

XI ENCONTRO DA ABCP

AT: Instituições Políticas

**PODER DE AGENDA NEGATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
BRASILEIRO: MECANISMOS INSTITUCIONAIS E CONDICIONANTES
ORGANIZACIONAIS PARA O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS
CONTRÁRIAS À AGENDA GOVERNISTA**

Elaine Gontijo (MEC)

Filipe Souza Corrêa (UFMG)

Curitiba, PR
31 de Julho a 3 de Agosto de 2018

**PODER DE AGENDA NEGATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
BRASILEIRO: MECANISMOS INSTITUCIONAIS E CONDICIONANTES
ORGANIZACIONAIS PARA O BLOQUEIO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS
CONTRÁRIAS À AGENDA GOVERNISTA**

Elaine Gontijo (MEC)
Filipe Souza Corrêa (UFMG)

Resumo do trabalho:

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

Palavras-chave: Relação Executivo-Legislativo; Presidencialismo de Coalizão; Bloqueio de proposições; Produção legislativa

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito da atividade legislativa no Brasil. No entanto, diferente da literatura corrente, em lugar de observar a *preponderância do Executivo* apenas a partir do volume de proposições e sucesso na aprovação das proposições de sua autoria, este trabalho tem como objetivo analisar as ações de *bloqueio legislativo*.

Entendemos como bloqueio, as situações em que, diante de proposições originadas pelos parlamentares, existe a necessidade da Presidência da República utilizar-se de instrumentos regimentais do processo legislativo, com o apoio de atores relevantes de sua base parlamentar, a fim de impedir que as matérias contrárias à sua agenda sejam aprovadas. Portanto, argumentamos que a análise da preponderância do Executivo requer a consideração do conjunto de sua atuação no Congresso Nacional, incluindo, portanto, o controle sobre o trâmite legislativo das proposições apresentadas por parlamentares que tendem a alterar as políticas públicas implementadas pelo governo, o que configura um *poder de agenda negativo*.

Na análise do trâmite legislativo das proposições que se pretende bloquear, os elementos organizacionais assumem relevância, especialmente porque no contexto da vigência de um presidencialismo de coalizão, as relações entre Presidência e Ministérios implicam o gerenciamento de conflitos entre os parceiros da coalizão. Como os conflitos podem ser de natureza diversa, os mecanismos de gerenciamento também o são, portanto, é de se esperar que o presidente constitua, na estrutura da Presidência, instituições para exercer um controle sobre os Ministérios e trazer certa unidade ao conjunto de formuladores de políticas que compõem o seu gabinete ministerial.

Com o objetivo de verificar se o Executivo de fato se utiliza das estratégias de bloqueio para impedir que propostas legislativas de origem parlamentar sejam aprovadas, buscamos observar os interesses do Ministério da Educação no âmbito legislativo, que foi selecionado por suas características de alta institucionalização e importância em termos orçamentários e de formulação de políticas públicas. Dentre as comissões permanentes, selecionamos apenas a Comissão de Educação (CE) e de Finanças e Tributação (CFT). Essa seleção se justifica porque, em primeiro lugar, muitas das proposições de interesse do MEC não chegam a passar por outras comissões além destas; e, em segundo, porque essas comissões são as que apresentam impacto mais direto sobre a matéria, seja em relação ao seu conteúdo, seja em relação ao seu impacto orçamentário. Com esse recorte, fizemos o levantamento dos posicionamentos do Ministério em relação às proposições legislativas (PLs e PLPs), apresentados por parlamentares no período entre os anos de 1995 e 2014 a

fim de verificar se um posicionamento de rejeição do ministério em relação a alguma dessas proposições possui impacto direto na sua trajetória de tramitação no interior das comissões.

O estudo permite afirmar que o Poder Executivo, utilizando-se de um arranjo institucional constituído por lideranças partidárias, Assessorias Parlamentares dos Ministérios e instituições internas ao gabinete presidencial, interfere significativamente na tramitação das matérias de origem do Poder Legislativo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As pesquisas sobre a relação Executivo e Legislativo no Brasil em geral mensuram a *preponderância legislativa do Executivo* a partir da observação das prerrogativas constitucionais que permitem à Presidência da República exercer seu poder de agenda no processo decisório no interior do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Essa teoria segue em grande medida o chamado *modelo do cartel partidário*, formulado por Cox e McCubbins (1993, 2005), em que os partidos políticos atuam como elemento central da explicação do funcionamento do Legislativo americano por oferecem uma solução para problemas de ação coletiva no decorrer do processo decisório.

Para os fins deste trabalho é importante resgatar que, segundo Cox e McCubbins (2005), a cartelização da agenda decisória no âmbito legislativo depende da aplicação de um *poder de agenda positivo*, definido como a capacidade institucional que o partido majoritário tem de fazer com que as suas matérias de interesse avancem no decorrer do processo legislativo até sua aprovação final. Por sua vez, o *poder de agenda negativo* seria definido como a capacidade de bloquear as matérias antes de chegar a uma votação final, o que será objeto de investigação neste trabalho.

Além disso, as relações entre Presidência e Ministérios implicam o gerenciamento de conflitos entre os parceiros da coalizão, que podem ser de natureza diversa, o que se reflete na diversidade de mecanismos utilizados para o gerenciamento desses conflitos. Neste artigo exploramos o mecanismo de *supervisão ou controle da atividade legislativa dos ministros*. Devido às dificuldades relacionadas à gestão de conflitos internamente à coalizão, é de se esperar que a Presidência da República crie instituições com os objetivos de exercer controle sobre os Ministérios e de trazer unidade ao conjunto de formuladores de políticas no interior do seu gabinete ministerial.

Batista (2014) apresenta como se dá o processo de formulação das iniciativas legislativas no interior do Executivo, o que permite uma interessante visão da estrutura do Executivo, que se divide entre o gabinete ministerial e a Presidência da República, que se subdivide em órgãos essenciais, órgãos consultivos, órgãos de assessoramento e secretarias (BATISTA, 2014, p. 99). Batista (2014) argumenta que, nos governos de

coalizão, pelo fato de o presidente precisar de partidos de diferentes preferências e interesses eleitorais para a composição do governo, pode haver uma divergência entre as preferências do presidente e desses partidos. Assim, haveriam dois atores centrais envolvidos na tomada de decisões em determinada área, i.e., presidente e ministro. Esses dois atores teriam diferentes interesses que resultariam numa necessidade de barganha para a tomada de decisões.

Santos (2003), por sua vez, argumenta que pelas incertezas geradas pelo multipartidarismo, a obtenção de cargos no Executivo assume significativa importância para os partidos políticos no Congresso, ou seja, é fundamental ter acesso a cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais. A decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos políticos (SANTOS, 2003, p. 65). Hiroi e Rennó complementam essa percepção, trazendo para a discussão o fato de que a composição ideológica dos partidos que compõem o gabinete ministerial afeta as chances de sucesso legislativo (HIROI; RENNÓ, 2014, p. 7)

Com variações organizacionais ao longo do tempo, as estruturas de assessoramento presidencial auxiliaram os presidentes em sua relação com o Congresso, ocupando-se da formulação de posições com relação a todos os projetos de atos normativos que viessem a ser analisados pelo presidente. Dos órgãos associados à Presidência, dois especialmente nos interessam para a compreensão da estrutura de articulação das posições do Executivo no Congresso: (i) a Casa Civil e (ii) o órgão da Presidência responsável pela articulação institucional, atualmente a Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Governo.

Lameirão (2011) afirma que, por suas atribuições formais, a Casa Civil pode ser entendida como um instrumento de controle e liderança. Costa (2006), por sua vez, traz um outro aspecto do papel realizado pela Casa Civil, qual seja o de mediar o conflito resultante do posicionamento divergente entre os diversos Ministérios e complementar às posições apresentadas. Portanto, mais especificamente nos governos Cardoso e Lula¹, a Casa Civil passou a promover o gerenciamento das ações do governo, acumulando, com isso, as funções de coordenação política e assistência administrativa do presidente. Esse gerenciamento acabou por reforçar essa posição de comando em relação às outras pastas ministeriais.

Em geral, os trabalhos que buscam relacionar a estrutura da Presidência da República com a formulação de propostas legislativas (BATISTA, 2014; GAYLORD; RENNÓ, 2014;

¹ Segundo Lameirão (2011), embora a Casa Civil seja constantemente definida como um órgão de Estado, sua configuração e conformação varia de acordo com o incumbente e as diferentes necessidades de gestão da sua coalizão.

INACIO, 2012; INACIO; LLANOS, 2015; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2004; RENNÓ; WOJCIK, 2015; VIEIRA, 2017) enfocam o papel institucional da Casa Civil e dos Ministérios na formulação de políticas, mas não de todos os aspectos operacionais que levam à articulação política entre a agenda da Presidência e os interesses no âmbito do Legislativo. Portanto, o argumento defendido neste artigo é de que todas as fases operacionais são importantes para a efetivação dos bloqueios, desde a formulação de posições nos Ministérios, passando pela sua validação no âmbito da Presidência até a sua articulação junto aos atores relevantes no Congresso.

No âmbito do Poder Legislativo, consideramos que o jogo político se dá em duas arenas com suas regras próprias: Plenário e Comissões. Nem todas as matérias tramitam pelo Plenário, o que pode ser utilizado como parte de uma estratégia para acelerar ou atrasar uma matéria. Alguns autores têm destacado os movimentos de obstrução que ocorrem nos processos de votação do Plenário (HIROI; RENNÓ, 2014; INACIO, 2009). Hiroi e Rennó (2014, p. 11), por exemplo, argumentam que o atraso na deliberação de uma matéria pode trazer algumas vantagens e desvantagens aos interessados por uma proposta legislativa. Segundo os autores, se o atraso, por um lado, dá margem a revisões e discussões sobre o conteúdo da proposta, por outro, impede que matérias indesejadas sejam aprovadas rapidamente.

As Comissões possuem papel importante no processo legislativo, por constituírem a arena em que ocorre a revisão legislativa, por exemplo, a menos que seja apresentado um requerimento de urgência para determinada proposição em tramitação, é nas Comissões em que as proposições oriundas do Executivo poderão ser alteradas pelos parlamentares. Ainda que indiretamente, é nas comissões que os partidos podem monitorar as políticas públicas formuladas pelos ministros e enviadas ao Congresso para apreciação como proposições legislativas (INÁCIO; REZENDE, 2015, p. 310). Não por acaso, mudanças realizadas ao longo do tempo trouxeram um incremento na correspondência entre a estrutura do sistema de comissões e a composição do portfólio ministerial em termos de áreas de políticas (INÁCIO; REZENDE, 2015, p. 313).

A perspectiva de uma centralidade do plenário no processo decisório, derivada da importância do pedido de urgência como um mecanismo de preponderância do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 27), vem sendo questionada. Desde o início dos anos 2000, as comissões têm adquirido maior relevância por dois fatores (ALMEIDA, 2014, 2016): pelo seu papel de espaço de deliberação onde as proposições são examinadas em maior profundidade, inclusive como fórum de recepção das demandas da sociedade civil por meio das audiências públicas que vêm aumentando nos últimos anos; e, em segundo lugar, porque mais matérias têm sido aprovadas de forma conclusiva nas comissões, sem que seja necessária sua tramitação no Plenário. Santos e Almeida (2005) destacam também a

importância do papel de relator, que não se deve necessariamente a seu poder formal para influenciar a decisão final da comissão, mas sim pelo seu papel informacional, mais especificamente pela delegação da comissão para que o relator colete e transmita informações sobre o impacto da proposição.

3 DADOS E MÉTODO

As estruturas organizacionais envolvidas no processo de articulação política podem ser descritas pelos dispositivos legais que as sustentam, conforme descrito no tópico seguinte. No entanto, por verificar que algumas de suas dimensões não poderiam ser evidenciadas apenas por dispositivos formais, optamos por buscar complementação de informações por meio de entrevistas com atores chave. Foram observados para a seleção dos entrevistados alguns critérios, como tempo de ocupação do cargo (pelo menos dois anos), variação de mandatos (todos os períodos de coalizões foram representados por pelo menos um dos entrevistados e atuação direta em proposições do governo).

Com esse objetivo, foram entrevistados, no período de julho de 2016 a julho de 2017, 08 representantes dos seguintes cargos²: (1) Subchefe de Assuntos Parlamentares da Presidência da República; (2) Líder de Governo na Câmara dos Deputados; (3) Assessor da Liderança de Governo da Câmara dos Deputados; (4) Assessor de Liderança do PT; (5) Assessor de Liderança do PMDB; (6) Assessor de Assessoria Parlamentar do Ministério da Educação; (7) Assessor da Assessoria Parlamentar do Ministério da Fazenda; e (8) Assessor da Assessoria Parlamentar do Ministério da Justiça.

Para aprofundar a análise acerca do uso dos procedimentos de bloqueio de proposição, tanto em termos de estruturas de articulação quanto da influência na tramitação das matérias, realizamos um estudo de caso sobre o processamento legislativo de uma área específica de política. Em termos de produção legislativa, o Ministério da Educação possui grande influência de acordo com estudos recentes. Batista (2014) propõe uma diferenciação entre os ministérios, dividindo-os em temáticos e de coordenação. No período analisado (1995-2010), considerando-se os projetos de lei, projetos de emenda constitucional, medidas provisórias e projetos de lei complementar, entre os Ministérios temáticos, o MEC foi o primeiro em termos de formulação da agenda legislativa do Executivo (BATISTA, 2014, p. 110).

² Juntos, os entrevistados ofereceram cobertura a todo o período analisado, ou seja, aos mandatos de Cardoso, Lula da Silva e Roussef. A média de tempo de serviço relacionado à articulação Executivo-Legislativo foi de 12 anos, sendo que o entrevistado com menos tempo de atuação está no cargo há 5 anos, e o que tem mais tempo, 20 anos.

4 O EXECUTIVO E SEU RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL COM O CONGRESSO NACIONAL

4.1 Aspectos organizacionais da formulação de posicionamentos em relação às matérias legislativas

Institucionalmente, o Poder Executivo Federal do Brasil sempre contou, em sua estrutura, com órgãos responsáveis pela coordenação política e relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, especificamente em se tratando dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares (COSTA, 2006). Essa organização institucional para a coordenação política teve sua origem no Decreto do Executivo nº 99.180, de 15 de março de 1990, em que ficaria definido que o acompanhamento da tramitação de atos legislativos seria de competência da Secretaria-Geral da Presidência da República, cabendo a cada gabinete ministerial *“acompanhar o andamento dos projetos de interesse do Ministério, em tramitação no Congresso Nacional, em articulação com a Secretaria Federal de Assuntos Legislativos”* (Art. 78, inciso II). Essa Secretaria Federal de Assuntos Legislativos, criada no mesmo decreto, pertencia ao Ministério da Justiça (Art. 83, inciso IX), e tinha como suas competências *“emitir pareceres em projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional”* (Art. 92, inciso III) e *“manter centro de documentação destinado ao acompanhamento do processo legislativo e das alterações do ordenamento jurídico”* (Art. 95, inciso I).

Ainda durante o governo Collor, em 19 de novembro de 1992, foi publicada a Lei nº 8490, que transformava a Secretaria Federal de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em Secretaria de Estudos Legislativos; e criava, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Suchefia para Assuntos Parlamentares (Art. 2º, inciso I), bem como outras subchefias que tinham como finalidade *“assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação da ação governamental e no relacionamento com o Congresso Nacional”* (Art. 2º).

Durante o segundo governo Cardoso, por meio da MPV nº 1795 de 1999, foi criada a Secretaria de Relações Institucionais, que atuaria como um órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, com a atribuição de assessorar *“especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, partidos políticos e entidades civis”* (art. 5º).

Por meio da Lei nº 10869, de 13 de maio de 2004, a Secretaria de Relações Institucionais passou a se chamar Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, sem que fossem alteradas as suas atribuições quanto ao assessoramento do relacionamento do Presidente com o Congresso Nacional, e o seu titular foi alçado ao cargo

de Ministro de Estado (Art. 25º, Parágrafo Único). Em 05 de dezembro de 2005, a Lei nº 11.204 transformou o cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, em Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais. Nova alteração se deu apenas em 05 de abril de 2016, quando foi extinta a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e suas atribuições realocadas para a Secretaria de Governo da Presidência da República, que passa a incluir na sua estrutura a Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR).

A organização da articulação da atuação do Poder Executivo junto ao Congresso Nacional ganhou reforço durante o governo Cardoso, a partir da criação do cargo de Chefe da Assessoria Parlamentar (DAS 101.4) para todos os 20 Ministérios por meio da Medida Provisória 813, de 01 de janeiro de 1995. As atribuições desses cargos são específicas de cada pasta. Em geral, a assessoria parlamentar é ligada ao gabinete do ministro³, e considerado um órgão de assessoramento direto do titular da pasta.

Posteriormente à criação do cargo de Chefe da Assessoria Parlamentar, em 09 de agosto de 1999, foi publicado o Decreto 3.132, que instituiu o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) no âmbito da Administração Pública federal, com os objetivos de: (i) assessorar o Presidente da República, os Ministros de Estado e os dirigentes de entidades estatais quanto às atividades do Congresso Nacional; (ii) coordenar, em termos de uniformidade, o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional; (iii) acompanhar a tramitação das proposições originárias do Poder Legislativo; (iv) diligenciar quanto ao atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso. O SIAL é composto pelas assessorias parlamentares dos ministérios, e de todos os órgãos da Administração Federal indireta que possuam atribuições análogas. O coordenador do SIAL é sempre o órgão responsável pelo relacionamento do presidente com o Congresso Nacional.

Em relação aos procedimentos, as assessorias parlamentares dos ministérios são responsáveis pela articulação das posições da pasta junto à Presidência da República, mais especificamente, junto à Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR/PR). Em 2012, foi editada normativa definindo que as informações acerca de proposições legislativas de interesse do Executivo em tramitação no Congresso serão enviadas por meio eletrônico, e apresenta o Formulário em que tais posições deverão ser enviadas (Instrução Normativa nº 01/2012, caput). De acordo com o próprio documento, a edição da medida se deu pela *“necessidade de padronizar e uniformizar os procedimentos para o trâmite desses documentos e de adotar formulário padrão a ser utilizado no Poder Executivo Federal, assegurando mais agilidade na análise e consolidação das informações e pareceres”*

³ A exceção é o Ministério da Justiça, cuja “Assessoria de Assuntos Parlamentares” foi transferida para a Secretaria de Assuntos Legislativos, pelo Decreto Nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016.

(Instrução Normativa nº 01/2012). O procedimento é utilizado por todos os membros do SIAL. Antes disso, conforme apurado pelas entrevistas, este envio de informações ocorria, de forma física, solicitada pelo mesmo órgão. Formalmente a SUPAR é responsável por coordenar os trabalhos das assessorias parlamentares dos Ministérios buscando politicamente garantir a unicidade de atuação no governo, ao passo que a Casa Civil faz essa articulação em termos de mérito/conteúdo.

No entanto, nada garante que o ministro responsável pelo mérito tratado por legislação aprovada de acordo com a agenda do Executivo esteja em concordância com a opinião do presidente a respeito. Ou seja, o desenvolvimento de políticas de acordo com a agenda da Presidência depende não só da aprovação de legislação que garanta seu efetivo funcionamento, mas também de que os ministros parceiros de coalizão estejam em consonância com o programa de governo. No entanto, pode haver situações em que os ministérios diverjam da posição do presidente e, inclusive, com relação a outros ministérios em relação às propostas legislativas de origem do poder legislativo.

Em situações em que há divergentes posições, como se dará a atuação do presidente com relação ao projeto de lei? A premissa colocada neste artigo é de que o presidente necessita, para manutenção de sua força, executar o gerenciamento de posições com relação às proposições em dois níveis: (i) no Executivo, a fim de garantir que os ministros não se exponham num enfrentamento direto no Congresso; e (ii) no Congresso, a fim de garantir que a posição final seja levada a cabo pelos representantes dos seus parceiros de coalizão. Para ambos os níveis de gerenciamento, o Poder Executivo contará com órgãos internos que garantam o funcionamento do papel político do presidente.

Praticamente todos os entrevistados destacaram que as atuações da SUPAR e da Casa Civil seriam complementares já que o papel da SUPAR seria de conter os ministérios (representados por suas assessorias parlamentares) para que eles não atuem em torno de uma agenda própria, e o papel da Casa Civil é de construir um consenso em torno da definição de uma posição de governo.

O procedimento para definição da posição do governo com relação a uma matéria se inicia quando da apresentação de uma proposta legislativa por um parlamentar. Com algumas variações, as assessorias parlamentares dos ministérios se organizam de modo a verificar se o que foi apresentado é de interesse da pasta. Uma vez que se identifique o interesse, o conteúdo do projeto de lei é enviado para a área específica do ministério que trata do assunto para que emita um parecer. Ou seja, quem emite o parecer de conteúdo/mérito das matérias, em geral, são os técnicos dos ministérios. Em seguida, a posição formulada pela assessoria parlamentar do ministério é enviada para a SUPAR/PR. Uma vez identificada uma divergência entre posições de diferentes ministérios ou mesmo

uma possível divergência entre o ministério e a Presidência⁴, a matéria é enviada para a Casa Civil, que é o principal órgão de definição de posições do governo.

4.2 Instrumentos regimentais de bloqueio de proposições no Legislativo

Os elementos apresentados até aqui reforçam o entendimento de que parte do poder do presidente estaria, não apenas em formular a agenda, mas também não permitir que matérias indesejadas sejam aprovada pelos parlamentares. Assim, não caberia ao Executivo apenas contar com seus líderes e parlamentares da base aliada para aprovar seus projetos. Parte da influência do presidente se daria a partir da utilização de diversos mecanismos regimentais a fim de retardar ou impedir o trâmite legislativo de proposições que não são do seu interesse. Portanto, o bloqueio consiste em uma estratégia de "poder de agenda negativo" diferente da simples rejeição do projeto, que raramente ocorre, conforme verificado em entrevistas com atores relevantes.

Assim como no Plenário, as comissões também dispõem de instrumentos formais⁵ que permitem a postergação da votação de propostas de lei. Obviamente que há justificativas formais para todos os instrumentos que se encontram no regimento interno para além de apenas "atrasar" a apreciação de uma matéria; no entanto, os entrevistados foram unânimes em afirmar que determinados instrumentos são sistematicamente utilizados com o intuito de impedir que proposições que não sejam do interesse dos Ministérios sejam aprovadas.

Os principais instrumentos que são utilizados para adiar a deliberação das propostas legislativas são⁶: a (i) retirada de pauta, o (ii) pedido de vistas, o (iii) pedido de audiência pública, o (iv) pedido de retirada de urgência e o (v) pedido de apreciação pelo Plenário.

A *retirada de pauta* (RI/CD Art. 114, incisos V e VII) tem por consequência a não apreciação, naquela sessão, de proposição que se encontrava na pauta da reunião, com o argumento formal de que o solicitante fará alguma ação relacionada ao projeto naquela

⁴ Por exemplo, Costa (2006, p. 2) descreve situações de divergência e ressalta os antagonismos vividos entre as áreas econômicas e social, em geral em torno da responsabilidade fiscal, do compromisso com o superávit primário e das limitações de ordem orçamentária levantadas pela área econômica ao passo que os ministérios sociais defendem mais recursos para seus programas.

⁵ Instrumentos informais também podem vir a ser utilizados, sendo inclusive mais eficazes, como: (i) o protelamento por parte do presidente da Comissão para designar relator ou pautar determinada proposição; (ii) a demora para apresentar o parecer do relator; (iii) a verificação de votação, quando não há membros suficientes, com o intuito de encerrar a sessão; dentre outros. No entanto, tais instrumentos são difíceis de serem capturados empiricamente, especialmente na dinâmica complexa de um governo multipartidário. Portanto, essa é uma lacuna a ser preenchida por trabalhos futuros.

⁶ Os dados foram obtidos ao se analisar os resultados das reuniões das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, ocorridas de jan/1995 a jun/2017 em que havia PL's, PLP's e PEC's de autoria dos parlamentares, apresentados no período de 1995-2014, acompanhados pela assessoria parlamentar do MEC. Para este objetivo consideramos todas as comissões. Os resultados de tramitação são apresentados de forma diferente entre as comissões, portanto, propomos uma categorização que abarcasse cada uma das ações encontradas, a fim de garantir uma padronização da análise.

Comissão sem necessidade de justificar o pedido, e pode ser utilizado inúmeras vezes e com vários autores. A retirada de pauta pode ser feita de ofício, pelo Presidente da Comissão, pelo autor da proposição ou por seu relator, e ainda pode ser solicitada por qualquer dos parlamentares presentes por meio de requerimento a ser entregue para a Mesa da Comissão e apreciado pelo plenário da Comissão. Nesse último caso, os líderes e vice-líderes presentes podem provocar uma eventual votação nominal com vistas ao encerramento da reunião, caso não haja quórum suficiente. Para isso, a Liderança do Governo e as assessorias parlamentares podem solicitar aos parlamentares aliados que deixem o local da votação, provocando o encerramento da sessão por falta de quórum e a postergação, para outra sessão, da apreciação da proposição em pauta.

O *pedido de vistas* (RI/CD, art. 57, inciso XVI) pode ser solicitado por qualquer deputado membro da Comissão, apenas uma vez, e, dependendo da interlocução do interessado no bloqueio com o presidente da Comissão, pode fazer com que a apreciação de uma proposição seja adiada por tempo indeterminado. Já no caso do pedido de vistas coletivo, a proposição retorna à pauta da sessão seguinte na Comissão.

O *requerimento de audiência pública* (RI/CD, arts. 255 a 258), que dificilmente é rejeitado, além de ampliar o debate sobre a matéria, permite que a proposição não seja apreciada até a realização da reunião de debate. Pelo fato desta reunião envolver uma complexa preparação, incluindo convite a membros externos ao Congresso, esse pedido tende a atrasar consideravelmente a apreciação de uma matéria. Ou seja, a despeito da importância das audiências como instrumento de participação democrática, o seu protocolo de funcionamento permite que o pedido de audiência pública seja utilizado também como instrumento de bloqueio.

O *pedido de retirada de urgência* (RI/CD, art. 156 combinado com o art. 104), também funciona como uma forma de retardar a aprovação de uma matéria para a qual tenha se aplicado um regime de tramitação extraordinário, o que na prática significa que: a proposição deverá respeitar novamente a ordem de tramitação seqüencial nas comissões relacionadas com o tema (não mais de forma concomitante nas comissões), com prazo de apreciação pela comissão em até 40 sessões (não mais as 5 sessões do regime de urgência); e, respeitando-se o interstício de duas sessões entre a entrega do relatório pelo relator à Comissão e sua apreciação (não podendo mais ser apreciada de imediato à apresentação do parecer do relator).

O *requerimento de apreciação pelo Plenário* (Art. 132, § 2º), por sua vez, constitui uma forma de bloqueio posterior à tramitação da matéria pelas comissões. Estudos recentes comprovam um aumento substancial das matérias aprovadas em caráter conclusivo nas comissões, ou seja, matérias que não tramitam pelo Plenário e vão à sanção após sua aprovação pelas Comissões. Portanto, o projeto perde o caráter conclusivo se,

independentemente de ter sido aprovado ou rejeitado numa comissão, houver recurso assinado por pelo menos 51 deputados e aprovado em Plenário para que o mérito da matéria seja apreciado no mesmo.

4.3 A atuação da Liderança do Governo nas comissões

Se, da parte do governo, a articulação é feita internamente via assessorias parlamentares do ministérios, Casa Civil e SUPAR/PR, o Legislativo também conta com uma rede de atores que recepciona as posições e operacionaliza o bloqueio. O principal ator, nesse caso, é a Liderança do Governo que é responsável por receber as demandas da SUPAR/PR/Ministérios⁷ e retransmitir às demais lideranças e parlamentares que compõem a base aliada.

O Presidente da República possui a prerrogativa direta de indicar deputados para exercer a Liderança do Governo composta por um líder e quinze vice-líderes, que terão determinadas prerrogativas (RI/CD, Art. 11), e que passarão a atuar em defesa dos interesses da Presidência na arena legislativa. Apesar da ausência de referências claras, nos documentos escritos, à atuação dos líderes nas comissões, as entrevistas trazem fortes indícios de que a Liderança do Governo é, de fato, a responsável pela articulação dos posicionamentos do presidente com seus pares no dia-a-dia das reuniões.

Já é discutido na literatura a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MENEGUELLO, 1998; PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2003). No que diz respeito às comissões, os líderes possuem a prerrogativa regimental de indicar os parlamentares para compor as comissões (e de substituí-los a qualquer momento), além de indicar os candidatos a presidência das comissões a que tem direito o seu bloco. Porém, especificamente no interior das comissões, os líderes têm a prerrogativa de encaminhar as votações e pedir a verificação do quórum, mesmo que não seja integrante da comissão.

Portanto, no fluxograma do bloqueio de proposições, uma vez firmado o posicionamento do Governo, a SUPAR/PR o encaminha para a Liderança do Governo no Congresso, que passa a articular a melhor forma de ação junto aos parlamentares, sob constante acompanhamento da SUPAR/PR e das Assessorias Parlamentares do Ministérios até a conclusão (arquivamento, rejeição, aprovação ou bloqueio) da tramitação de determinada proposição.

⁷ A função e a organização interna da atuação da Liderança do Governo tende a sofrer alterações de acordo com a força do líder e relacionamento com o presidente.

5 ESTUDO DE CASO: o bloqueio de proposições do interesse do Ministério da Educação

Com base nas entrevistas com técnicos da área⁸ e em análise documental de relatórios internos de atividade da Assessoria Parlamentar⁹, é possível afirmar que a atuação relacionada às atividades de bloqueio de propostas legislativas é fundamental para o controle dos interesses do Ministério da Educação no âmbito do Poder Legislativo.

As atribuições da Assessoria Parlamentar do MEC (ASPAR) constam no Regimento Interno do Gabinete do Ministro, publicado por meio da Portaria nº 669, de 31 de julho de 2013. Podem ser divididas em dois núcleos principais, quais sejam o acompanhamento de proposições legislativas na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional e as atividades administrativas que viabilizam esse processo.

Os procedimentos de envio de posicionamentos para a Presidência da República variaram com o tempo. De acordo com as entrevistas, por não haver normatização do procedimento, cada assessoria parlamentar enviava os pareceres em formatos diferentes. Atualmente, no Ministério da Educação, após captada pela Assessoria Parlamentar, a proposição é enviada para as áreas técnicas responsáveis. Caso haja posicionamento divergente entre as áreas técnicas, a assessoria parlamentar as encaminha à Secretaria Executiva ou para o Gabinete do Ministro, a depender do assunto.

São áreas técnicas do Ministério da Educação: a Secretaria de Educação Superior (SESU); a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); a Secretaria de Educação Básica (SEB); a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). Além dos órgãos vinculados: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEHR); e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal e de Nível Superior (CAPES).

Apesar de haver o estabelecimento de prazos para análise das áreas técnicas (Memorando Circular nº 1/2016/ASPAR/GM/GM de 30 de junho de 2016), é comum que os prazos não sejam cumpridos, uma vez que as áreas são finalísticas e possuem grande

⁸ Especificamente da Assessoria Parlamentar, foram entrevistados 04 técnicos que estão lotados há pelo menos 15 anos no setor, sendo que três deles são servidores efetivos do Ministério. Ou seja, esses técnicos acompanharam todos os ministros do período analisado, que inclui administrações de diferentes presidentes.

⁹ Os Relatórios de Atividades foram produzidos nos períodos de 2004-2005, 2005, 2007-2010 e 2012, e indicam toda a atividade da Assessoria Parlamentar, como atendimento a parlamentares, acompanhamento de propostas legislativas e de audiências públicas para suporte aos técnicos convidados a representar o MEC na Câmara e Senado. Estes documentos não foram publicados, constituindo documentação interna ao órgão.

quantidade de demandas referentes ao funcionamento usual. Esta informação é importante para a análise, pois, assim como os projetos com manifestação contrária, as propostas para as quais o Ministério ainda não tem posicionamento também necessitam ser bloqueadas.

Em julho de 2017, a Assessoria Parlamentar acompanhava cerca de 1700 proposições, apresentadas no período de 1996 (posicionamento mais antigo localizado) a 2017, tanto por parlamentares quanto pelo presidente. Destes, se destacamos apenas as proposições apresentadas por parlamentares, de 1995 a 2014, o Ministério possui posicionamento para 919 propostas de lei e emendas à constituição. Dentre essas proposições, optamos por analisar aquelas que apresentaram os seguintes critérios: (i) projetos de lei (PL's) e projetos de lei complementar (PLP's) acompanhados pela Assessoria Parlamentar do MEC; (ii) apresentados por deputados federais; (iii) que entraram pelo menos uma vez na pauta; (iv) da Comissão de Educação ou na Comissão de Finanças e Tributação; (v) cuja tramitação foi iniciada entre 1995 e 2014.

Estas opções se justificam, primeiramente, pelo fato de que alguns tipos de proposição não tramitam em comissões, e, em segundo, pelo fator de se pretender analisar os bloqueios a proposições de origem parlamentar, especificamente da Câmara dos Deputados.

A escolha das Comissões deveu-se ao fato de que a Comissão de Educação (CE) é a responsável, na arena legislativa, pela análise do mérito das matérias que tratam de políticas educacionais, e a de Finanças e Tributação (CFT) pela análise do impacto orçamentário das políticas de todas áreas do governo, inclusive das educacionais. Os entrevistados reiteraram que o governo tende a bloquear matérias que resultam em impacto orçamentário para o Estado (Costa, 2006), e avalio que a análise das proposições nesta Comissão permitirão uma melhor compreensão da questão.

O período definido, que engloba diferentes mandatos presidenciais e coalizões, permite contrastar o uso dos bloqueios no contexto de diferentes dinâmicas e conflitos intracoalizões.

Foram identificadas, no total 176 PL's e PLP's com os atributos destacados anteriormente, sendo 158 na CE e 18 na CFT. O número menor de propostas na CFT deve-se ao fato de que nem todas as propostas legislativas têm impacto orçamentário, não necessitando, portanto, tramitar pela Comissão. O foco de nossa análise são as ações de bloqueio sofridas nas comissões. Para a identificação dessas ações, procedemos o levantamento de todas as ações sofridas pelos PL's e PLP's, e classificamos as ações, de acordo com a categorização: (i) prosseguimento; (ii) neutro; (iii) não deliberação; e (iv) bloqueio.

De acordo com os mecanismos debatidos no capítulo anterior, foram identificadas como ações de bloqueio o *adiamento da discussão*, a *retirada de pauta*, o *pedido de vistas* e

a *obstrução*¹⁰. Com base nos posicionamentos emitidos pelas áreas técnicas, são definidas as estratégias de atuação do MEC na arena legislativa. A hipótese é de que as iniciativas de bloqueio serão mais frequentes em três situações: (i) quando a posição do Ministério for contrária à proposta legislativa; (ii) quando esta posição é divergente e (iii) quando não há posicionamento.

A maior parte dos posicionamentos recebidos pela Assessoria Parlamentar são pela contrariedade com relação às proposições de autoria dos parlamentares (Tabela 1). Este dado é importante pois demonstra que, de fato, há uma tendência do Executivo em não aceitar alterações em suas políticas que não sejam propostas pelo próprio órgão. E os resultados obtidos e categorizados por ações possibilitam observar que os PL's e PLP's que possuem posicionamento contrário do MEC de fato sofrem mais ações quando na pauta de ambas as Comissões (CE e CFT).

Tabela 1: Proposições apresentadas por parlamentares de 1995-2014 acompanhadas pelo MEC na CE e CFT por posicionamento

Posicionamento	Proposições
Contrário	86
Sem Posicionamento	32
Favorável	38
Favorável com Sugestão	9
Nada a Opor	6
Fora de Competência	5
Total	176

Fonte: Elaboração própria.

Por exemplo, na Comissão de Educação, os PL's e PLP's com posicionamento contrário do MEC, apresentados por parlamentares entre 1995 e 2014, sofreram 487 ações quando em pauta nessa comissão, enquanto que aquelas iniciativas com pareceres favoráveis sofreram 226 ações e os sem posicionamento 213 ações. Ou seja, as proposições com posicionamento contrário ou que não têm manifestação do órgão são objeto de quase 70% das ações sofridas por proposições analisadas. Quando separadas por tipo de ação, é possível verificar que os bloqueios são mais frequentes que as ações de prosseguimento.

[inserir tabela 2]

Sendo que, 94% das vezes em que um PL ou PLP apresentado por parlamentar no período de 1995 a 2010 não foi deliberado, o presidente da comissão era da base. Ou seja, é possível supor que o presidente da comissão atua como um *gatekeeper* do governo na

¹⁰ A audiência pública (RI/CD, art. 255) não aparece nos registros de ações relacionadas ao trâmite de uma proposição pois a sua requisição é uma proposição à parte (requerimento de audiência pública), deliberada com o mesmo rito do projeto de lei, com a diferença de não precisar de relator, apenas de autor.

Comissão, conforme discutido anteriormente por Inácio e Rezende (2015). Portanto, há fortes indícios de que as ações de “não deliberado” constituem, sim, ações de bloqueio.

[inserir tabela 3]

O mesmo resultado pode ser verificado na Comissão de Finanças e Tributação onde os resultados de bloqueio são ainda mais expressivos, comprovando a suposição de que o impacto orçamentário das matérias são um incentivo para o bloqueio das proposições.

[inserir tabela 4]

Apesar de os dados apresentados até aqui demonstrarem que as proposições de origem parlamentar, de fato, tendem a sofrer bloqueios nas comissões, a vinculação de tais movimentos à ação do executivo no legislativo não é tarefa simples, já que os registros relativos às ações de bloqueio não discriminam, sistematicamente, os atores destas ações. Apenas o pedido de vista, que pode ser individual ou coletivo, é identificado nos resultados das reuniões por quem o executa; no entanto, o número de vistas é limitado, conforme explicitado anteriormente. Por essa razão, os números não são tão expressivos como o de retirada de pauta, cuja utilização não tem limitação ao número de vezes que pode ser requerida.

Em relação à análise dos pedidos de vistas¹¹ na Comissão de Educação¹² em relação com o posicionamento do Ministério, verifica-se que a maior parte dos bloqueios são efetuados por parlamentares da base de apoio parlamentar ao governo, sendo 60% no caso de parecer contrário, e 69% no caso de ausência de posicionamento. O que evidencia a ação coordenada pelo Executivo para que a proposta não prossiga em sua tramitação.

[inserir tabela 5]

6 CONCLUSÃO

De acordo com os dados apresentados, é possível notar que as ações de bloqueios são maiores para projetos em que o MEC apresenta parecer contrário. A análise aqui realizada permite assumir que o Executivo, de fato, tem interesses em bloquear as matérias de origem parlamentar que não sejam do seu interesse, reforçando o seu poder de agenda. Essas proposições legislativas de fato sofrem mais ações de bloqueio, quando analisadas as tramitações nas Comissões de Educação e de Finanças e Tributação.

Além disso, quando o presidente da Comissão é de partido da coalizão, há uma tendência a que as propostas legislativas tenham sua tramitação protelada, simplesmente não sendo deliberadas, ainda que estejam na pauta das reuniões, o que reforça a visão de

¹¹ Para a contabilização da vista coletiva, contamos como co-autor do pedido cada parlamentar que foi citado.

¹² O baixo número de pedidos vistas na Comissão de Finanças e Tributação não permitiu uma análise conclusiva.

que as comissões representam um ambiente de monitoramento dos partidos coalizão por parte do presidente (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Estes achados são importantes especialmente porque, em geral, os estudos que tratam dos poderes de agenda do presidente e as relações entre o Executivo e o Legislativo voltam-se para a análise dos projetos enviados pelo Executivo, enquanto há uma infinidade de propostas apresentadas pelos parlamentares que também interferem na agenda do Executivo, necessitando algum tipo de ação coordenada a fim de que sejam bloqueados em seu trâmite. Portanto, os dados aqui apresentados trazem maior completude ao entendimento da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Informação, Delegação e Processo Legislativo: A Política das Medidas Provisórias. **Textos para Discussão IPEA**, n. 1933, fev. 2014.

ALMEIDA, A. **A política da mudança institucional: Processo legislativo no Brasil pós-1988**. . In: 40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambú: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2016

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. Tese—Programa de Pós Graduação em Ciência Política: Universidade Federal de Pernambuco, 31 jan. 2014.

COSTA, P. M. **Coordenação política, governança e governabilidade: o papel da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República**. . In: XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Ciudad de Guatemala: 2006

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Los Angeles: University of California Press, 1993.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives**. [s.l.] Cambridge University Press, 2005.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247–269, 2014.

HIROI, T.; RENNÓ, L. Obstrução e Processo Decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010. **Textos para Discussão IPEA**, n. 1957, 2014.

INACIO, M. Os Poderes de Agenda do Presidente. In: RENNÓ, L.; INACIO, M. (Eds.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. [s.l.] Editora UFMG, 2009.

INACIO, M. **Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil**. . In: SPECIAL SEMINARS. Oxford: Latin American Centre/University of Oxford, 2012

INACIO, M.; LLANOS, M. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39–64, abr. 2015.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. **Desigualdade & Diversidade - Revista do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio**, n. Edição especial-dez., p. 143–184, 2011.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo: (1985-1997)**. [s.l.] Editora Paz e Terra, 1998.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45–67, jun. 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 7, p. 781–815, 1 set. 2004.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693–735, dez. 2005.

VIEIRA, M. Composition of the Cabinet and the Creation of Centralized Public Bureaucracies in the Brazilian Presidency. **Dados**, v. 60, n. 1, p. 111–144, mar. 2017.