por deliberar e, numa situação hipotética, recusá-la; agora a vigência de um decreto presidencial não aprovado pelo Parlamento seria consideravelmente limitada. A respeito dessas modificações, é possível encontrar divergências na literatura que analisou as mudanças na prática política a partir das mudanças nas regras de funcionamento do instrumento.

Se para Figueiredo e Limongi (2005) a reforma reduziu, ainda que timidamente, a extensão do poder executivo no cenário político brasileiro<sup>40</sup>; Pereira, Power e Rennó (2007) constataram por meio de métodos quantitativos que as reformas de 2001, as quais objetivavam reduzir o poder de decreto, terminaram por ampliar seu uso pelo Presidente. A explicação mais convincente, na visão dos autores, para esses dados seria a de que a reforma levou os presidentes a se utilizarem mais das MPVs para apresentarem suas propostas de lei, em decorrência de uma mudança na estrutura dos incentivos para os presidentes. Mais do que isso, o sobrestamento da pauta, inaugurada pela Emenda Constitucional 32, aumentou ainda mais os já amplos poderes concedidos ao Executivo pela Carta Magna: os presidentes agora podem forçar o Congresso a deliberar a respeito de um determinado ponto e ainda pode determinar o que estará na agenda do plenário dentro de 45 dias. Os autores ressaltam importância do poder de agenda em qualquer assembleia legislativa, já que confeririam uma *first-mover advantage* ao iniciador.

---

<sup>40</sup> Depois de analisarem os primeiros seis meses de vigência da modificação da norma, os autores constataram que se utilizado como indício o número de MPVs editadas, não seria possível dizer que o governo teria sido inibido pelas modificações, mas a diferença na prática política, contudo, não poderia ser desconsiderada, já que, para os autores, agora o governo teria maiores custos e riscos na edição de uma MPV; não poderia se utilizar da eterna reedição das MPVs para acobertar dissensões internas na coalizão majoritária. O Congresso, por outro lado, não poderia mais se esquivar de deliberar acerca de matérias impopulares. Os autores pontuam, ainda, que a influência da oposição aumentou, já que agora as MPVs necessariamente viriam à baila, não podendo mais serem reeditadas indefinidamente. Por fim, Figueiredo e Limongi concluem que, ainda que não tenha havido uma alteração radical nas bases institucionais do poder presidencial, antes da EC 32, a delegação era significativamente menos restrita e implicava em menos custos para o Executivo.

## 1. 4 – Relações Executivo-Legislativo no Brasil

Independente da explicação do grande número de MPVs, o fato é que a *taxa de dominância* do Presidencialismo brasileiro é muito alta se comparada a outros presidencialismos, se aproximando mais de regimes Parlamentaristas, e que a Medida Provisória é a principal responsável por isso. Se, conforme já expomos, 86,6% de toda legislação aprovada no período democrático brasileiro até 2006 teve origem no Executivo, resta para as duas Casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, apenas 13,4%. Ademais, as mudanças instituídas pela EC 32/2001 trazem a figura do sobrestamento da pauta, fazendo com que a pauta das Casas seja dominada por proposições provenientes do Executivo, restando pouco espaço para produção própria. Voltaremos a esse ponto na segunda parte desse primeiro capítulo. Agora retornaremos às diferenças entre o as instituições do presidencialismo brasileiro de 1946 para o de 1988.

Voltando ao trabalho de Santos (op. cit.), se a patronagem do Presidente não é, portanto, suficiente para garantir que o governo possa implementar sua agenda, existe uma outra instituição que contribui para que não haja paralisia decisória. Essa outra instituição é identificado pelo autor como sendo o poder de agenda do presidente e das lideranças partidárias. Se as lideranças não têm força no âmbito eleitoral, elas são necessárias para que os parlamentares aprovem a agenda de interesse de suas bases e atender ao interesse das bases significa aumentar seu retorno eleitoral.

Santos vai se preocupar, então, em buscar entender quais seriam os incentivos institucionais que levariam os deputados a delegar poderes tão amplos aos seus líderes. Ou seja, se um dos méritos da Constituição de 1988 é o de tornar as decisões legislativas mais previsíveis consequência do fortalecimento da coesão partidária – e, portanto, dos Líderes –, de que mecanismos se utilizariam as Lideranças visando manter o controle sobre suas bancadas? A primeira resposta que o autor encontra a essa pergunta está na nomeação para duas comissões chave no funcionamento da Câmara, a CCJC e a CFT: Santos conclui que os principais critérios adotados pelas Lideranças para

designar os membros dessas comissões são a especialização técnica e a lealdade partidária.

Além do fortalecimento do Executivo, portanto, o sistema político instituído pela Carta de 88 se diferencia do de 46 pelo fortalecimento das lideranças partidárias dentro do parlamento – elemento esse definido quase que exclusivamente por normas infraconstitucionais –, e incentivando, portanto, a coesão partidária. O quadro 2 ilustra as diferenças nas prerrogativas das lideranças no dois períodos democráticos:

Quadro 1

Direitos de líderes partidários na Câmara dos Deputados (1946-1964 e pós-1989)

Direitos dos líderes partidários	1946-1964	Pós-1989
Determinar a agenda do plenário	Não	Sim
Representar todos os membros do partido no Legislativo (bancada)	Não	Sim
Restringir emendas e votações em separado	Não	Sim
Retirar as leis das comissões por meio de procedimento de urgência	Restrito	Amplo
Apontar e substituir membros das comissões permanentes	Sim	Sim
Apontar e substituir membros das comissões mistas que analisam medidas provisórias	Não	Sim
Apontar e substituir membros das comissões mistas que analisam orçamento	Não	Sim

Fonte: Figueire e Limongi (2007) pp.155

Pereira e Mueller (2002) vão discutir um interessante instrumento do qual dispõe o Executivo para não perder o apoio do parlamento: o processo de formulação do orçamento. A iniciativa de lei tanto do PPL, quanto do LDO e da LOA<sup>41</sup> é exclusiva do Presidente da República mas todo processo de emendamento se dá no âmbito do Congresso Nacional e formula um orçamento que terá caráter puramente autorizativo. Assumindo que a

---

<sup>41</sup> Existe três instrumentos principais de definição do orçamento no Congresso Nacional: o Plano Plurianual (PPA), que trata dos programas e projetos de longa duração, define metas e objetivos do governo no período de quatro anos; a Lei Orçamentária anual (LOA), que faz uma previsão das receitas e despesas do governo durante um ano; e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração e execução do orçamento anual.

“sobrevivência política” seja uma consequência necessária da aprovação de emendas individuais, os autores concluirão que o Executivo paga um custo baixo para garantir um alto grau de governabilidade.

Será um pouco mais adiante (2003), no entanto, que os autores se aproximam do argumento da força das Lideranças antes proposto por Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (2007). Na tentativa de entender como seria possível encontrar coesão partidária num sistema eleitoral proporcional de lista aberta, os autores relembram o argumento de Downs (1957) e Mayhew (1974) do *two-arena model* – o comportamento dos políticos na arena eleitoral condicionaria o da arena legislativa – para enxergarem que no Brasil ocorre de maneira diversa.

Em outras palavras, se os incentivos institucionais da arena eleitoral tendem a enfraquecer os partidos políticos, paradoxalmente, estudos demonstram uma sólida coesão partidária na arena legislativa. O equilíbrio existente no sistema político brasileiro seria, portanto, resultado de duas pressões opostas sofridas pelos deputados: de um lado, satisfazer as pressões de suas bases eleitorais e garantir sua reeleição e, de outro, seguir a indicação dos líderes partidários a fim de terem acesso aos benefícios orçamentários controlados pelo Executivo – para assim satisfazerem as demandas locais de suas bases e obterem retornos eleitorais. Os autores enxergaram nessa dinâmica a versão brasileira da *conexão eleitoral*<sup>42</sup>. As lideranças aqui aparecem novamente como atores centrais na configuração de forças no sistema político brasileiro.

Em outro estudo, Pereira e Rennó (2005) concluirão que a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas na Câmara, que os autores chamaram de *desconexão entre a atuação do deputado no âmbito da Câmara e os resultados eleitorais*

---

<sup>42</sup> Figueiredo e Limongi (2005) irão criticar a visão de que as relações entre Executivo e Legislativo seriam caracterizadas por um jogo de soma zero, ou seja, que ao executar emendas individuais, o Presidente o faz em detrimento de suas próprias prioridades, que são necessariamente outras – Os autores creditam tal visão à concepção folclórica e caricata do político brasileiro como individualista e interessado tão-somente em obter votos, estando disposto, inclusive, a sacrificar o bem público para tanto – Além disso, vão questionar a tese de que a aprovação de emendas individuais se traduz em votos, concluindo que não existe essa relação causal. Os autores vão entender, enfim, que a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não está na relação entre os Poderes, mas na clivagem político-partidária, ou seja, governo e oposição.



(Pereira e Rennó, op. cit., pp. 2005). Os autores concluíram ainda que ainda que a forma como os parlamentares votam no Plenário da Câmara não tenha influência no resultado da reeleição, ocupar os principais postos dentro da Casa é uma variável significativa<sup>43</sup>. Acreditamos ser razoável supor, portanto, que é interessante para os deputados que nunca exerceram cargos dentro do parlamento votarem de acordo com o partido, visando ocupar esses cargos no futuro e aumentar sua projeção e possibilidade de reeleição ou ascensão política.

Por fim, é possível concluir que tanto a discussão acerca do poder de agenda na Câmara dos Deputados brasileira, quanto a da força das lideranças dentro da Casa foi seqüestrada pelo debate das relações Executivo Legislativo (e, portanto, do presidencialismo de coalizão). A partir de agora nos deteremos em como a literatura acerca do poder de agenda nas Casas legislativas tratou o tema no exterior e nos raros esforços de aplicar os conceitos à câmara baixa brasileira.

---

<sup>43</sup> *Também é decisivo ocupar os principais postos dentro da Câmara, pois esses certamente aumentam a visibilidade, o acesso a recursos e, por conseqüência, as perspectivas de reeleição, uma vez que quanto mais visibilidade, menor será a vulnerabilidade.* (Pereira e Rennó, 2005 , pp.)

## 2. MECANISMOS DE CONTROLE DE AGENDA

Quais são as regras formais e informais e de que maneira elas são aplicadas no que diz respeito à inclusão e votação de proposições no Plenário da Câmara? A escolha da análise especificamente do Plenário se deu em função da maior quantidade de dados disponíveis e não por desconsiderar a importância das Comissões no total e no teor das leis aprovadas. Iniciaremos descrevendo brevemente os caminhos que uma proposição deve percorrer desde sua apresentação e nos deteremos mais pausadamente na parte do processo que inclui (ou não) as proposições na Ordem do Dia das sessões parlamentares. Nosso intuito não é, todavia, encerrar toda a legislação que envolve o tema, poupando o leitor de quóruns, prazos e exceções sempre que possível. O objetivo é identificar os atores que dentro da Casa detêm capacidade de influência e/ou controle da agenda (e os incentivos institucionais para tanto).

### 2.1 – Incentivos Institucionais

Qualquer membro individual do parlamento pode ser autor de proposições. Depois de iniciada, a proposição é encaminhada para o setor jurídico da Secretaria Geral da Mesa da Câmara, onde um grupo de burocratas decidirá acerca da admissibilidade da proposição<sup>44</sup>, do *apensamento* ou não da proposição apresentada – caso já haja outra mais antiga que verse acerca de matéria análoga ou conexa<sup>45</sup> – e em seguida deliberará acerca de a quais comissões permanentes a proposição deve ser submetida, de acordo com seu teor. É também nesse momento que será decidido se a proposição deve ser encaminhada a Plenário ou se será objeto de *poder conclusivo*<sup>46</sup>, de acordo com sua forma e matéria<sup>47</sup>. A qualquer momento do processo, todavia, mediante requerimento de deputados, a proposição que tiver sido entendida pela mesa como objeto de poder conclusivo pode ser encaminhada a Plenário.

---

<sup>44</sup> Recusando, nos termos do art. 139, I do RICD, proposições a) alheias à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucionais; c) anti-regimentais.

<sup>45</sup> Araújo e Silva, (2011)

<sup>46</sup> Quando se dispensa o Plenário para aprovação de legislação, é usual o termo *poder conclusivo* na Câmara ou *poder terminativo* no Senado.

<sup>47</sup> Propostas de Emenda à Constituição sempre são submetidas a Plenário, assim como PLs que se refiram a determinadas matérias, nos termos do art. 24, II do RICD.

Caso esse conselho entenda que a proposição deve ser submetida a mais de três comissões de mérito<sup>48</sup>, é criada uma comissão especial somente para a análise dessa proposição (as Propostas de Emenda à Constituição são necessariamente encaminhadas a Comissões Especiais). É importante lembrar que todas as proposições submetidas a comissões permanentes passam pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, motivo que nos levou a conferir aos membros da Mesa dessa comissão o mesmo status dos membros da Mesa do Plenário. Trataremos mais detidamente desse tema mais a frente.

Depois de nascerem, as proposições irão percorrer caminhos diversos de acordo com suas formas<sup>49</sup> e diferentes tramitações. Via de regra, um projeto passará pelas comissões às quais foi despachado pela Mesa, uma de cada vez, onde receberá parecer – favorável ou contrário – do relator<sup>50</sup> e terá o parecer votado pela comissão. Tendo sido encerrada a apreciação do mérito, em sendo o caso, ele é encaminhado para a CFT para que seja julgada a adequação financeira e orçamentária e por fim para a CCJC, sempre ao final. Uma vez tendo sido votada e aprovada na CCJC, a proposição – caso não esteja sujeita a poder conclusivo – entra para o *hall* dos projetos prontos para a pauta. É nessa parte do processo legislativo que ocorre um verdadeiro *gargalo*, onde grande parte dos projetos será arquivado sem jamais chegar a figurar na pauta do plenário.

Existe a possibilidade, ainda, de proposições serem inseridas na Ordem do Dia do plenário da Casa antes de terem sido apreciadas nas respectivas comissões às quais foram designadas: de acordo com o art. 155 do RICD, caso seja aprovado o requerimento de urgência – pela maioria absoluta dos deputados ou Líderes que representem esse número –, a proposição salta diretamente para o plenário, onde pode ser discutida e votada na mesma sessão. Figueiredo e Limongi (1999) irão avaliar que no período de 1989-1994 55% de toda produção legislativa iniciada pelo congresso foi aprovada segundo esse

---

<sup>48</sup> Proposições despachadas à CCJC poder ser julgadas de acordo com seu mérito ou somente pela constitucionalidade. O julgamento da Comissão de Finanças e Tributação não é considerado pelo Regimento de mérito, senão puramente técnico. O tratamento dado pelo Regimento ao que chama de *adequação financeira e constitucionalidade*, colocados não como decisões políticas, senão que puramente técnicas é um tema a parte que merece mais atenção.

<sup>49</sup> Projeto de Lei, de Decreto Legislativo, de Resolução; Proposta de Emenda à Constituição.

<sup>50</sup> Santos (2003)

tipo de tramitação – apelidada, não sem motivo, de *urgência urgentíssima*. Essa possibilidade faz com que – mais do que todas as proposições já aprovadas pelas comissões às quais foram despachadas – virtualmente todos os projetos que já foram apresentados estejam *prontos para a pauta* do plenário, desde que haja interesse de maioria absoluta dos deputados.

Ainda que a importância da figura da *urgência urgentíssima* esteja em garantir flexibilidade na aprovação de legislação iniciada pelos próprios deputados, ela não é capaz de forçar a inclusão do tema na pauta. Em outras palavras, se a tramitação em urgência urgentíssima *permite* que determinada proposição entre em pauta, tanto a Medida Provisória quanto a *urgência constitucional* – ou *urgência 64* – *garantem* que ela entrará. A urgência constitucional, de acordo com o art. 64, estabelece que o Presidente da república pode pedir urgência em matéria de sua autoria e, caso o faça, a matéria será necessariamente incluída na Ordem do Dia do Plenário da Câmara 45 após o pedido. O presidente pode ainda, retirar a urgência a qualquer momento, fazendo desse instrumento uma importante moeda de barganha a favor do Executivo.

A partir de 2001, o Presidente ganha ainda mais um instrumento a seu favor em relação ao agendamento de proposições no plenário da Câmara. As Medidas Provisórias, que antes poderiam ser reeditadas indefinidamente sem passarem pelo parlamento, passam a ocupar o topo da pauta do plenário 45 dias após sua edição<sup>51</sup>. A primazia da Medida Provisória, contudo, não pode ser retirada sequer pelo próprio Presidente, gerando contradições tais quais a de setembro de 2007. Preso numa situação delicada frente a uma maioria apertada no plenário da Câmara, o governo intencionava aprovar Proposta de Emenda à Constituição que prorrogava a CPMF, matéria de interesse nevrálgico. Na noite em que foi alcançada a apertada maioria na Câmara, todavia, a pauta se encontrava sobrestada por quatro Medidas Provisórias<sup>52</sup>. A solução encontrada pelo Executivo foi então editar mais quatro medidas

---

<sup>51</sup> As mudanças da EC32/2001 supostamente intencionaram o empoderamento do Legislativo frente ao Executivo, tendo outros tópicos, tais quais a limitação da reedição, as consequências das mudanças, todavia, ainda dividem a literatura, conforme expomos na primeira parte desse capítulo.

<sup>52</sup> MPVs 379, 380, 382 e 385.

provisórias<sup>53</sup> revogando as anteriores, a fim de que a pauta fosse liberada e a matérias de mais interesse do próprio Executivo fosse votada. Tendo sido aprovada na Câmara, contudo, a proposta foi recusada no Senado.<sup>54</sup>

Esses instrumentos garantem ao Executivo a autoria da maioria das leis aprovadas em nosso sistema político. Nossa preocupação, contudo, não é com essa parte da agenda que é dominada pelo Executivo, mas com a fatia que cabe ao Legislativo. Importa considerar, no entanto, que o fato de ser responsável pela absoluta minoria da produção legislativa vai influenciar nos próprios mecanismos de decisão internos. Quer dizer, uma vez que o plenário passa a maior parte do tempo discutindo propostas oriundas do Executivo, é razoável supor que nos diminutos momentos em que pode ser responsável por incluir seus temas, o fará trazendo matérias razoavelmente consensuais.

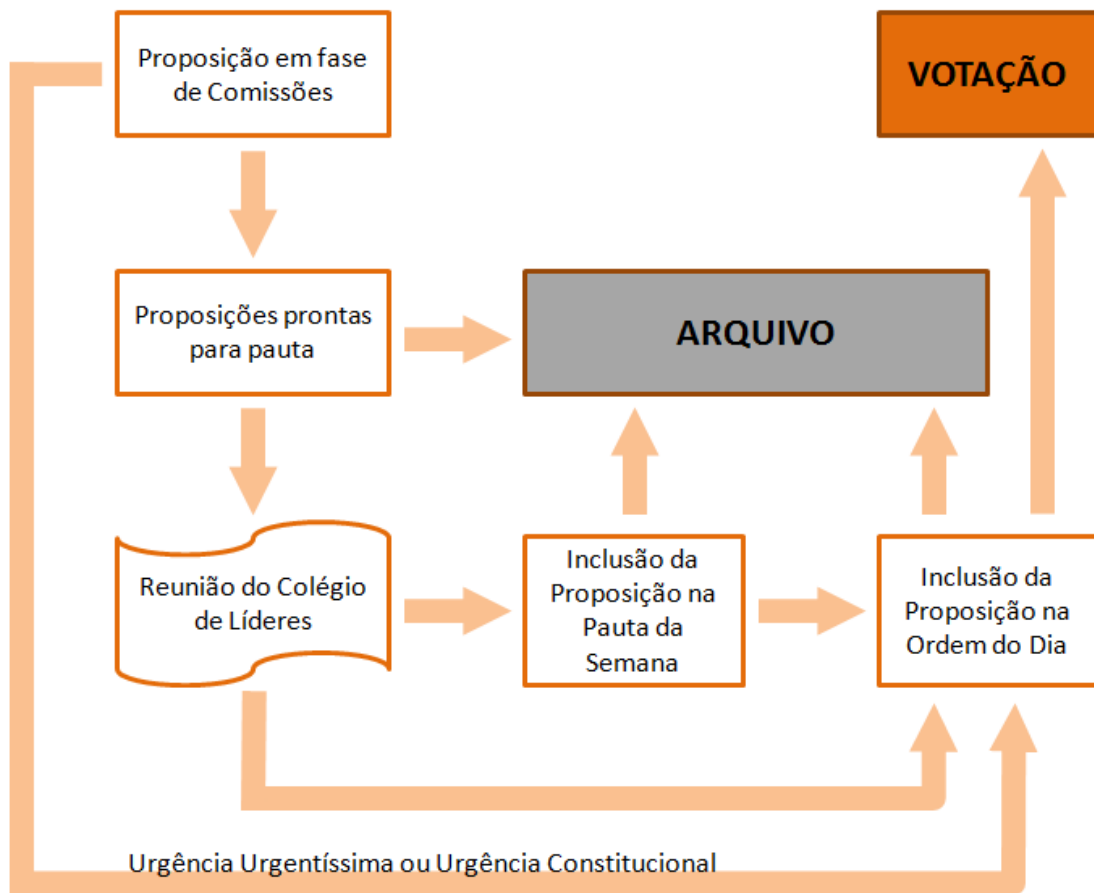
Para explicitar melhor do que vamos tratar, expomos por meio de um fluxograma os possíveis caminhos de uma proposição no que diz respeito ao agendamento em Plenário – cabe notar que excluimos extensas partes do processo, tais quais o momento das comissões, os emendamentos, apensamentos, destaques, buscando focar no *gargalo* do Plenário.

---

<sup>53</sup> MPVs 390, 391, 392 e 397.

<sup>54</sup> Ver Testa, 2008.

## Fluxograma 1



A forma como se organiza as proposições que serão votadas no plenário passa por alguns institutos e atores fundamentais para se entender o processo – sobre os quais nos debruçaremos agora, a saber: Mesa diretora e seu Presidente; Colégio de Líderes e suas reuniões; Pauta da Semana e Ordem do Dia; Requerimento de Inclusão em Pauta.

A composição da Mesa diretora do Plenário da Câmara, ao contrário da *House of Representatives* estadunidense – *majoritária* –, segue o princípio da *proporcionalidade*<sup>55</sup>, quer dizer, se dá por membros dos diferentes partidos e blocos presentes na Casa – por meio de eleição interna, com mandato de dois anos. O papel do Presidente da Mesa é para nós de fundamental importância porque o regimento reserva a ele a função de *organizar, ouvindo o Colégio de Líderes, a agenda* (Art. 17, I, s). A prerrogativa formal, portanto, de escolher que temas deverão ou não entrar em pauta e quais serão arquivadas sem

<sup>55</sup> Ver Cintra e Lacombe (op. cit. pp. 142)

jamais chegarem ao Plenário é do Presidente. Na prática, é muito difícil que um presidente traga a baila questões às quais a inclusão não tenha sido previamente acordada na reunião do Colégio de Líderes.

O Colégio de Líderes é uma instituição inaugurada pelo recente período democrático da Constituição de 1988 e é composto pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo (RICD Art. 20)<sup>56</sup>. As reuniões do Colégio não têm uma frequência ou um dia fixo, mas costumam ocorrer ao menos semanalmente, tomando lugar na sala de reuniões da Presidência da Mesa<sup>57</sup>. É papel do Colégio de Líderes ser ouvido pelo Presidente ao “organizar” a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados<sup>58</sup>. Quase sempre, portanto, é na reunião de Líderes que é decidido quais itens figurarão na Pauta da Semana e na Ordem do Dia.

A Pauta da Semana é um documento produzido semanalmente pela Secretaria Geral da Mesa, usualmente na sexta-feira, que expõe uma previsão das proposições a serem votadas na semana subsequente, é uma simples referência. Já a Ordem do Dia é um documento liberado ao início da Sessão Parlamentar e que, nas sessões deliberativas, consta das proposições que nela deverão ser votadas. Aqui já se pode encontrar uma referência mais sólida, inclusive com registro na ficha de tramitação da proposição. Contudo, o simples fato da proposição figurar nesse documento – que é uma espécie de pauta da reunião – não implica que será votada; pelo contrário, é usual que nele constem mais proposições do que o tempo de sessão seria capaz de abarcar.

---

<sup>56</sup> Os Líderes do governo e dos blocos parlamentares não tenham voto. Há ainda uma representação feminina – procuradoria especial da mulher – instituída a partir de 2009 que também não tem direito a voto e cuja o suposto direito à voz chega a ser constrangedor, funcionando como a responsável por *comunicações* antes do início da reunião – enquanto os deputados chegam – e reafirmando posições de gênero sociais e políticas as quais sua presença intentaria combater.

<sup>57</sup> Os líderes também se reúnem informalmente, todavia, na residência do Presidente da Casa – em bairro nobre de Brasília, longe da Casa legislativa.

<sup>58</sup> Ao instituir quoruns e processos por meio do qual proposições serão aprovadas ou rejeitadas pelo corpo de deputados, porém sempre se utilizar do termo “organizar” quando do tratamento da escolha da pauta, o Regimento parece desconsiderar completamente o poder como *nondecision-making* – adotando aquela definição que Bachrach e Barataz (op. cit.) denominaram pluralista –, dando a entender que a determinação da pauta seria meramente administrativa.

Por fim, o elemento que mais importa ao nosso desenho de pesquisa, o Requerimento de inclusão em pauta. O requerimento existe desde 1999 mas somente passou a ser numerado e, portanto, registrado e arquivado, em 2003 – permanece, contudo, sendo um instrumento pouco conhecido. Ele tem origem nos gabinetes de deputados individuais, gabinetes de Lideranças, comissões permanentes, entidades da sociedade civil e é dirigido ao Presidente, por meio da Secretaria Geral da Mesa – órgão burocrático também responsável também pela reunião de Líderes. Não incluímos o Requerimento de inclusão em pauta no fluxograma justamente porque ele pode ocorrer a qualquer momento do processo, não necessitando, inclusive, ser apresentado durante a sessão, mas em qualquer dia de funcionamento da Casa.

Por meio desse banco de dados, procuramos testar algumas das hipóteses freqüentes presentes na bibliografia tais quais: 1) O elemento localista (estadual e regional) é a principal clivagem no Parlamento, sobrepujando os partidos políticos, que não podem garantir fidelidade diante do sistema proporcional de lista aberta; 2) A clivagem partidária manifesta a importância da maneira como se organiza o parlamento, isto é, mesmo não necessitando do líder partidário para se eleger, o deputado calcula importante se submeter ao partido uma vez que sua atuação parlamentar depende dele. Por fim, apresentamos uma terceira hipótese menos trabalhada na literatura brasileira, a de que existe duas classes de deputados com diferentes capacidades de atuação no parlamento – que chamamos de *alto clero* e *baixo clero*<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Como é a primeira vez que trabalhamos a conceito, optamos pelas variáveis tempo de Casa e ocupação de cargo.



## CAPÍTULO II

### 1 - METODOLOGIA

Começamos por fazer alguns esclarecimento quanto aos dados tabulados. Nosso objeto é o Requerimento. Esse Requerimento é feito por um deputado – a respeito do qual registramos partido, UF, numero de mandatos e se já exerceu cargo na Mesa do Plenário ou da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – e pede a inclusão em pauta de uma proposição. Essa proposição, por sua vez, é de autoria de um (outro ou não) deputado, a respeito do qual tabulamos partido e unidade da federação pela qual foi eleito, além de possuir um tipo (PEC, PL, PDC, PRC, PDC) e um regime de tramitação (Ordinário, Especial, Urgênca urgentíssima, Prioridade). Analisaremos características tanto da proposição quanto do requerimento que pede que a inclua na pauta.

Os requerimentos de pedido de inclusão em pauta são a principal variável do banco de dados construído para testar as hipóteses desse estudo. Abarcando todos os requerimentos do período de 2006 a 2010, consideramos somente os de autoria individual de deputados. Como variáveis, dividimos atributos relativos ao(à) deputado(a) autor(a) do requerimento; ao(à) deputado(a) autor(a) da proposição que o requerimento pede que inclua; à própria proposição que é objeto do requerimento.

Quanto ao(à) deputado(a) autor(a) da proposição consideramos os atributos Unidade da Federação pela qual foi eleito(a) e Partido. Contabilizamos essas duas variáveis também para o(a) autor(a) do Requerimento de inclusão em pauta além de duas mais dois, qual sejam: número de mandatos exercidos; e se o(a) deputado(a) já ocupou cargo na Mesa do Plenário ou da CCJC.

Explicamos o porquê da escolha desse critério: assumimos que o(a) deputado(a) líder pode buscar incluir a proposição que lhe interesse por meio da reunião de Líderes. Intentávamos, no entanto, buscar medir com essa variável se existe diferença na capacidade de incluir proposições entre deputados com menos ou mais poder de atuação na Câmara – detentores ou não de cargos de alta visibilidade e atuação na Casa. É interessante ressaltar também que consideramos deputados que tenham exercido essas funções em qualquer momento, não os que estivessem exercido naquele momento,

alargando substancialmente a categoria dos deputados que entendemos como detentores de maior poder de atuação dentro da Casa. Chamaremos essa variável, seguindo o termo que usa a mídia de *alto clero* e *baixo clero*, não porque o utilizaremos da mesma maneira que ela os utiliza, senão por falta de termo melhor.

Quanto às características da proposição consideramos, além dos atributos do seu autor, o tipo de proposição – considerando Projetos de Lei Complementar, Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei ordinária; o regime de tramitação – Ordinária, Prioridade, Urgência 155, Especial; se foi incluída na Ordem do dia; se sim, se foi votada; se sim, se foi aprovada.

Por fim, criamos um indicador de “coincidência” entre autores(as) de proposição e requerimento: casos em que o(a) autor(a) da proposição é do mesmo partido que o(a) do requerimento; em que o(a) autor(a) da proposição é do mesmo bloco que o(a) do requerimento (base e oposição); o(a) autor(a) da proposição é da mesma UF que o(a) do requerimento; o(a) autor(a) da proposição é da mesma região que o(a) do requerimento.

## 2 – ANÁLISE DO BANCO DE DADOS

Na Legislatura de 2006 foram apresentados 1.245 Requerimentos de pedidos de inclusão em Pauta de autoria individual de Deputados. Outros atores também realizaram pedidos, tais quais Comissões permanentes, blocos parlamentares e órgãos do judiciário que também têm poder de iniciar tramitação, além de raríssimas exceções de pedidos feitos por organizações da sociedade civil, todos os quais excluimos da contagem por considerarmos distante dos objetivos que buscamos com o trabalho. Quanto à autoria das proposições que foram objeto dos Requerimentos, 1008 requerimentos se dirigiram a proposições de autoria de deputados e as restantes 237 a proposições de autoria de outros atores, tais quais tribunais, comissões permanentes da Casa e Executivo<sup>60</sup>.

Além disso, é interessante registrar também quase 100 pedidos de inclusão de autoria de deputados que tiveram como objeto proposições conclusivas, isto é, que sequer passariam pelo Plenário, sendo indício do despreparo de deputados e gabinetes em relação às regras e à estrutura de funcionamento da Casa.

323 deputados, titulares ou suplentes, apresentaram pedidos, dos quais o mais jovem na casa estava em seu primeiro mandato e o mais experiente, no décimo primeiro. Dentre os Requerimentos, 496 foram realizados por deputados que nunca fizeram parte da Mesa do Plenário ou da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e 749 por deputados que já o fizeram em algum momento. Por falta de termo melhor e por outros motivos dos quais trataremos mais à frente, chamaremos esses dois subgrupos de deputados de *baixo clero* e *alto clero*, respectivamente.

Quanto ao tipo de proposição, a maior parte, 788, tiveram como objeto Propostas de Emenda à Constituição (PECs), seguidas por Projetos de Lei Ordinária (PLs), 256, e Projetos de Lei Complementar (PLPs), 172. Apenas 17 se referiram a Projetos de Decreto Legislativo (PDCs) e 12 a PRCs (Projetos

---

<sup>60</sup> Quando formos fazer comparações entre autorias de requerimentos e proposições – *coincidências* –, somente consideraremos os requerimentos dirigidos a proposições iniciadas por deputados.

de Resolução). Quanto ao regime de tramitação, a maior parte se referiu a proposições em tramitação especial (PECs), seguidos por pedidos direcionados a propostas em Urgência urgentíssima, 213, e Prioridade, 175. Somente 64 pedidos tiveram como objeto proposições tramitando em regime ordinário.

Quanto ao critério regional, todas regiões e unidades da federação tiveram deputados realizando pedidos assim como todos os estados foram contempladas na autoria das proposições requeridas. 134 requerimentos foram apresentados por deputados da região Centro-Oeste; 425 por deputados provindos do Nordeste; 137 por congressistas do Norte; 406 por representantes do Sudeste e 143 requerimentos tiveram como autores deputados do da região Sul.

Quanto à filiação partidária, 20 partidos foram registrados dentre os deputados autores dos requerimentos, ainda que requerendo a inclusão de proposições de autoria de apenas 18 partidos. 912 dos requerimentos foram apresentados por deputados pertencentes à base do governo, enquanto que os restantes 333 foram de autoria da oposição.

Depois disso, a partir das fichas de tramitação, analisamos o caminho trilhado pela proposição e consideramos três possíveis destinos para a ela: 1) Se foi ou não incluída na OD; 2) se sim, se foi ou não votada; 3) Se sim, se foi ou não aprovada<sup>61</sup>. Não foi surpresa descobrir que a terceira categoria tabulada, todavia, não é de grande utilidade, uma vez que todas as proposições requeridas, quando votadas, foram aprovadas. O que entendemos por sucesso, portanto, não é simplesmente a aprovação, mas as etapas inclusão e votação. No contexto do processo decisório, o estágio de formação da agenda é o que mais interessa para nós.

---

<sup>61</sup> Até o momento da tabulação dos dados, que ocorreu logo após o fim da Legislatura, de janeiro a março de 2011.

## 2.1 – Natureza da Proposição

Quanto ao instrumento pelo qual a proposta de legislação se materializa, tabulamos cinco possibilidades: Propostas de Emenda à Constituição (PECs), Projetos de Lei Ordinária (PLs), Projetos de Lei Complementar (PLPs); Projetos de Decreto Legislativo (PDCs) e PRCs (Projetos de Resolução). Abaixo apresentamos uma tabela que traz as proposições – divididas por tipos – que foram requeridas a serem incluídas na pauta pelos deputados e o “resultado dos pedidos”, quer dizer, o que aconteceu com a proposição depois de seu pedido (se foi incluída na OD, se foi votada, se foi aprovada).

Tabela 1 – Tipo da proposição requerida (números absolutos)

<b>Tipo de Proposição</b>	<b>Não incluídos</b>	<b>Não votados</b>	<b>Aprovados</b>
PDC	9	2	6
PEC	253	405	130
PL	172	35	49
PLP	12	36	124
PRC			12
<b>TOTAL</b>	<b>446</b>	<b>478</b>	<b>320</b>

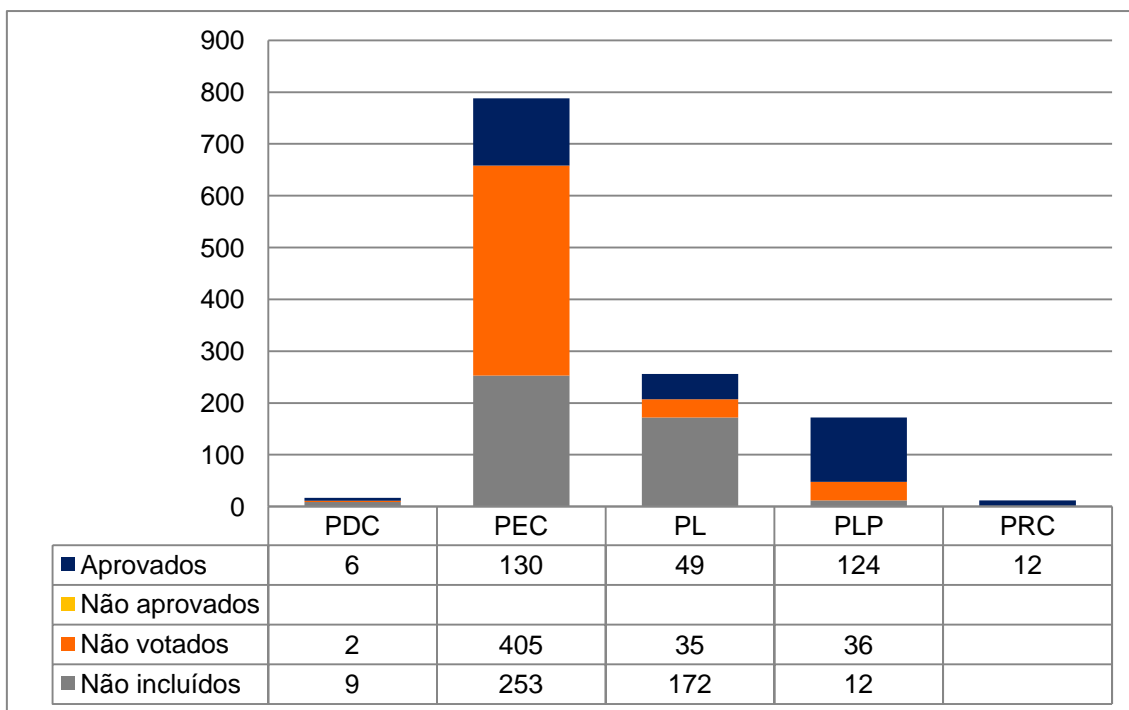
Podemos observar que dois terços de todos os requerimentos se destinam à inclusão de PECs, 20,6% à inclusão de PLs, 13,8% à inclusão de PLPs e que PDCs e PRCs somados não alcançaram 3% do total. Em relação às proposições que foram requeridas e que foram incluídas na pauta, as PECs ocupam posição ainda mais privilegiada: representam quase 85% do total de proposições que, após terem tido requerimentos de inclusão de pauta apresentado, de fato figuraram na pauta. PLs e PLPs nessa categoria representaram pouco mais de 7% do total.

Quando se considera, todavia, a categoria de proposições requeridas, incluídas, votadas e aprovadas, as PECs deixam de ocupar posição tão claramente predominante e passam a ser pouco mais de 40% das proposições aprovadas. Isso também pela necessidade dos dois turnos de votação nesse

tipo de proposição, uma vez que consideramos “aprovadas” PECs que foram ao Senado Federal, portanto, que foram incluídas e votadas duas vezes. A ferramenta regimental – e constitucional – que pretende resguardar o poder constituinte derivado, tornando-o de mais difícil aprovação, se comprovou eficiente.

É interessante notar que os PLPs tiveram quase a mesma taxa de aprovação que as PECs, quase 39%, ainda que sua taxa de inclusão seja mais de dez vezes menor e que estejam sujeitos aos mesmo dois turnos de votação que as PECs. Quanto aos PLs, ocorre o contrário do que o que passa com as PECs e semelhante ao que acontece com os PLPs: se representam somente pouco mais de 7% entre os incluídos, são 15% dos aprovados. Todos os PRCs incluídos foram votados e aprovados, e esse deve ser o motivo pelo qual há tão poucos pedidos: a proposição será eventualmente incluída. Com os PDCs ocorre uma linearidade não observada nos outros: se dentre os não incluídos representam 2%, também entre os aprovados representam quase isso. Abaixo apresentamos a tabela em percentual:

Gráfico 1 – Tipo da proposição requerida



Com relação ao regime de tramitação, algumas características serão semelhantes, uma vez que a tramitação “especial” só pode dizer respeito a PECs, mas outras categorias nos resultaram de interessante resultado.

Tabela 2 – Proposições requeridas segundo o regime de tramitação

<b>Regime de Tramitação</b>	<b>Não incluídos</b>	<b>Não votados</b>	<b>Aprovados</b>
Especial	258	405	130
Ordinária	46	4	14
Prioridade	127	30	18
Urgência 155	15	39	159
<b>TOTAL</b>	<b>446</b>	<b>478</b>	<b>320</b>

Quanto ao instrumento da urgência urgentíssima (ou 155), já esperávamos alguma primazia ante aos demais<sup>62</sup>. Os números foram, contudo, ainda maiores do que poderíamos imaginar. Se entre as PECs requeridas, 32,5% jamais vieram a figurar na pauta, 51,1% foram incluídas, mas não votadas e apenas 16,4% foram ao segundo turno ou ao Senado Federal, os números em relação Urgência urgentíssima seguem a direção oposta. Dentre os pedidos realizados para proposições sujeitas a esse rito, apenas 7% não foram incluídas na OD em algum momento, 18,3% foram incluídas mas não apreciadas e os quase 75% restantes foram aprovadas na Câmara.

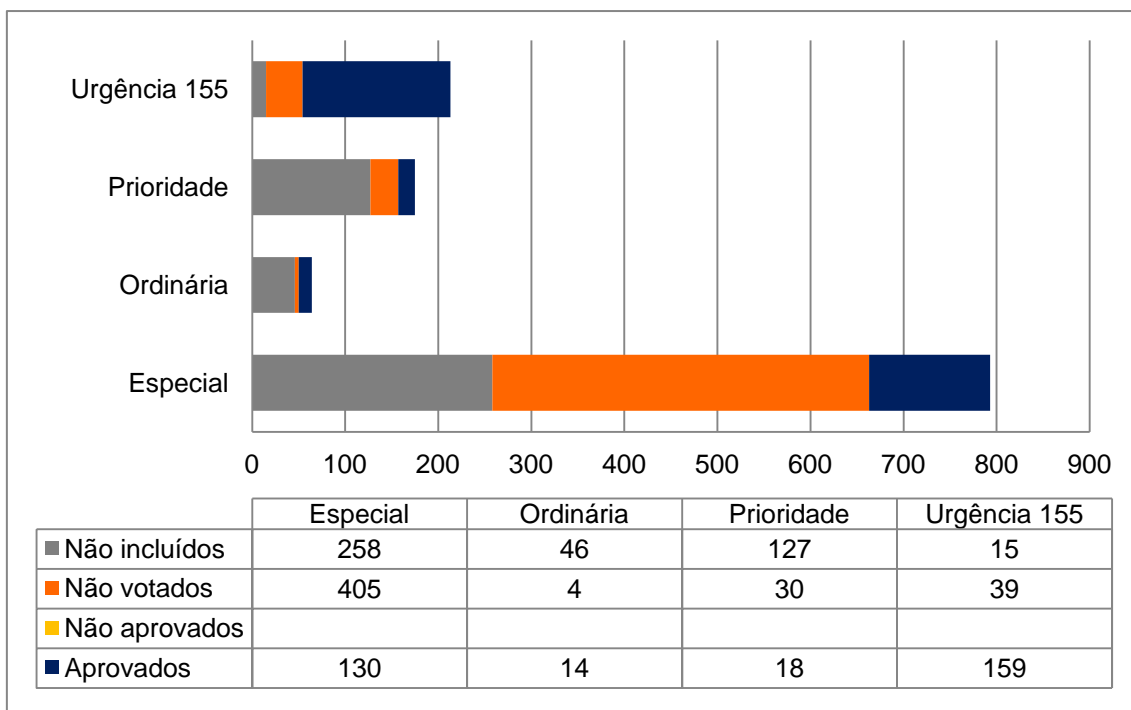
Quanto aos outros dois tipos de tramitação – Ordinária e Prioridade – encontramos um ponto em comum: a maioria de ambas jamais chegou a figurar na Ordem do Dia do Plenário (71,9% e 72,6%, respectivamente). Elas diferem, todavia, quanto ao restante, às que foram incluídas. Enquanto que dentre as proposições tramitando em regime de prioridade incluídas na OD, apenas 35,4% foram aprovadas, as proposições ordinárias foram votadas e aprovadas 77,8% das vezes que chegaram ao plenário. Consideramos esses números curiosos, uma vez que antes considerávamos o instituto da Prioridade como vazio de significado e importância. Ele se mostrou, contudo, ser um empecilho para a aprovação de proposições se comparado aos Projetos de Lei Ordinária.

<sup>62</sup> Amorim, Cox e McCubbins, 2003.

Esses números também poderiam ser explicados como sendo uma tentativa de resposta das Lideranças aos deputados da bancada: se atribui Prioridade e chega-se até mesmo a incluir a proposição na pauta, mas ela não será, contudo, jamais votada. Resta descobrir se a inclusão “para inglês ver” na pauta é por parte das Lideranças em resposta aos deputados ou se é por parte dos deputados em relação às bases (podendo se justificar que fizeram de tudo para que tal legislação fosse votada e aprovada, mas que fugiu de sua alçada).

Essa era, inclusive, uma hipótese que tínhamos antes da realização da pesquisa: acreditávamos que o requerimento de inclusão em pauta não fosse surtir qualquer efeito em relação à inclusão ou não dos itens, que o comportamento de todas as proposições fosse ser semelhante a isso que ocorreu com as Prioridades. Não podemos afirmar com autoridade a refutação dessa hipótese uma vez que não comparamos as proposições requeridas com as que jamais receberam pedidos, mas podemos dizer que há fortes indícios que sim, o instrumento surta efeito diante do que esperávamos e do que constatamos.

Gráfico 2 – Regime de tramitação de proposições requeridas



Por fim, em relação ao regime de tramitação, cumpre ressaltar que incluímos no *hall* de possíveis regimes de tramitação a Urgência 64 – atribuída pelo



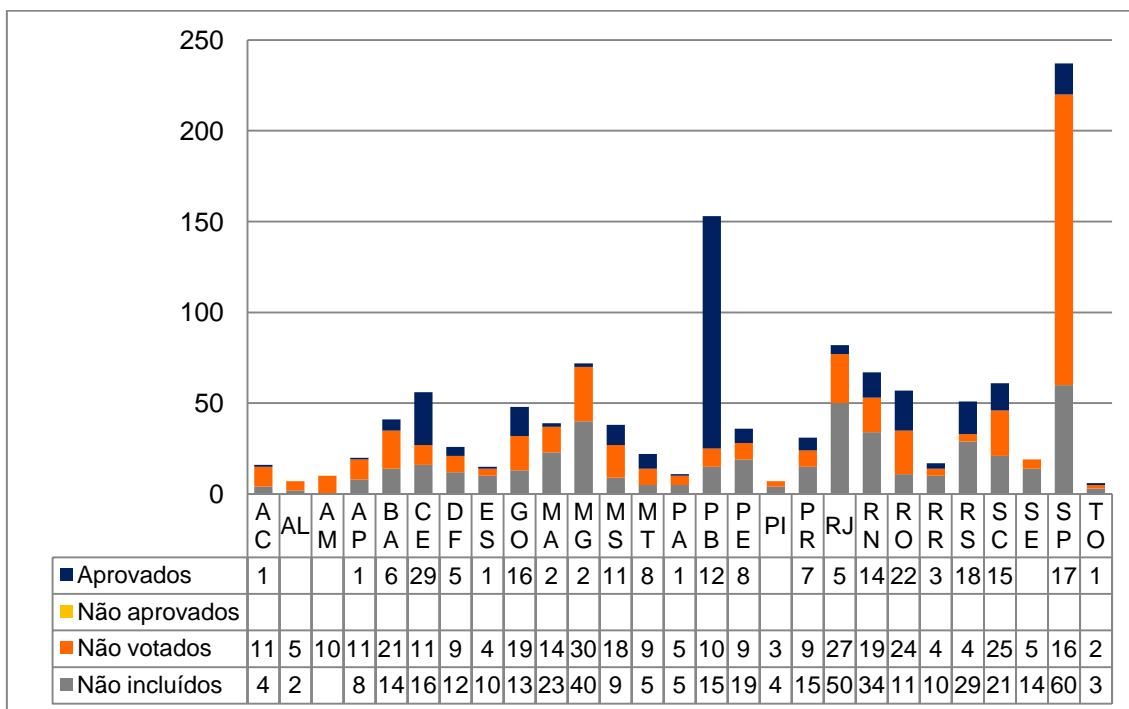
Presidente da República e que figura na pauta de maneira mandatória. Evidente que um deputado calcularia inútil realizar um pedido a uma proposição que obrigatoriamente figurará como primeiro item da pauta 45 dias após o pedido de urgência por parte do presidente, mas pensamos que pudesse ocorrer por dois diferentes fatores.

Primeiro porque o presidente pode requerer a urgência para qualquer proposição de sua autoria a qualquer momento do processo de tramitação. Seria esperado, portanto, que em algum momento antes que ele atribuísse a urgência à proposição ela recebesse pedidos de deputados. A segunda possibilidade que consideramos foi a de que deputados da base realizassem pedidos a proposições oriundas do Executivo para demonstrar seu apoio e depois procurarem favores em troca, na lógica da patronagem semelhante à que ocorre no momento do emendamento do orçamento e distribuição de cargos no Executivo.

Isso, todavia, não ocorreu, podendo ser um indício de que os deputados estejam mais preocupados em estabelecer vínculos e responder às Lideranças de suas bancadas do que em responder diretamente ao chefe do Executivo, ainda que façam parte da base do governo. Voltaremos a esse ponto no tópico da clivagem partidária e base/oposição.

## 2.2 – Clivagem Estadual e Regional

Gráfico 3 – Requerimentos e UF de seus autores



A parte que mais nos interessa, no entanto, não é a das características das proposições que são incluídas e aprovadas, ainda que possam nos trazer possibilidades interessantes. As características dos deputados que conseguem incluir ou/e aprovar proposições é que irão nos ajudar a distinguir os atores mais importantes relativamente ao poder de agenda no Plenário da Câmara. Começamos tratando da clivagem estadual/regional, para depois falarmos dos dados relativos ao partido dos congressistas e por fim seu tempo de casa e ocupação ou não de cargo (*alto clero* e *baixo clero*).

Com relação aos deputados autores do requerimento, uma primeira visualização do gráfico nos permite notar a grande predominância do estado de São Paulo nas autorias dos pedidos de inclusão. Ainda que sejam responsáveis por 13,6% do total de deputados da Casa, o percentual de requerimentos apresentados por eles é de 19%. O total de pedidos, no entanto, não necessariamente se reflete em votação ou aprovação. Se uma proporção considerável dos pedidos realizados resultaram em inclusão na Ordem do Dia (74,7%), dentre as incluídas na ordem do dia somente 9,6% foram votadas e aprovadas.

Uma única proposição e um único deputados foram responsáveis por enviar essa amostra. Sozinho, Arnaldo Faria de Sá foi responsável por 100 dos 237 pedidos do estado – 8% do total geral de pedidos – e todos tiveram como objeto uma mesma proposição, a PEC 534/2002<sup>63</sup> que, tendo sido incluída na Ordem do Dia do plenário, não chegou a ser votada, mesmo com a forte pressão por parte das organizações de classe, sempre presentes no Congresso. Acreditamos que esse seja um notório caso do instrumento do requerimento sendo usado como ferramenta de resposta às bases: a PEC é de autoria do Senado Federal (Senador Romeu Tuma), mas no site do deputado é colocada como de autoria dele. Ainda que ambos sejam representantes pelo estado de São Paulo, o senador autor do projeto era da oposição – DEM – enquanto que o deputado fazia parte da base – PTB – na Legislatura em questão.

O que não pudemos medir com os dados, todavia, é se o deputado se utilizou do instrumento na real tentativa de incluir o item na pauta mas não teve espaço junto às Lideranças que têm a palavra final sobre o tema ou se foi uma simples resposta às organizações que realizaram forte pressão dentro do parlamento. O que podemos dizer é que o deputado estava, no período em que recolhemos os dados, em seu sexto mandato na Casa (agora está no sétimo); já exerceu cargo de liderança no Plenário e também de Liderança de partido e bloco: faz parte, portanto, do que denominados *alto clero*. Tendemos a acreditar, portanto, que o deputado teria outros meios para procurar incluir a proposição na pauta que não cem pedidos feitos por meio de requerimentos formais numerados, nos parecendo uma maneira de tentar provar às bases que lutou pela inclusão, que só não teria ocorrida por motivos alheios à sua vontade.<sup>64</sup>

Um dos estados chama a atenção. Ainda que sua bancada represente 2,3% dos deputados, o estado da Paraíba foi responsável por 12,3% dos total de requerimentos, dos quais 83,6% resultaram em proposições aprovadas. Mais de 80% dos requerimentos desse estado, contudo, foram realizados por três

---

<sup>63</sup> A PEC propõe a mudança no texto constitucional no que diz respeito às guardas municipais, estendendo suas prerrogativas e abrindo espaço para o pedido que equiparação salarial.

<sup>64</sup> Em entrevista com a alta burocracia da Casa, ouvimos depoimentos sobre deputados que apresentavam muitos requerimentos para uma mesma proposição e na reunião de Líderes argumentavam veementemente pela não inclusão do item na pauta.

deputados. Major Fábio (DEM) e Rômulo Gouveia (PSDB)<sup>65</sup> realizaram, juntos, 37 pedidos para uma única proposição, a PEC 333/2004<sup>66</sup>. Esse é outro caso que sofreu fortíssima pressão dentro do Plenário, uma vez que a aprovação em segundo turno permitiria a mais de 8.000 vereadores suplentes assumirem. A maior parte dos requerimentos apresentados por deputados da Paraíba, no entanto, foram de autoria de um único deputado, Vital do Rêgo Filho<sup>67</sup> (PMDB): foram 86 pedidos (mais de 56% dentre os pedidos da Paraíba e quase 7% de todos os requerimentos apresentados em toda a Legislatura), todos dirigindo-se a uma única proposição, o PLP 01/2003<sup>68</sup>.

Outro dado chama a atenção é o baixo número de requerimentos dos três estados com maior número de representantes de depois de São Paulo: Minas Gerais tem 10,3% dos deputados e 5,8% dos requerimentos; Rio de Janeiro tem 9% dos deputados e apenas 6,5% dos requerimentos; Bahia, 7,6% e 3,3%, respectivamente. Ainda assim, em nenhum dos casos os pedidos se concentram em mais do que a metade do número de deputados da bancada. Acreditamos que esse dado possa ser um indício do desconhecimento das possibilidades que oferece o regimento por uma parcela considerável dos deputados (não só desses estados, mas em geral).

---

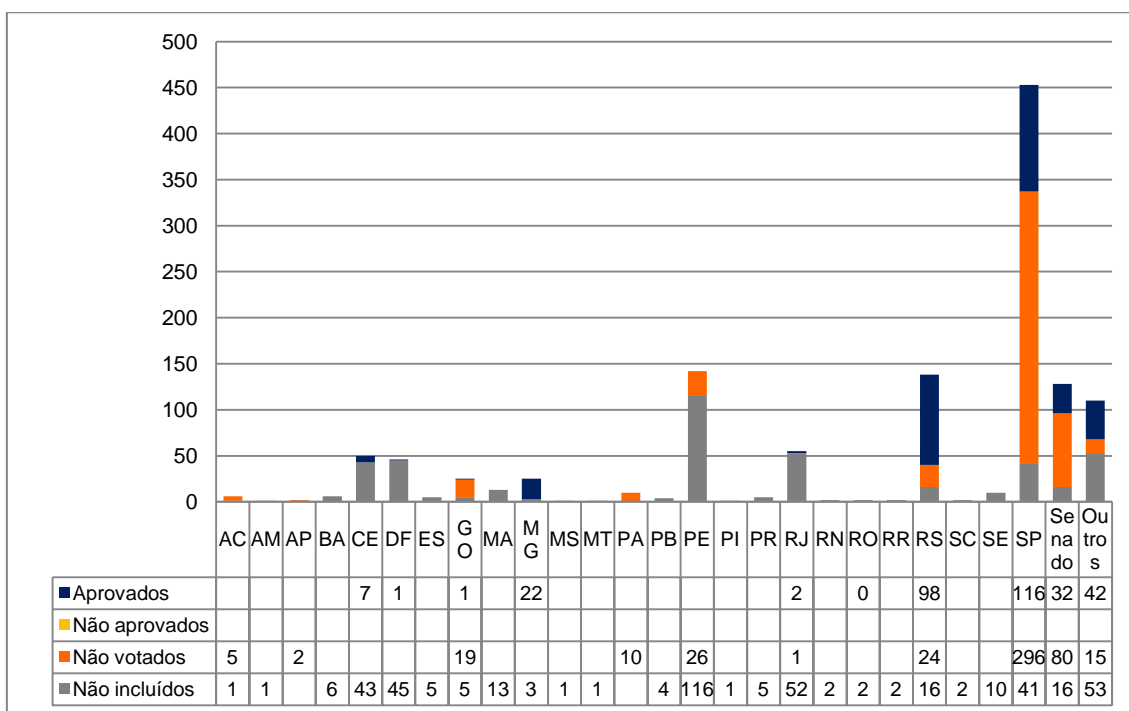
<sup>65</sup> Ambos os deputados eram um bom exemplo do que entendemos por baixo clero, Rômulo Gouveia em seu primeiro mandato e Major Fábio seu suplente.

<sup>66</sup> A proposição aumenta o número de vereadores em municípios, que passaria dos atuais 51.748 para até 59.791. Foi aprovada nos dois turnos na Câmara, foi ao Senado e quando voltou foi “prejudicada”. Como nosso objetivo com os Requerimentos termina no processo dentro da Câmara e a sua aprovação ou não, ela entrou na tabela como aprovada.

<sup>67</sup> Também em seu primeiro mandato e nunca tendo exercido cargo eletivo, o deputado da base sequer tem um site pessoal de divulgação, sendo outro exemplo do que entendemos por *baixo clero*.

<sup>68</sup> O Projeto de Lei Complementar aumentaria a destinação de verba ao Sistema Único de Saúde.

Gráfico 4 – Proposições objeto dos Requerimentos e UF de seus autores



Em comparação com o gráfico anterior, é possível notar que a autoria de proposições é muito mais concentrada estadualmente do que a de requerimentos, com diversos estados não tendo sequer um representante no total de autorias de proposições requeridas e aprovadas. Duas distorções também puderam ser observadas. Primeiro, o estado do Rio Grande do Sul ganhou destaque em função do grande número de requerimentos que tiveram como objeto a “PEC dos vereadores”, que foi aprovada<sup>69</sup>. Depois, o estado de Minas Gerais foi responsável pela autoria de um único Projeto de Lei Complementar aprovado<sup>70</sup>, mas que recebeu muitos requerimentos.

A predominância paulista fica ainda mais evidente se considerados as autorias de proposição, isto é, a quantidade de requerimentos destinados a incluir proposições de autoria de deputados de São Paulo: representam 36,4% - lembrando que a bancada paulista compõe 13,6% do total de deputados. Em números absolutos e relativos, é também a UF é mais expressiva em total de proposições aprovadas: 43% dos requerimentos de inclusão em pauta que resultaram em votação e aprovação da proposição tiveram como autor desta

<sup>69</sup> Ver nota 66

<sup>70</sup> PLP 277/2005 que reduz a idade e o tempo de serviço do segurado do Regime de Previdência Social portador de deficiência.

um deputado representando o estado de São Paulo. Esse dado nos traz um indício de que a tese da suposta subrepresentação do estado de São Paulo na Câmara dos Deputados<sup>71</sup> não considera outros aspectos da representação – dentro do parlamento – e que, essa aparente subrepresentação seria, na verdade, corrigida pela vasta capacidade de atuação dos deputados provenientes deste estado.

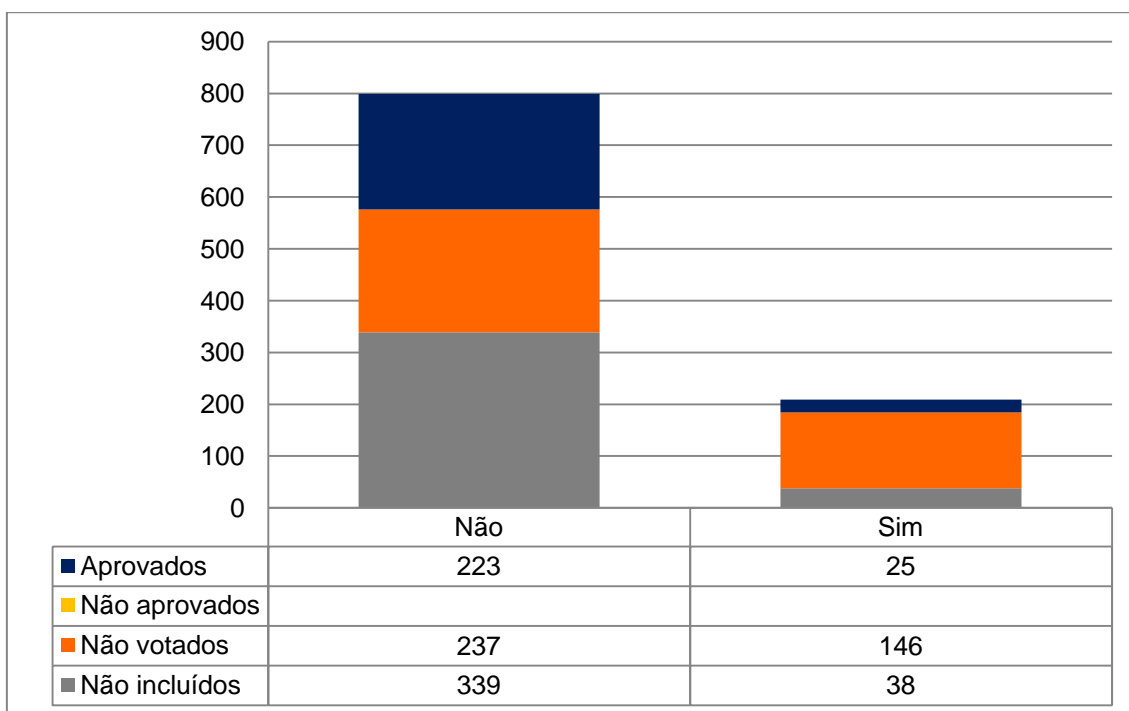
Por fim, para tentar medir a importância do elemento estadual, contabilizamos os casos em que houve coincidência entre o estado do autor da proposição e o do autor do requerimento. Descobrimos que em 26,2% dos casos os deputados pedem para serem incluídas proposições de autoria de deputados de seus estados – ou deles mesmos. É um número relevante e que revela um parlamento o qual o elemento regional é muito forte.

Se dividirmos as proposições entre arquivadas, incluídas e aprovadas, encontramos um quadro interessante: dentre os projetos que não tiveram deputados do mesmo estado como autores do requerimento e da proposição, 57,5% foram incluídas na Ordem do Dia – tendo sido ou não votadas – e 42,5% jamais chegaram a figurar na pauta do Plenário, enquanto que para os projetos onde houve coincidência 81,9% do total foi incluída na OD e apenas 18,1% não o foi. O elemento *coincidência estadual*, portanto, se mostrou relevante na inclusão de proposições na Ordem do Dia: se um deputado requer a inclusão de uma proposição de um deputado do mesmo estado, há mais chance dessa proposição chegar a figurar na OD.

---

<sup>71</sup> Nicolau, 1997, entre tantos outros.

Gráfico 5 – Coincidência de UF entre autor do requerimento e da proposição



O interessante é que, se a *coincidência estadual* é importante para que a proposição seja incluída, ela é um obstáculo para que seja aprovada: se dentre as proposições onde houve coincidência e que chegaram à Ordem do Dia, 14,6% foram votadas e aprovadas, dentre as que tiveram autores de estados diversos e chegaram à pauta, o índice de aprovação foi de 47% do total. Isso pode significar que, ainda que o deputado que o elemento estadual seja forte, ele não é suficiente para a aprovação de legislação na Câmara. Curiosos com esses índices, fizemos o mesmo exercício só que desta vez considerando as regiões, não mais as Unidades da Federação.

A *coincidência regional* também se mostrou relevante: 34,5% dos deputados pedem que sejam incluídas proposições de autoria de deputados da mesma região pela qual foram eleitos. Quanto à inclusão de proposições na Ordem do Dia, o elemento regional não demonstrou ser relevante – enquanto 62,9% das proposições sem coincidência regional foram incluídas, 62% das que tiveram coincidência regional de autores foram incluídas. Quanto à aprovação de proposições incluídas na OD, no entanto, a tendência observada nos casos de *coincidência estadual* é ainda mais forte: dentre o total das incluídas na OD, 68% das que não tiveram coincidência foram votadas e aprovadas, enquanto que dentre as que tiveram *coincidência regional* essa proporção foi de 17,7%.

Isso reforça a tese de que ainda que o elemento localista seja forte, no Plenário não existe espaço para a atuação regional sozinha, é preciso construir acordos.



## 2.3 – Clivagem Partidária e Base/Oposição

Com relação às autorias das proposições, é possível notar uma forte concentração em poucos partidos<sup>72</sup>. Dois casos em particular chamaram mais a atenção: o do PDT, que incluiu e aprovou 98 dos 103 requerimentos a proposições de sua autoria; e o do PV, que teve 23 requerimentos referentes a proposições de sua autoria, dos quais apenas um se referiu a uma proposição que não foi aprovada. Ambos os casos foram conseqüências de uma única proposição que recebeu muitos requerimentos. No caso do PDT, a proposição objeto de todos os Requerimentos deliberados e aprovados foi a PEC 333/2004<sup>73</sup> e no caso do PV foi o PLP 277/2005<sup>74</sup>, ambas as quais já tratamos.

Em relação aos Requerimentos, como já era esperado em razão do tamanho da bancada, o PMDB foi o partido que mais teve requerimentos de inclusão atendidos e também aprovados. Na verdade, as que poderiam ser consideradas grandes surpresas foram os números referentes ao próprio PT, que incluiu e aprovou muito menos do que se poderia esperar; e os partidos de oposição PSDB e DEM, que incluíram e aprovaram mais do que o esperado, superando partidos do governo tais quais PTB, PSB e PCdoB.

O total de pedidos incluídos e aprovados provenientes de a do PT não nos surpreendeu, ainda que fosse razoável supor que o partido do governo tivesse mais acesso à agenda legislativa que os demais. Isso porque antes da pesquisa esperávamos que o instrumento do requerimento de inclusão em pauta fosse menos efetivo do que se mostrou: nossa expectativa era de que ele não passasse de uma formalidade e que as reais decisões fossem tomadas na reunião de Líderes. Não podemos confirmar e nem refutar essa hipótese. Isso porque para medir a importância de um requerimento de inclusão em

---

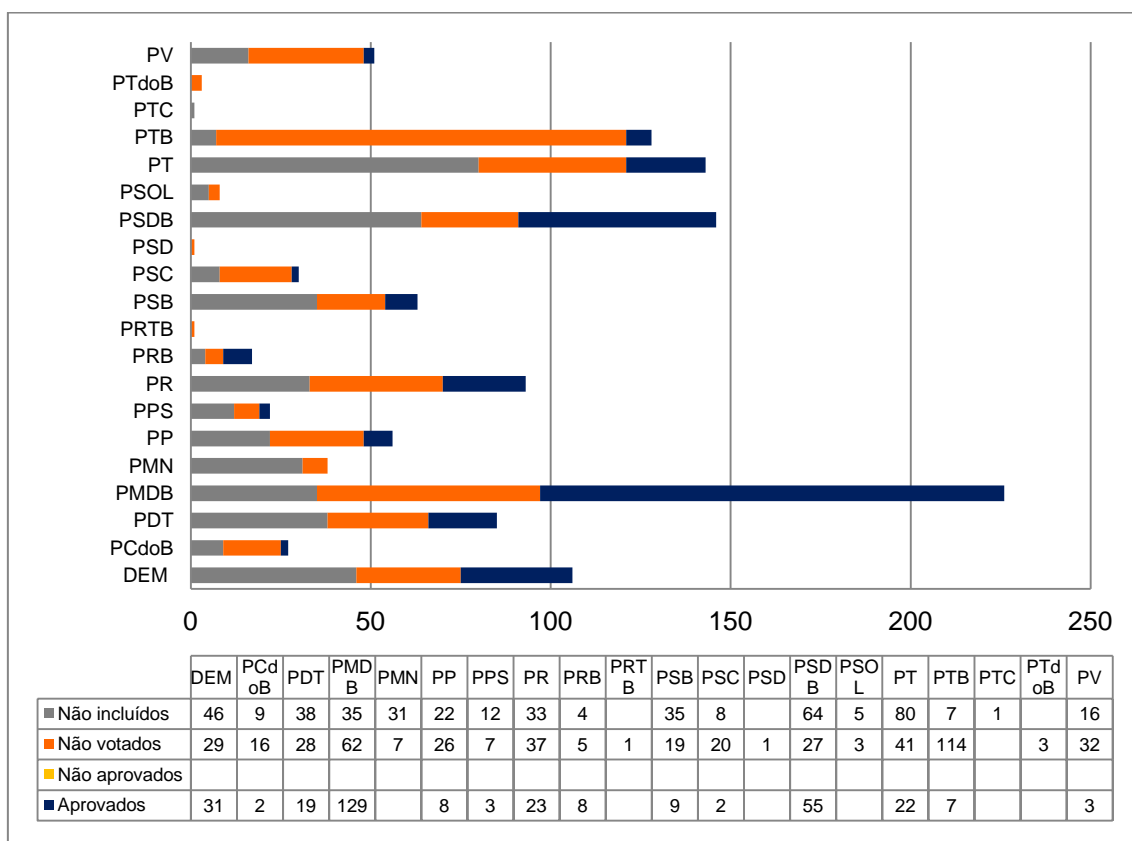
<sup>72</sup> Aqui ressaltamos uma característica importante desses dados quanto à autoria da proposição. Nossa unidade é o Requerimento. Uma mesma proposição pode, portanto, ter recebido uma grande quantidade de requerimentos. Nossa opção por não fazer um gráfico nos utilizando como unidade a própria proposição é que se assim fosse, não nos traria a proporção da importância diferenciada atribuída pelo parlamento a determinadas proposições. O custo é a possibilidade de algumas distorções, que tentamos corrigir por meio de apreciações mais detidas em casos específicos onde uma mesma proposição recebe um grande número de requerimentos, assim como fizemos no análise por Unidade da Federação.

<sup>73</sup> Ver nota 66.

<sup>74</sup> Ver nota 70.

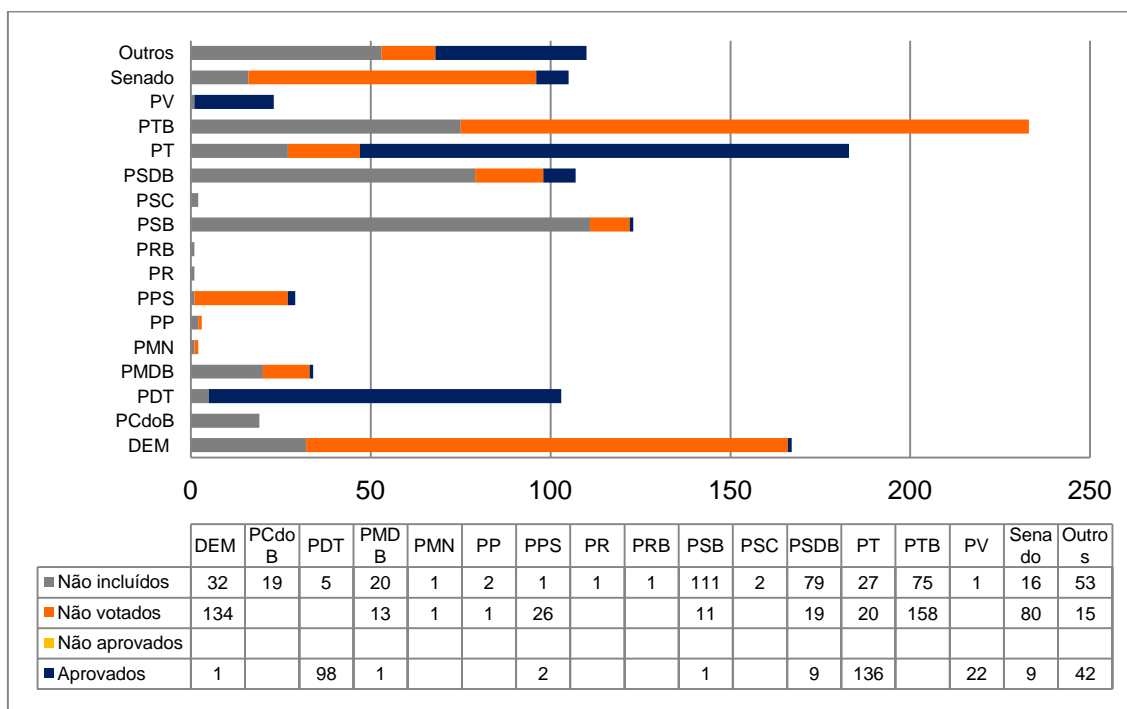
pauta para uma proposição, seria preciso comparar proposições que tiveram requerimentos com proposições que não tiveram.

Gráfico 6 – Proposições não incluídas, incluídas e aprovadas de acordo com o partido do autor do Requerimento



Assim também, mesmo que tivéssemos comparado as duas categorias de proposições e medido que proposições que receberam requerimento são significativamente mais votadas, seria uma extrapolação sugerir a necessária relação de causalidade entre o requerimento e a inclusão. Isto é, o pedido poderia significar um justificativa formal para as bases eleitorais ou lideranças partidárias, independente do ser do interesses do deputado a inclusão ou não – quer dizer, ao saber que a proposição seria incluída – ou não –, o deputado faria um requerimento para depois se colocar como “pai da criança”.

Gráfico 7 – Proposições não incluídas, incluídas e aprovadas de acordo com o partido do autor da proposição



Temos indícios, no entanto, para supor que nenhuma das duas expectativas se concretizou plenamente. Mesmo sem a comparação com as proposições que não receberam requerimentos – e diante da grande quantidade de proposições prontas para a pauta que nunca chegam a ser incluídas na OD ou votadas –, seria muito difícil sustentar que o requerimento de inclusão em pauta não exerce qualquer influência na inclusão ou não dos itens. Quanto à relação de causalidade entre o requerimento e a inclusão e votação, seria necessária uma complementação qualitativa mais estruturada para ter respostas mais completas.

Quanto ao caso particular do partido do chefe do Executivo na 53ª Legislatura, no entanto, podemos nos utilizar de algumas dessas primeiras hipóteses, que antes entendíamos como gerais. Acreditamos que a agenda dos parlamentares do PT não foi menos apreciada que a dos parlamentares de outros partidos da base e até mesmo da oposição – e isso nos é respaldado pela quantidade de proposições de autoria de petistas que foram aprovadas –, mas que os deputados do partido do governo têm outras maneiras de apresentar suas

queixas e desejos. Por outro lado, a agenda própria do partido<sup>75</sup> tem outras maneiras de ser concretizada – por meio da ampla fatia de proposições aprovadas conferida ao Presidente da República por meio das Medidas Provisórias e da Urgência 64, das quais já tratamos no Primeiro Capítulo.

Para aprofundar nessa em outras curiosidades, nos preocupamos em comparar as duas categorias de autorias – da proposição e do requerimento. O gráfico de autoria de proposições mostra uma produção legislativa de autoria altamente concentrada em poucos partidos, Senado e outros atores<sup>76</sup>. Nos partidos que apresentaram requerimentos é também possível observar um maior equilíbrio de votadas e não votadas dentre as que foram incluídas na pauta. Já entre os partidos autores de proposições, somente oito partidos conseguiram aprovar legislação de sua autoria, sendo que 87% do total de autorias pertenceram a somente dois partidos, PT e PDT. Isso reforça nossa hipótese de que o partido do governo, no papel proativo, foi obrigado a construir acordos – de maneira que proposições de sua autoria fossem requeridas por parlamentares de outros partidos.

Isso nos dá indícios que nosso multipartidarismo não “tem” tantos partidos quantos os que são registrados formalmente. Quer dizer, por mais que existam, elejam representantes e atuem separadamente, na 53ª Legislatura, pouquíssimos partidos tiveram função realmente proativa. Em outras palavras, à maioria dos partidos, sendo da oposição ou da base, cabe apenas abraçar ou não as legislações iniciadas por alguns poucos partidos da base, exercem função basicamente reativa.

Talvez o melhor exemplo de partido reativo seja o PMDB. Tendo sido responsável por 18,1% do total de proposições e tendo aprovado 67,5% das que conseguiu incluir, dentre as autorias de proposição o partido representou uma fatia de 2,7% e aprovou 7,1% das que incluiu. Significa que somente um requerimento de inclusão em pauta se dirigiu a uma proposição de autoria do PMDB que foi aprovada. Um questionamento que aqui poderia ser colocado é

---

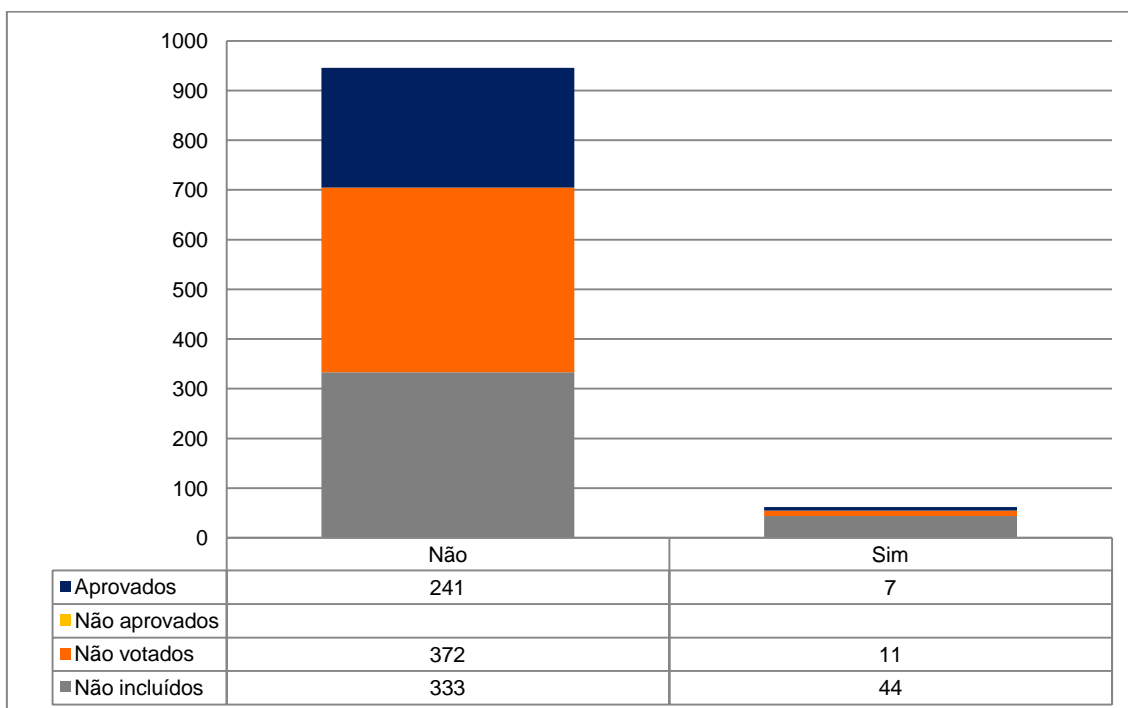
<sup>75</sup> Se é que se pode falar numa agenda partidária. Se não, que se trate da agenda da cúpula do partido.

<sup>76</sup> Os quais excluímos de nossa análise por simples corte de desenho de pesquisa, mas que seriam de igual interesse de pesquisa, tais quais tribunais; Ministério Público; comissões e o Senado.

se existe a figura da demanda partidária, especialmente quando se fala de um partido eminentemente guarda-chuvas, tal qual o PMDB.

Em relação aos principais partidos de oposição ao governo no âmbito federal – PSDB e DEM –, os dados confirmam a hipótese do partido do governo como proativo. É de notar, no entanto, como a forma como se configuram os incentivos institucionais e como se organizou a 53ª Legislatura favoreceram que o governo precisasse fazer concessões também para partidos da oposição, diante do grande número de requerimentos de autoria do PSDB e DEM inseridos na OD e aprovados. Para identificar qual seria a melhor explicação, fizemos um exercício semelhante ao que fizemos com as UFs, verificando a proporção de casos nos quais o partido do autor da proposição foi igual ao partido do autor do requerimento. Os resultados estão expostos no Gráfico 8.

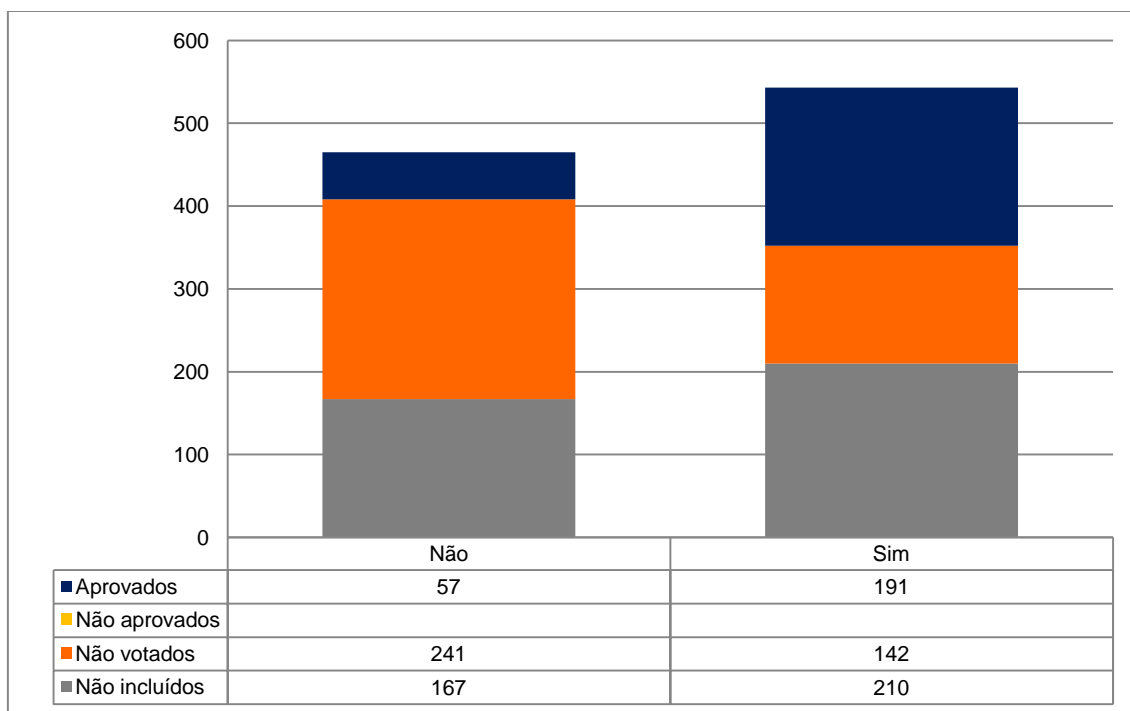
Gráfico 8 – Coincidência partidária entre o autor da Proposição e do Requerimento – Não incluídos, Incluídos e Aprovados



O que encontramos foi que em apenas 6,1% dos casos houve coincidência partidária entre o autor da proposição e do requerimento e que, proporcionalmente, uma proposição que teve como autores da proposição e do pedido deputados do mesmo partido tem menos chance de ser incluída na OD

e, quando incluída, tem menos chance de ser votada. A explicação que encontramos é a da necessidade de se costurar acordos, uma vez que nenhum partido sozinho tem capacidade de atuação na Casa. Expandimos, então, o gráfico para coincidência base vs. oposição<sup>77</sup>.

Gráfico 9 – Coincidência base / oposição entre autorias de Requerimentos e Proposições – Não incluídos, Incluídos e Aprovados

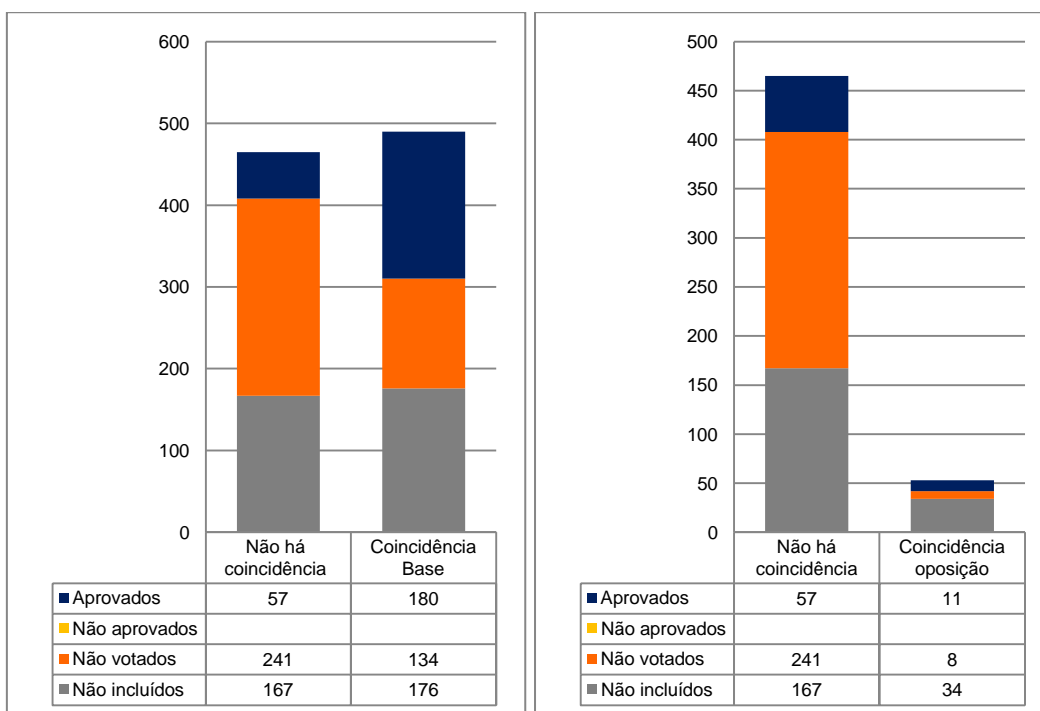


Diferente da clivagem partidária, a clivagem base / oposição se mostrou significativa. Era esperado, todavia, que houvesse uma predominância maior dos requerimentos intra-bloco (com *coincidência base/oposição*). Quanto à inclusão na Ordem do Dia, a variável não pareceu ser muito significativa, ainda que não se possa dizer dela irrelevante. A grande diferença vai estar na proporção de proposições votadas e aprovadas: se entre as que não houve coincidência 19,1% das proposições que chegaram à OD foram votadas e aprovadas, entre as que houve, as proposições foram aprovadas 57,4% das vezes e

m que figuraram.

<sup>77</sup> isto é, “sim” são as vezes que os pedidos ocorrem dentro dos blocos – base requerendo inclusão de proposição da base ou oposição requerendo inclusão da oposição – e “não” quando um deputado de oposição requer a inclusão de uma proposição de autoria da base ou vice-versa.

Gráficos 10 e 11 – *Coincidência base e Coincidência oposição*



Desmembramos então a variável em duas: *coincidência oposição* e *coincidência base*. Delas é possível concluir que a variável que realmente importa é a coincidência entre requerimento e autoria quando dentro da base – a coincidência dentro da oposição chegou a representar um empecilho para que a proposição fosse incluída na OD, o que não chegou a ser uma surpresa, uma vez que a oposição não se alinha num único lado do espectro esquerda/direita, além de representar apenas 53 do total de 1.245 Requerimentos.

Isso reforça o indício do qual tratamos no início do capítulo de que os deputados estão mais preocupados em estabelecer vínculos e responder às Lideranças de suas bancadas do que em responder diretamente ao chefe do Executivo, ainda que façam parte da base do governo. Se não é possível afirmar até que ponto (ou se) são as Lideranças da base que organizam bem as demandas dos deputados ou a partir de que ponto (ou se) são os deputados da base que se utilizam do instrumento do requerimento para demonstrar seu apoio, o que se pode dizer é que isso ocorre dentro do Plenário, não havendo indícios de relações diretas com o Executivo.

## 2.4 – Atributos do Deputado

Nessa ultima parte da análise de dados, fizemos o exercício de tentar entender a importância de dois atributos referentes ao deputado no total de requerimentos e proposições de sua autoria que foram requeridas, incluídas na OD e aprovadas<sup>78</sup>. O primeiro atributo é número de mandatos, já amplamente tratado nos estudos legislativos e que normalmente é denominado *senioridade* – do inglês, *seniority*<sup>79</sup>. O segundo é o que chamamos de *Ocupação de Cargo* e dividimos em duas categorias – *alto clero* e *baixo clero*, de acordo com a já ocupação de cargo na Mesa do Plenário ou da CCJC.

Acerca da opção por esse corte, nos justificamos entendendo que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pode ser considerada tão importante quanto o Plenário<sup>80</sup>, uma vez que virtualmente todas as proposições devem passar por lá antes de chegarem ao mesmo<sup>81</sup> e, uma vez que ela é necessariamente a ultima comissão pela qual passam as proposições, representa um gargalo importante referente ao poder de agenda. Não desconsideramos a importância da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), mas não a incluímos porque nem todas as proposições estão sujeitas a ela. Em ultima instância e de forma pragmática, escolhemos as duas assembleias pelas quais uma proposição necessariamente terá de passar – (ou) por uma e/ou pela outra – antes de seguir para o Senado Federal ou para a promulgação.

Quanto aos termos *alto clero* e *baixo clero*, deles nos utilizamos em tom jocoso, reproduzindo um vocabulário recorrentemente utilizado pela mídia para classificar os deputados – ainda que a forma como nos utilizamos do termo não

---

<sup>78</sup> Aqui fazemos uma ressalva relativa à coleta de dados. Enquanto os demais dados foram coletados ainda na 53ª Legislatura, os dados referentes ao número de mandatos do deputado e de ocupação de cargo foram coletados na 54ª, podendo ter gerado algumas pequenas distorções, tais quais deputados que na Legislatura 53 eram novatos serem computados como estando no segundo mandato. Quanto à ocupação de cargo, não pudemos fazer nada, mas em relação ao numero de mandatos, tentaremos corrigir um pouco a distorção enquadrando deputados em primeiro e segundo mandato numa mesma categoria.

<sup>79</sup> Conforme também já foi amplamente tratado na literatura, a categoria deve ser tratada de maneira diversa nos Estados Unidos e no Brasil, uma vez que se lá é razoável supor que o objetivo do congressista é a reeleição, aqui os deputados em geral almejam alçar vôos em direção ao Executivo, em alguns casos até mesmo que Executivo regional e municipal.

<sup>80</sup> Pode-se argumentar também que a Comissão é ainda mais importante que o Plenário, uma vez que as proposições conclusivas, que não passam pelo Plenário, passam pela CCJC.

<sup>81</sup> Com a exceção das proposições sujeitas a comissão especial, que vão direto para o Plenário. E esse é o motivo pelo qual consideramos as duas categorias fundamentais.



seja igual à que eles se utilizam. A idéia é muito simples: se em algum momento de sua carreira como Deputado ele já ocupou cargo na Mesa do Plenário ou CCJC, é *alto clero*, se não, *baixo clero*, nada mais do que isso. É interessante observar, portanto, que a forma como nos utilizamos do termo as vezes irá coincidir com a da mídia, mas não sempre.

Assumimos que é razoável presumir algum destaque dentro do próprio partido para ser enquadrado na categoria *alto clero* e, portanto, um grau mais alto de fidelidade partidária e, provavelmente, um maior número de mandatos. Não consideramos, todavia, tais desdobramentos como necessários, pressupostos – tanto é que temos as duas categorias, senioridade e ocupação de cargo. Isso porque, se para assumir cargos na Mesa da CCJC é mais provável supor influência dentro do próprio partido consequência de uma maior fidelidade – uma vez que o partido quem escolhe os membros indicados para a mesma, a Presidência da Mesa do Plenário é resultado de votação e já gerou resultados inesperados<sup>82</sup>, tais quais a emblemática eleição do Deputado Severino Cavalcante<sup>83</sup>.

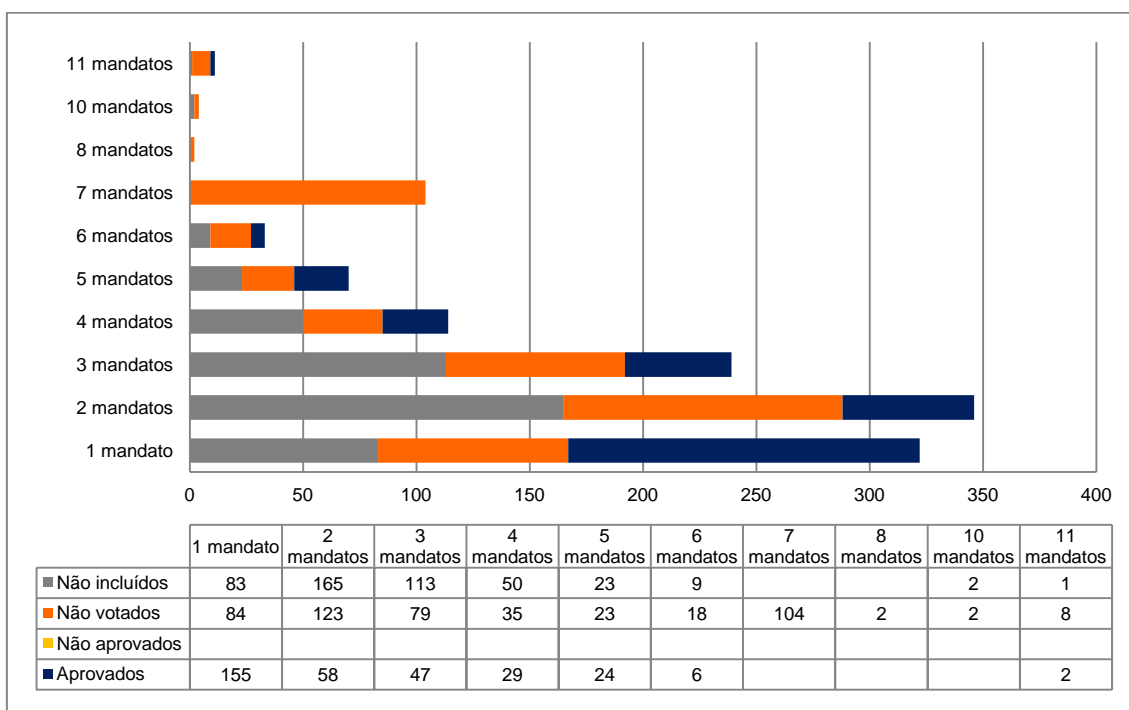
---

<sup>82</sup> Fora da lógica fidelidade que gera proeminência partidária que gera ocupação de cargo que gera mais votos que gera reeleição.

<sup>83</sup> Candidato independente, Severino Cavalcante foi eleito Presidente da Mesa do Plenário no biênio 2005-2006.

## 2.4.1 – Tempo de Casa

Gráfico 12 – Tempo de Casa



O grande número de proposições incluídas e não apreciadas para deputados com sete mandatos foi gerado devido já citado caso do Deputado Arnaldo Faria de Sá, responsável por 102 dos 104 requerimentos de deputados com 7 mandatos, dos quais 100 tiveram como objeto uma mesma proposição<sup>84</sup>. Os casos de dez e onze mandatos se referem a um único deputado cada, respectivamente, Miro Teixeira e Henrique Eduardo Alves.

Fora esses casos, a tabela apresentou uma surpreendente simetria entre proposições não incluídas, incluídas e aprovadas provenientes de deputados desde seu primeiro ao sexto mandato, e é interessante também notar a progressiva diminuição de pedidos conforme aumenta o número de mandatos<sup>85</sup>, número difícil de interpretar uma vez que não temos disponíveis os dados relativos ao número de deputados em quais mandatos na 53ª Legislatura. A tendência não é seguida, todavia, pelos deputados do primeiro ao segundo.

<sup>84</sup> Ver nota 4.

<sup>85</sup> Consideramos que seria interessante num segundo momento comparar com o número total de deputados de acordo com o número de mandatos presentes na Casa. Infelizmente, não tivemos tempo hábil de fazê-lo.

Cabe lembrar que a coleta dos dados foi feita na 54<sup>a</sup> Legislatura e que podemos dizer, portanto, que deputados que constam na tabela como tendo um mandato não foram reeleitos depois da Legislatura que trabalhamos. Não podemos trabalhar com a não reeleição sendo necessariamente um sinal de insucesso, uma vez que o deputados pode ter concorrido para cargos mais visados, no Senado ou Executivo<sup>86</sup>. Já os deputados em segundo mandato, desses podemos dizer que tiveram sucesso, uma vez que na 54<sup>a</sup> Legislatura estavam no segundo mandato e que, como apresentaram requerimentos, necessariamente também o estavam na 53<sup>a</sup><sup>87</sup>, esses, portanto, quiseram a reeleição e o lograram.

Ainda assim, tendemos a considerar que o tempo de Casa nos diz muito pouco a respeito da proposição ser ou não incluída. Podemos, sim, afirmar que deputados até o segundo mandato são responsáveis pela maior parte das proposições. Isto é, se considerarmos 1 ou 2 mandatos como uma única categoria – uma vez que não temos como nos certificar com os dados que dispomos que deputados eram de fato novatos – em oposição a uma segunda categoria de 3 a 6 – para corrigir as distorções geradas de 7 a 11, das quais já tratamos, teremos alguns números interessantes.

Em primeiro lugar, enquanto deputados do 3<sup>o</sup> ao 6<sup>o</sup> mandato foram responsáveis por 36,6% do total de requerimentos, os com menos tempo de Casa apresentaram 53,6%. O resultado que realmente surpreendeu foi o das proporções dentro do total de requerimentos apresentados em cada grupo. Enquanto a proporção de incluídos mas não votados foi semelhante nos dois grupos – 34% nos *seniores* e 31% nos *juniores* –, os com menos tempo de casa tiveram maior quantidade – em absoluto e proporcional ao total de apresentados – de requerimentos convertidos em proposições aprovadas: dentre os *seniores*, 42,8% das proposições requeridas jamais foram apreciadas e 23,2% foram aprovadas, enquanto que entre os *juniores* 37% não foram pautadas e 32

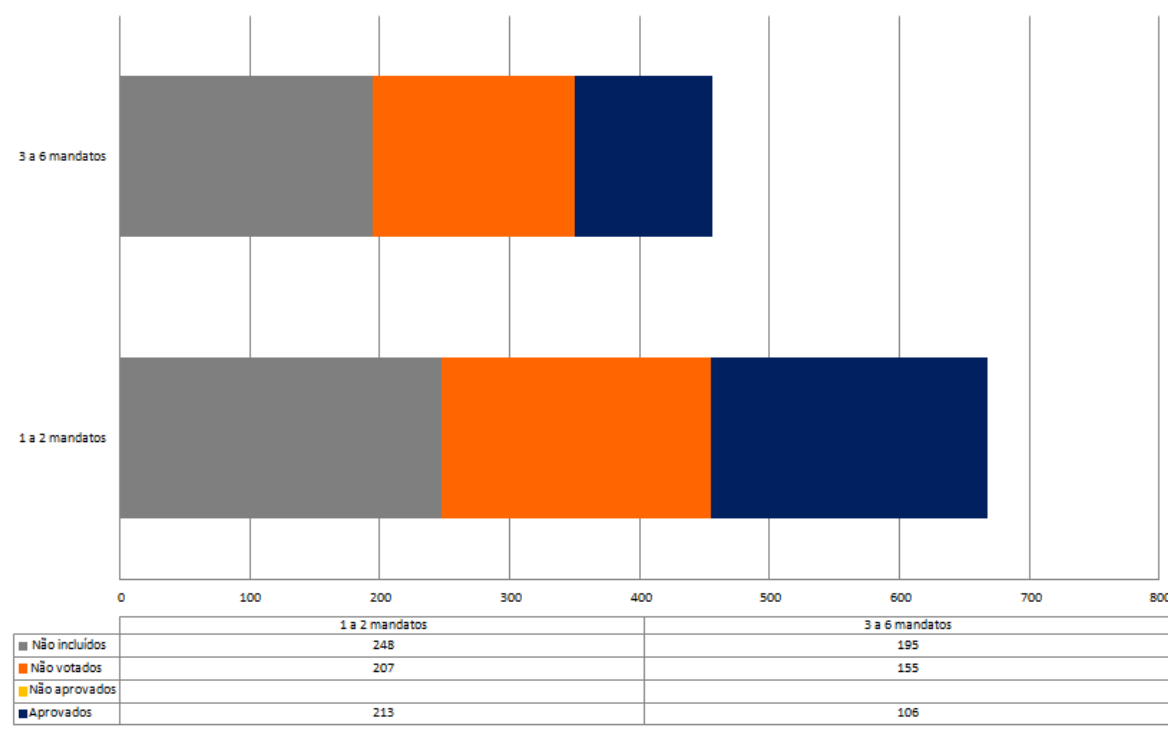
% lograram aprovação.

---

<sup>86</sup> Além da possibilidade do parlamentar simplesmente desistir de um novo pleito. Ver Florentino, 2008.

<sup>87</sup> Ainda que como suplentes.

Gráfico 13 – Tempo de Casa – *juniores e seniores*



Ainda que seja fácil cair na tentação de considerar o dado sinal de que os deputados com menos tempo de mandato têm maior influência que os seniores, não achamos que seja esse o caso. Acreditamos mais razoável concluir que esses deputados estejam mais sujeitos a pressões dentro da Câmara. Ao apreciar mais de perto as proposições requeridas por cada uma das categorias definidas, encontramos que os deputados em seu primeiro ou segundo mandato apresentaram um tendência a buscar incluir proposições com grande número de requerimentos.

Bons exemplos são a PEC 333/2004<sup>88</sup>, que recebeu 7,8% do total de requerimentos da Legislatura e 9,7% do total de pedidos dos *juniores*; a PEC 2/2003<sup>89</sup> que sozinha recebeu 8,2% dos requerimentos e 9,7% dentre os *juniores*; e o melhor dos exemplos, o PLP 1/2003<sup>90</sup>, que recebeu 8,2% do total

<sup>88</sup> Ver nota 66.

<sup>89</sup> Que possibilitaria que os servidores públicos requisitados optassem pela alteração de sua lotação funcional do órgão cedente para o órgão cessionário. Ficou conhecida como “trem da alegria”.

<sup>90</sup> Ver nota 68.

de pedidos e 15% do total de pedidos de deputados em primeiro ou segundo mandato<sup>91</sup>.

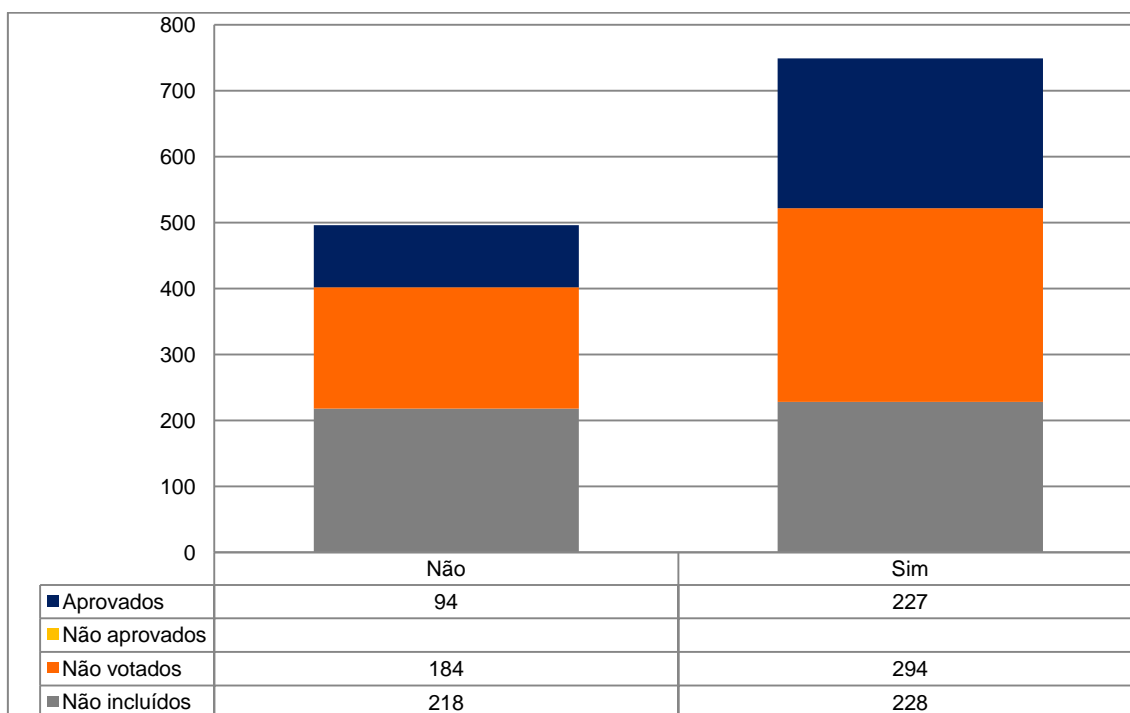
Seria possível supor duas justificativas para esses números: os deputados com menos tempo de Casa podem estar buscando a inserção dentro de suas bancadas partidárias e seguindo orientações de Lideranças ou cedendo a pressões de manifestações dentro do Congresso, uma vez que as três proposições exemplificadas têm em comum o fato de terem mobilizado a sociedade civil e gerado tumultos na Câmara. O que é possível concluir dessa apreciação é que os deputados com mais tempo de Casa se sentem mais a vontade para buscar incluir na Pauta itens novos, enquanto os deputados com menos experiência parlamentar tendem a agir em bloco.

---

<sup>91</sup> A exceção é a PEC 534/2002. Não a consideramos, todavia, porque todos os requerimentos foram apresentados por um único deputado – Arnaldo Faria de Sá. Já tratamos do tema.

## 2.4.2 – Ocupação de Cargo

Gráfico 14 – Ocupação de Cargo



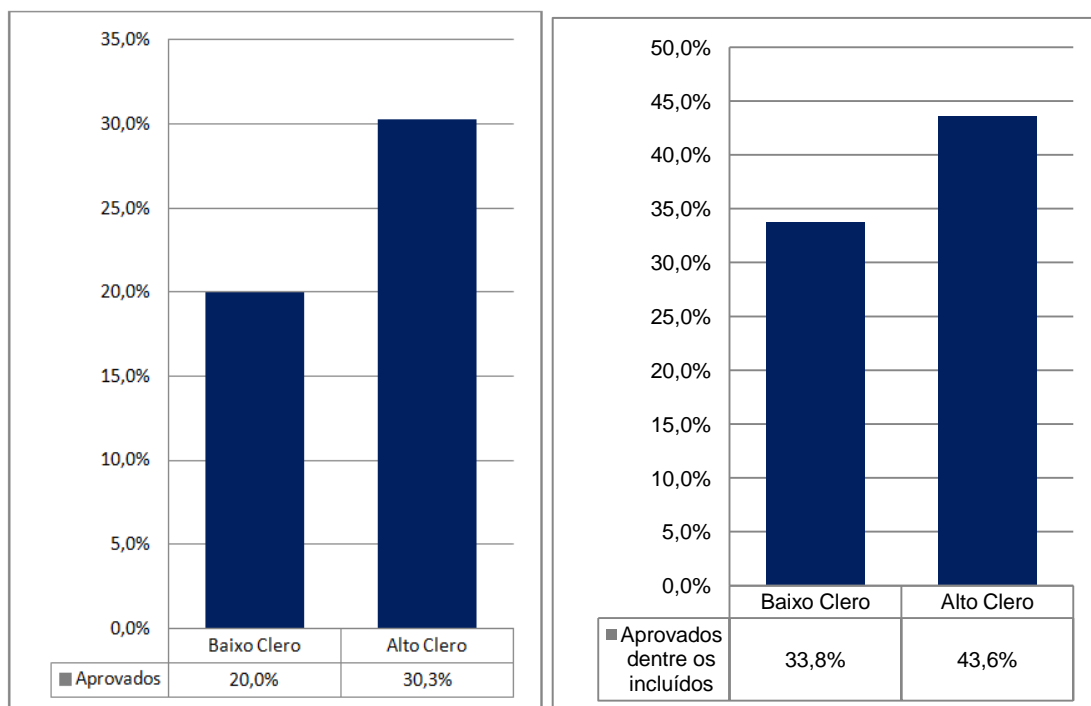
Num primeiro momento, é possível notar que o número de requerimentos apresentados por deputados que já ocuparam cargo na Mesa do Plenário ou CCJC é alto, quase três vezes mais do que os apresentados por parlamentares que nunca exerceram essas funções. Esse pode ser outro indício de que o instrumento efetivamente apresenta resultados e que esses deputados que já exerceram cargos – e que, portanto, têm maior domínio do Regimento formal e das regras informais – continuam apresentando porque, primeiro, sabem da existência dele e dos critérios formais para sua apresentação. Conforme já falamos no início do capítulo, uma grande quantidade de requerimentos – quase 100, de um total de 1340 – tiveram como objeto proposições que sequer receberam despacho de plenário – conclusivas –, o que demonstra um alto índice de desconhecimento das regras e procedimentos por parte de deputados, gabinetes e assessorias.

Depois, a respeito da inclusão e aprovação de proposições, identificamos a variável como a de mais peso até então. Se em números absolutos ambas as categorias de deputados apresentaram números semelhantes de requerimentos que não tiveram qualquer sucesso -218 e 228 para *baixo* e *alto*

*clero*, respectivamente –, em termo proporcionais o índice de insucesso das categorias foi de 44% e 30,4%. Portanto, a variável se mostrou forte, quer dizer, é mais provável que, ao apresentar um requerimento, um deputado do *alto clero* seja atendido e o item figure na OD do que ocorra o mesmo com um deputado do *baixo clero*. Quando expandimos para o número de proposições incluídas mas não apreciada, os índices são simétricos e a variável não se mostra importante, 37,1% para os que nunca ocuparam cargos e 39,3% para os que já o fizeram.

A diferença mais sensível, no entanto, está nos requerimentos referentes a proposições incluídas, votadas e aprovadas: dentre os deputados do *baixo clero*, o índice ficou em 20% enquanto que dentre membros do *alto clero* o percentual foi de 30,3. Significa dizer que os deputados do *alto clero* não só têm mais capacidade de incluir proposições na OD quando apresentam requerimentos como também têm maior capacidade de aprová-las quando incluídas.

Gráficos 15 e 16 – Percentual de proposições incluídas de acordo com o total apresentado e percentual de aprovadas em cima do total de incluídas de acordo com ocupação ou não de cargo



Desses números nós concluímos que ao longo do processo de agendamento vai sendo reforçada a influência de deputados do que chamamos de *alto clero*. Considerando que entendemos que o real sucesso do requerimento depende da sua votação e aprovação – ainda que a inclusão em pauta sem a votação seja um elemento interessante para a análise –, é possível enxergar uma progressão ao longo do processo na importância da ocupação de cargo para a aprovação de proposição requerida. Se dentre o total de requerimentos apresentados, o baixo clero incluiu na OD 57% e o alto clero 69,6%; dentre o total de proposições que cada uma das duas categorias conseguem incluir na OD, o baixo clero consegue a votação e aprovação de 33,8% e o alto clero de 43,6%.



## CONCLUSÃO

A emblemática campanha do deputado Tiririca, eleito pelo estado de São Paulo para a 54ª Legislatura inspirou o título de nosso trabalho e corroborou algumas de nossas hipóteses: afinal, o que faz um deputado? Ou melhor, o que *pode* fazer um deputado? Buscando novas soluções para dilemas de um esquema de representação tradicional em crise, nosso objetivo com esse trabalho foi entender a capacidade de atuação e influência de um deputado de acordo com seus atributos. Mais especificamente, a partir da observação dos requerimentos de inclusão em pauta e das proposição às quais eles se referem, buscamos entender como se configuram as relações de poder entre os atores a partir de um ponto de visto microinstitucional, isto é, dentro do parlamento, sem foco nas relações entre Poderes.

Se a literatura acerca do tema era quase nula, a escolha das variáveis a serem avaliadas surgiu a partir da observação da teoria consolidada de estudos legislativos no Brasil e de indícios que surgiram numa primeira apreciação qualitativa. Se a literatura se divide acerca da importância do critério localista ou partidário na atuação parlamentar, abarcamos as duas categorias de variáveis em nossa apreciação. Depois, incluímos a variável de atributos do deputado independente de sua posição partidária ou localista, mas segundo sua carreira parlamentar dentro da Casa, isto é, quantidade de mandatos e ocupação de cargo – e para isso criamos uma categoria pragmática para dividir os deputados em *alto clero* e *baixo clero*.

As conclusões são resultado da análise de todos os requerimentos apresentados por deputados em na 53ª Legislatura, iniciada em 2006 e encerrada em 2010. Diante da breve faixa temporal que abarcou nosso censo dos requerimentos, não pudemos tirar conclusões que possam ser generalizadas, uma vez que não sabemos dizer quais delas são características da forma como se configura nossa Câmara dos Deputados – de acordo com os incentivos institucionais aos quais está submetida e a cultura política na qual está imersa – e quais possam ser circunstanciais, peculiares da configuração da 53ª Legislatura.

Acreditamos, no entanto, que o esforço foi válido no sentido de preencher um vácuo na literatura no que diz respeito: 1) às apreciações microinstitucionais, raríssimas numa literatura focada nas relações entre poderes e que toma o Legislativo como ator individual; 2) à observação da atividade legislativa e das regras procedimentais do parlamento que não leve em consideração somente a legislação aprovada – e que considere a categoria do poder como *nondecision-making*; 3) à problematização da suposta igualdade na capacidade de atuação dos deputados que, se é formalmente estabelecida, pode apresentar grandes dissonâncias na atividade parlamentar até então desconsideradas. Vamos então aos nossos resultados.

Primeiro, foi possível observar o desconhecimento das regras formais por parte dos deputados e de seus gabinetes. Além da grande quantidade de requerimentos buscando a inclusão na pauta de proposições que sequer iriam à Plenário, ocorreu uma forte predominância de requerimentos por parte de deputados que já ocuparam cargos no Plenário ou na CCJC – e que, portanto, já viveram mais de perto e sabem como se dá o processo de colocação de itens em pauta.

Ainda que não tenhamos os dados relativos às proposições que não receberam requerimentos de pedido de inclusão em pauta, acreditamos ser razoável supor – pelo mesmo conjunto de indícios levantados agora – que o requerimento de inclusão em pauta não é completamente vazio de significado, funcionando apenas como ferramenta de resposta às bases, como chegamos a considerar como hipótese no início da pesquisa.

É interessante notar, no entanto, que isso não exclui a possibilidade do uso do requerimento com fins eleitorais e de resposta às Lideranças partidárias, isto é, o deputado se utilizaria do instrumento para vincular a proposição à sua imagem, uma vez que dela não pode ser autor ou para mostrar às Lideranças de seu partido ou bloco que está empenhado em apoiar a agenda dos mesmos. O que se pode dizer é que, ainda que não se possa comprovar uma relação direta de causalidade entre o requerimento e a inclusão, aquele se configura como um termômetro interessante acerca do que desperta a atenção e mobiliza os deputados.

Encontramos que alguns atributos dividem os deputados em proativos ou reativos. Isto é, de um ponto de vista do poder entendido também como *nondecision-making*, alguns deputados têm a prerrogativa de decidir o *hall* de temas e que à outros resta a função de abraçar ou não a agenda por eles definida. Dividimos esse deputados em dois grupos que chamamos de *proativos* e *reativos*. É interessante ressaltar, todavia, que, ainda que estabeleçam o que será votado, os deputados pertencentes a categorias que os qualificam como *proativos* em quase todos os casos são uma minoria e não têm capacidade de impor sua agenda sem o apoio dos *reativos*.

A comparação entre a autoria de proposições e de requerimentos de inclusão nos trouxe o critério partidário para a definição de quem seria esse deputado *proativo* e quem seria o *reativo*. O PMDB se apresentou como eminentemente reativo, tendo sido autor da maior parte dos requerimentos que resultaram em inclusão na OD e também em aprovação, o partido teve papel insignificante na autoria de proposições. O PT, ao contrário, teve menos requerimentos referentes a proposições incluídas do que esperávamos e, dentre as incluídas, o percentual de aprovadas foi inferior ao de partidos como DEM e PSDB. A força do partido do chefe do Executivo está demonstrada, no entanto, na autoria de proposições: 87% do total de requerimentos que se referiram a proposições aprovadas – virtualmente todas de autoria de deputados – tiveram como autores dessas proposições deputados do PT ou do PDT, outro partido da base.

Depois, outra variável que se mostrou importante na definição de quem seria o deputado *proativo* e quem seria o *reativo* foi o tempo de Casa: deputados em seu primeiro ou segundo mandato tendem a pedir a inclusão de proposições mais populares, isto é, de proposições que já receberam muitos requerimentos, se comparados a deputados com mais tempo de Casa. Seja para associar seu nome a proposições aprovadas, seja para demonstrar fidelidade, ao abraçar a agenda de seu partido, o caso é que esses deputados têm pouca capacidade de incluir demandas próprias, mas buscam abraçar demandas alheias – isto é, no que diz respeito a proposições que vão a Plenário, não avaliamos as conclusivas.

A análise das *coincidências* de autoria – requerimento e proposição – demonstrou, em todos os casos, a necessidade de construção de acordos, isto é, foi recorrente o fator coincidência aparecer como empecilho para a aprovação de legislação em alguma etapa do processo. A *coincidência estadual* – que, por sinal, foi muito maior do que esperávamos – se mostrou importante para incluir temas na pauta – inclusão na OD – mas não foi suficiente para a aprovação, tendo sido considerada, inclusive, variável de correlação negativa. A *coincidência estadual* seguiu a mesma tendência.

Com relação à *coincidência partidária*, a tendência aparece em todas as etapas do processo: uma proposição que tenha como autor(es/as) deputados(as) do mesmo partido tem menos chance de ser incluída na OD e menos ainda de ser votada. Se, no entanto, se expandir essa *coincidência* para toda a base, encontraremos uma das variáveis positivas mais importantes para inclusão e aprovação de proposição.

Esses resultados são interessantes porque não excluem nenhuma das clivagens consideradas pela literatura, isto é, se a clivagem estadual demonstrou ser forte (com um quarto dos pedidos apresentando esse tipo de coincidência), ele não é suficiente, mas chega se empecilho. Quanto à clivagem partidária, a coincidência dentro do bloco da base como variável fundamental demonstrou a importância do partido governista construir base de apoio e a sua dependência em relação aos partidos e deputados *reativos*, ainda que detenha o quase monopólio dos poderes *proativos*.

Por fim, acerca da ocupação ou não de cargo na Mesa do Plenário ou da CCJC, também encontramos variáveis importantes. Um deputado do que chamamos de *alto clero* tem mais chance de incluir uma proposição, quando apresente requerimento. Assim também, quando já incluída, um deputado do *alto clero* tem mais chances de ver a proposição requerida votada e aprovada que um deputado do *baixo clero*. Consideramos esse dado importante e entendemos que ainda faltam estudos que posicionem os deputados dentro da Casa de acordo com esses e outros critérios que não abarcamos.

O debate acerca da democracia no Brasil parece ter sido seqüestrado pelas novas formas de representação e o da Reforma Política tende sempre a focar

os aspectos macroinstitucionais, tais quais sistema eleitoral, forma de governo, quantidade de partidos. Nosso objetivo com esse trabalho foi fornecer algum subsídio microinstitucional para ajudar a pensar na representação nesse contexto: o Brasil vive o maior período democrático que já experimentou e também um momento de destaque internacional, mas não escapa ao dilema ocidental da crescente deslegitimação das instituições representativas tradicionais. Enquanto isso, o mundo experimenta uma nova onda de democratização, que traz uma nova dose de expectativas em cima dessas mesmas instituições. Afinal, será possível pensar um parlamento que abarque as demandas das novas formas de se enxergar a política?

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.5-33, 1988.

ALEMÁN, EDUARDO; TSEBELIS, GEORGE, 2005, Washington D.c.. **Presidents, Parties, and Agenda Control in Latin America**. Washington: 2005 Annual Meeting Of The American Political Science Association, 2005.

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

\_\_\_\_\_. Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation. **American Journal Of Political Science**, New York, v. 39, n. 2, p.406-433, 1995.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p.-., 2000.

ARAÚJO, SUELY MARA V. G.; SILVA, RAFAEL S. E, 2011, **Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil**: por um retrato mais fidedigno do parlamento e dos parlamentares. Belo Horizonte: 1º Encuentro Internacional Legislativos En América Latina, 2011.

SILVA, RAFAEL S. E; ARAÚJO, SUELY MARA V. G., Apropriação da da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?. **Textos para Discussão**, Senado Federal, v. 76, p. 1-37, 2010.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S.. Two Faces of Power. **The American Political Science Review**, Los Angeles, v. 56, n. 4, p.947-952, 1962.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Brian D.. **Agendas and Instability in America Politics**. Chicago: University Of Chicago Press, 1993.

CINTRA, Antônio Otávio; LACOMBE, Marcelo. A Câmara dos Deputados na Nova República:a visão da Ciência Política. In: CINTRA, Antonio Otávio; AVELAR, Lucia. **Sistema Político Brasileiro**: Uma Introdução. 2. ed. Rio de Janeiro/são Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. -..

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D.. Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877-1986. In: BRADY, David W.; MCCUBBINS, Mathew D.. **Party, Process, and Political Change in Congress**: New Perspectives on the History of Congress. Stanford, Ca: Stanford University Press, 2002. p. ..

\_\_\_\_\_. **Setting the Agenda in the U.S. House of Representatives**: Responsible Party Government. New York: Cambridge University Press, 2005.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório:: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p.333-369, 2005.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper And Row, 1957.

EDWARDS, George C.; WOOD, B. Dan. Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media. **American Political Science Review**, New York, v. 93, n. 2, p.327-344, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fgv/fapesp, 1999.

\_\_\_\_\_. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. .-. , 2001.

FINOCCHIARO, Charles J.; ROHDE, David W.. War for the Floor:: Partisan Theory and Agenda Control In the U.S. House of Representatives. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 33, n. 1, p.35-61, 2008.

GEDDES, B.. **Politicians dilemmas: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University Of California, 1994.

GILBERT, Sheldon; OUTROS, e. The State of the Union Address and the Press Agenda. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 57, n. 4, p.584-588, 1980.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**: CEBRAP, São Paulo, v. 76, n. , p.17-41, nov. 2003.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Caderno de Pesquisa**: CEBRAP, São Paulo, v. 5, n. , p. .-. , 1996.

\_\_\_\_\_. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p.737-776, 2005.

LOWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel. **Comparing legislatures**. Boston: Little Brown, 1979.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization**: the case of Brazil. Stanford, Ca: Stanford University Press, 2001.

MARRENCO, André. Migração Partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ufmg, 2007. p. .-..

MAYHEW, David R.. **Congress: The electoral connection**. Yale: Yale University Press, 1974.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 51, n. 18, p.123-140, 2003.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados:: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p.371-394, 2005.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victória. **Reforma Política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p. -..

\_\_\_\_\_. Lista aberta ? Lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ufmg, 2007. p. -..

\_\_\_\_\_. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. **Reforma Política: Lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. p. -..

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Dados**, São Paulo, v. 43, n. 15, p.45-67, 2000.

\_\_\_\_\_. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão:: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p.265-301, 2002.

\_\_\_\_\_. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa:: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.735-771, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy. **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Ufmg, 2008. p. 75-96.

\_\_\_\_\_. Under what Conditions do Presidents Resort to Decree Power: Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal Of Politics**, Washington, v. 67, n. 1, p.40-75, 2005.



PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p.20-43, 2001.

POWELL, G. B.. The Chain of responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L.. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. p. -..

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira:: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.699-734, 2003.

ROCHA, Marta Mendes da. Representação, Deliberação e Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 74, n. 25, p.121-194, 2010.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p.-., 1997.

\_\_\_\_\_. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p.237-264, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Ufmg, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p.693-735, 2005.

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. **American Political Science Review**, Los Angeles, v. 64, n. 4, p.1033-1053, 1970.

SHEPSON, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R.. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 19, n. 2, p.149-179, 1994.

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

STIGLITZ, Edward H.; WEINGAST, Barry R.. Agenda Control in Congress:: Evidence from Cutpoint Estimates and Ideal Point Uncertainty. **Legislative Studies Quarterly**, Los Angeles, v. 35, n. 2, p.157-185, 2010.

TESTA, Graziella G.; **A Medida Provisória como peça fundamental no delicado equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo: um estudo de caso do episódio CPMF na Câmara; Monografia de conclusão de curso; Universidade de Brasília; Brasília; 2008.**

YOUNG, Irin Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, n. , p.139-190, 2006.