

---

# O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada\*

**Simone Diniz\*\***

## Introdução

O presente artigo discute os padrões de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo de aprovação de leis ordinárias, dialogando com a literatura que avalia o desempenho do presidencialismo latino-americano, em especial dos presidencialismos argentino e brasileiro.

De acordo com Mainwaring (1991), Shugart e Carey (1992), Mainwaring e Shugart (1997), Cox e Morgenstern (2001), Haggard e

---

\* Este artigo foi elaborado a partir de minha tese de Doutorado, Presidencialismo(s) e seus Efeitos no Processo Decisório, defendida em março de 2005, na USP — Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, sob a orientação do prof. Fernando Limongi, e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo — FAPESP. Agradeço as contribuições e os comentários dos professores Eduardo Noronha, Argelina Figueiredo, Eduardo Marques e Maria Hermínia Tavares de Almeida. Artigo recebido e aceito para publicação em maio de 2005.

\*\* Doutora em Ciência Política pela USP e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

McCubbins (2001), Shugart e Haggard (2001), Morgenstern e Nacif (2002) e Ames (2003), as normas eleitorais têm um peso significativo na forma como o eleitor expressará o seu voto e no tipo de proposta legislativa apresentada pelos poderes institucionais. Se a lei eleitoral adota o sistema de lista fechada, os eleitores são encorajados a manifestar mais sua preferência partidária que a preferência por candidatos específicos. Por outro lado, no sistema proporcional de lista aberta, o eleitor é incentivado a votar em candidatos individuais. Legisladores eleitos sob regras mais centradas no partido tendem a estar mais atentos a amplos bens públicos que aqueles eleitos por regras centradas nos candidatos.

A total separação no processo de seleção para o cargo de chefe do Executivo e para os de membros da Assembléia também geraria agendas divergentes no que diz respeito à produção de políticas. O Executivo patrocinaria propostas mais abrangentes, nacionais, enquanto o Legislativo se concentraria em políticas particularistas ou paroquiais (Shugart e Haggard, 2001).

Considerando os argumentos de que, graças ao sistema de lista aberta, às campanhas personalizadas e a um sistema altamente descentralizado, os políticos brasileiros privilegiam ações voltadas para satisfazer interesses locais, enquanto o Executivo estaria voltado para questões nacionais; e que o amplo arsenal de poderes legislativos do presidente limita a ação do Legislativo no processo de definição de políticas, procuro encontrar evidências empíricas para cada uma dessas interpretações e mostrar que, para a compreensão dos resultados legislativos, também é preciso levar em conta os fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório.

A análise procura indicar, para o caso brasileiro:

1) se há diferença de agendas, com o Executivo apresentando propostas nacionais e o Legislativo privilegiando a apresentação de proposições do tipo paroquial (localizada ou circunscrita a alguns grupos);

2) quais projetos são rejeitados e quais ficam “engavetados” nas comissões sem qualquer deliberação;

3) dado os amplos poderes do Executivo, se o Legislativo seria um mero “carimbador” das propostas do Executivo.

Para operacionalizar a análise, fiz, primeiramente, um levantamento<sup>1</sup> de todos os projetos de lei apresentados na área trabalhista, entre 1989 e 1999, totalizando 2.032 propostas. Deste total, 203 projetos foram aprovados, sendo 61 leis originárias de medidas provisórias. Uma dessas medidas permanece em vigor, aguardando deliberação do Congresso, em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001. Das 2.032 propostas, 1.829 não foram aprovadas.

A classificação temática de cada um dos projetos se baseou na sua ementa, permitindo identificar o tema principal do projeto (trabalhista ou sindical) e para que setor estava voltado (trabalhadores do setor público ou do setor privado). Uma segunda classificação visava verificar se os projetos propunham ganhos a indivíduos ou grupos de categorias específicas ou se estavam relacionados a temas mais gerais, sem privilegiar nenhum grupo. No primeiro caso, chamei de setorial quando a legislação era direcionada a grupos da sociedade ou a atividades ou instituições de dimensões reduzidas, em contraposição aos projetos gerais, que atingem a população ou entidades que atuam em âmbito nacional.

Na Argentina, onde os deputados são eleitos pelo sistema proporcional de lista fechada, procurei verificar se a ação parlamentar se coaduna com o que prega a literatura: predominância de propostas de iniciativa do Legislativo focadas em amplos bens públicos. Para tanto, utilizei uma base de dados de 1.837 leis aprovadas.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção busca familiarizar o leitor com a literatura especializada sobre avaliação de fracasso ou sucesso na aprovação da agenda governamental. A se-

gunda explora as características da produção legislativa brasileira no que diz respeito às propostas de legislação trabalhista apresentadas e aprovadas no período entre 1989 e 1999. Nessa seção, procuro verificar se as propostas apresentadas nessa área temática visavam distribuir benefícios gerais ou setoriais. A terceira concentra-se na participação do Legislativo na produção de políticas. Diferentemente da seção anterior, que trata da participação somente no sentido do Legislativo ser ou não proponente de projetos, aqui participação é entendida como capacidade de alterar as propostas apresentadas pelo Executivo. A quarta seção trata da estrutura, funcionamento e produção legal do Congresso argentino. O processo decisório no Brasil adota um modelo centralizado em torno da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes (Figueiredo e Limongi, 1999). Na Argentina, embora seja adotado um modelo institucional parecido com o brasileiro (presidencialismo bicameral e sistema proporcional, diferenciando-se apenas no que diz respeito à organização da lista partidária), o processo decisório é marcadamente descentralizado. Esta seção possui dois objetivos: 1) verificar que conseqüências um formato mais descentralizado tem sobre a produção legislativa e 2) contribuir para a difusão do que se conhece sobre processo decisório na Argentina.

A análise indica que a falta de um controle maior da agenda legislativa por parte do presidente argentino, juntamente com uma organização descentralizada do processo decisório, gera um maior equilíbrio entre os Poderes na produção da legislação.

Uma distinção importante faz-se necessária. O que denomino de produção legislativa argentina se concentra exclusivamente nas leis ordinárias, isto é, na legislação aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente da República. Esse conjunto de leis não contempla os chamados “decretos de necessidade e urgência” (DNU) porque eles não são apreciados pelo Congresso.

A emissão de DNUs e a promulgação parcial de leis, principalmente durante a gestão de Carlos Menem, serviram de apoio a boa parte das críticas feitas ao presidencialismo argentino no período pós-redemocratização. Não é meu objetivo entrar no debate quanto ao uso que foi feito de tais decretos porque não disponho de dados confiáveis que possam avaliar de forma quantitativa e qualitativa a utilização dos DNUs. O Anexo II apresenta, ainda que brevemente, alguns esclarecimentos quanto à emissão desses decretos e à discussão que permeia os vetos parciais.

### **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório**

Um tema central nas análises sobre o sistema presidencialista refere-se à capacidade de os governos tomarem decisões e implementá-las. Reformas de políticas anunciadas pelo governo e não aprovadas ou aprovadas com modificações feitas pelo Legislativo tendem a ser utilizadas como exemplos da incapacidade de o Executivo implementar sua agenda governamental.

Duas grandes vertentes analíticas orientam os estudos sobre a capacidade de o Poder Executivo conseguir aprovar suas políticas ou, em outras palavras, ser bem-sucedido em seu programa governamental. Uma é fortemente influenciada pela obra de Richard Neustadt (1960), *Presidential Power: The Politics of Leadership*<sup>2</sup>, cuja ênfase recai sobre as habilidades pessoais daquele que ocupa a Presidência. A essa vertente, passarei a me referir como Perspectiva Centrada na Presidência (PCP). Outra favorece a análise das instituições e das estruturas políticas, aqui denominada de Perspectiva Centrada no Sistema Político (PCSP) (Cameron, 2000a; 2000b; Jones, 1994; Peterson, 1993).

## **Perspectiva centrada na Presidência**

Nesta perspectiva, o foco é a Presidência e o ocupante do cargo é a personificação do interesse nacional. O sucesso presidencial é, acima de tudo, decorrente das qualidades individuais do presidente. São elas que permitem a um determinado presidente ter mais sucesso que outro e que também influenciam o tipo de agenda de políticas propostas pelo Executivo e os meios pelos quais seus objetivos são perseguidos (Peterson, 1993).

A ênfase recai sobre a influência pessoal que o presidente pode exercer. No entanto, há o reconhecimento de que essa capacidade não é perfeita e tampouco suficiente para se conseguir o que se quer, porque outros atores políticos também têm poder de influenciar. Por isso, a natureza do jogo político envolve barganhas, reciprocidade e dependência mútua entre dois ou mais atores, embora um deles seja o presidente<sup>3</sup>. Mas a capacidade de exercer influência política é acima de tudo uma questão de ação individual e de capacidade de persuasão. Nas palavras do próprio Neustadt (1960:53), “poder presidencial é o poder de persuadir”. Persuadir os outros atores políticos a fazerem o que a Presidência deseja.

A assertiva de que o sucesso presidencial depende das habilidades pessoais do ocupante do cargo apresenta conseqüências para a análise do processo decisório. A disputa entre Executivo e Legislativo é posta como uma luta para formular a agenda política e definir os objetivos do Estado. Destaca-se a prerrogativa formal de separação dos Poderes entre o Executivo e o Legislativo. Tal separação, por sua vez, estrutura e legitima o conflito entre eles.

As relações entre os dois ramos do poder seriam inerentemente de confronto, com interesses, perspectivas e objetivos contraditórios e, às vezes, irreconciliáveis. O confronto constitui-se como em um jogo

---

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

de soma-zero, em que a ascendência de uma instituição vem a expensas da outra. Neste jogo, em geral, prevalece a instituição presidencial, mas há momentos de reação do Congresso quando este reafirma sua autoridade (Peterson, 1993).

O Legislativo é avaliado basicamente em duas únicas dimensões. Se seus membros apóiam ou não as ações do presidente, ou se os interesses locais, representados pelos congressistas, predominam sobre os interesses nacionais. O Legislativo, portanto, nunca é visto como uma instituição apropriada para apresentar soluções às grandes questões sociais ou econômicas (*idem*).

Essa perspectiva não deixa de ter sua fundamentação no mundo real. Há épocas de intenso conflito institucional, e a separação constitucional entre os Poderes pode favorecer uma possível confrontação. Mas isso não implica, necessariamente, que as disputas políticas serão sempre um jogo de soma-zero. Pensar as relações entre os Poderes dessa maneira faz também com que se subestime o papel desempenhado pelo Congresso enquanto instituição representativa, produtora de políticas e supervisora das ações do Executivo (*idem*).

O fato de a abordagem centrada nas habilidades pessoais não considerar detalhadamente o contexto institucional dentro do qual o poder pessoal opera, levando à suposição de que o presidente é o principal ator no processo decisório, é um aspecto bastante criticado pelos defensores da PCSP. O argumento é que o arranjo institucional não pode ser descartado porque é ele que fornece o contexto das interações presidente-Congresso e pode facilitar a cooperação política, reforçando o desenvolvimento de divisões de perspectivas de políticas entre os atores relevantes, limitando os pontos de acesso disponíveis à oposição e fornecendo líderes em cada estágio do processo legislativo para coordenar a ação (*idem*).

## **Perspectiva centrada no sistema político**

Esta perspectiva sugere que a Presidência e o Congresso operam em uma arena (legislativa) cuja fronteira é circunscrita por ambas as instituições. As duas funcionariam de forma articulada e o desempenho do presidente seria decorrente de um jogo estratégico, em que o resultado legislativo final seria estruturado, em grande parte, pelas escolhas feitas pelo governo. As conseqüências dessas escolhas seriam totalmente “calibradas” pelo chefe do Poder Executivo por meio de consultas ou períodos de julgamentos de reações antecipadas (*idem*:40<sup>4</sup>).

Nessa perspectiva, sucesso e fracasso não podem ser avaliados, por exemplo, tomando como base apenas o resultado do trâmite legislativo das proposições de interesse do Executivo, porque o processo de consulta impulsionado por ele poderia gerar modificações na iniciativa legislativa presidencial com o objetivo de facilitar a passagem do projeto. Ou ainda, de forma alternativa, não havendo consulta, os responsáveis pela elaboração da proposta presidencial poderiam fazer alterações substantivas, para evitar problemas com o Congresso ou compensar os efeitos de emendas bem-sucedidas antecipando a atuação da oposição. Modificações totalmente contrárias à verdadeira, embora não revelada, preferência presidencial poderiam ser introduzidas intencionalmente, descaracterizando tal preferência. Assim, tanto no processo de consulta quanto no de antecipação, a proposta enviada ao Congresso poderia não ser a preferência sincera do presidente.

Ao invés da suposição de conflito entre instituições separadas constitucionalmente, há o reconhecimento de que elas fazem parte de um mesmo sistema e de que, quando buscam uma interação direta, podem experimentar tanto o conflito quanto a cooperação, dependendo da ocasião (*idem*:79).

O sucesso presidencial seria decorrente do processo de formação de coalizões — ponto crucial de toda política coletiva — e do uso de ações estratégicas por parte do presidente. A avaliação do desempenho presidencial centrada na linguagem de sucesso e fracasso não forneceria os instrumentos analíticos adequados porque estes não contemplariam as interações entre os poderes que levaram a Presidência e o Congresso da inércia a uma ação pactuada, de uma situação de aclamação a uma de rejeição.

Segundo essa perspectiva, o processo legislativo não pode ser entendido com referência somente a um ramo do poder. Nunca é totalmente previsível o modo como o Congresso agirá sobre determinada proposta apresentada pelo Executivo em um dado momento ou para um tema em particular (Peterson, 1993; Jones, 1994), porque as ações presidenciais e as do Congresso são influenciadas por uma diversidade de fatores, institucionais, políticos e econômicos, que estabelecem contextos específicos nos quais as decisões são concluídas.

As duas perspectivas apresentam um ponto em comum: ambas reconhecem, ao menos implicitamente, que o sucesso presidencial depende de algum mecanismo de barganha. Na perspectiva centrada nas habilidades pessoais, a barganha ocorre por meio da persuasão, e o sucesso depende da capacidade individual do presidente de conduzir bem esse processo.

Para a perspectiva institucional, o poder presidencial ou a capacidade para definir uma determinada política não é um atributo individual. Características pessoais podem ter alguma influência sobre o poder presidencial, mas operam dentro de limites específicos e de circunstâncias estratégicas. Compreender tal poder significa compreender os jogos estratégicos dos atores políticos, e para isso é necessário identificar os instrumentos de barganha que dão forma a esse jogo (Peterson, 1993; Cameron, 2000a; 2000b).

De acordo com Cameron (2000a; 2000b), cujo trabalho toma o caso norte-americano como referência, o poder de veto presidencial seria um desses instrumentos. O processo de formação da legislação pelo uso do poder de veto ocorreria por meio: 1) da antecipação das possíveis ações presidenciais; 2) de ameaças de veto; e 3) dos próprios vetos (pela reconsideração da proposição legislativa). Kiewiet e McCubbins (1998 *apud* Cameron, 2000a) encontraram evidências de que o Congresso norte-americano realmente tenta evitar o veto, antecipando a ação do Executivo, o que modifica o conteúdo dos projetos. A pesquisa desenvolvida por Cameron (2000a; 2000b), por sua vez, indica que, nos períodos de governo dividido, o uso do poder de veto ocorre frequentemente, e as ameaças de vetar legislação, rotineiramente, levaram os presidentes a obter concessões importantes nos projetos de seus interesses.

### **Interações estratégicas: como analisá-las a partir dos presidencialismos argentino e brasileiro?**

Tanto no trabalho de Peterson (1993) quanto no de Cameron (2000a; 2000b), a noção de “ação estratégica” é central na análise do desempenho do Poder Executivo. No entanto, a questão que se coloca é como medir este desempenho.

Para avaliação do desempenho do Poder Executivo norte-americano, alguns analistas têm-se dedicado a criar indicadores que representem a atuação da Presidência na produção legislativa. Um deles é elaborado a partir da contagem das votações nominais em matérias sobre as quais a Presidência toma posição. Este índice, como observado por Jones (1994:193), gera alguns problemas para a avaliação do desempenho do Poder Executivo, pois não leva em consideração, por exemplo, os projetos votados simbolicamente ou os rejeitados ou não

apreciados nas comissões. Outro aspecto criticado é o fato de muitas votações nominais recaírem sobre poucos projetos. Uma análise da gestão Bush em 1989, por exemplo, indica que, em dois projetos, foram contabilizadas onze das quatorze vitórias atribuídas ao presidente e oito das suas onze derrotas.

A avaliação do desempenho presidencial nos termos colocados por Peterson (1993) e Cameron (2000a; 2000b) introduz alguns aspectos fundamentais para a compreensão da ação dos presidentes como produtores de políticas. Um deles diz respeito à definição do que seria verdadeiramente a agenda presidencial. A observação quanto à possível ocorrência de processos de “consulta” e de “antecipação de ações” nos alerta para os limites de se considerar a apresentação formal de uma proposição como a preferência sincera do presidente. No entanto, assumindo que a proposta apresentada contempla em alguma medida a preferência do Executivo, ainda assim permanece a questão de como avaliar sucesso ou fracasso presidencial.

Se são definidas como agenda governamental apenas as propostas encaminhadas ao Congresso, as indicações do grau de sucesso ou fracasso poderiam ser feitas pelo cômputo dos projetos aprovados e dos arquivados. Mas dificuldades aparecem mesmo nessa operação aparentemente simples.

Devem ser considerados como bem-sucedidos somente os projetos aprovados na íntegra, sem que qualquer alteração tenha sido feita ao projeto original? Projetos aprovados com emendas ou substitutivos (com variações que vão desde pequenas modificações até alterações radicais) devem ser computados como fracasso ou sucesso?

Não há dúvida de que vetos derrubados e projetos rejeitados são sinais de derrota do Executivo, mas o que dizer dos projetos retirados pelo Executivo e daqueles que permaneceram em tramitação por

tempo indeterminado?<sup>5</sup> Seriam esses casos sinais de derrota dessa instância de Poder?

Em sistemas em que o Poder Executivo pode iniciar legislação, como na Argentina e no Brasil, uma das formas de avaliação do sucesso ou fracasso desse Poder tem sido feita com base na produção legislativa aprovada (Molinelli *et alii*, 1999; Figueiredo e Limongi, 1999). No caso brasileiro, haveria índices bastante significativos de sucesso e dominância do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999), e o caso argentino apresentaria uma situação mais equilibrada, em que cada um dos Poderes responderia por cerca de 50% da legislação aprovada.

Críticos desse tipo de análise tendem a questionar sua validade em razão de o levantamento empírico não considerar, por exemplo, os projetos que o Executivo teria interesse em aprovar e que não foram transformados em lei. Haveria uma agenda “não aprovada” não capturada pelas pesquisas, que indicaria justamente o grau de fracasso dos presidentes (Ames, 2003).

### **Os Sistemas Presidencialistas Argentino e Brasileiro**

As avaliações sobre sucesso ou fracasso na aprovação da agenda governamental ressoam nas análises sobre o desempenho dos presidencialismos argentino e brasileiro e na forma de funcionamento das legislaturas latino-americanas, tornando-se lugar-comum na literatura comparada derivar a prática legislativa das escolhas institucionais, principalmente daquelas que definem o sistema de governo e as regras eleitorais (Mainwaring, 1991; Shugart e Carey, 1992; Mainwaring e Shugart, 1997; Cox e Morgenstern, 2001; Haggard e McCubbins, 2001; Shugart e Haggard, 2001; Morgenstern e Nacif, 2002; Ames, 2003).

A prevalência desse tipo de abordagem acabou por influenciar uma nova agenda de pesquisa, visando identificar o tipo de vínculo que se estabelece entre os incentivos da arena parlamentar em contraposição àqueles presentes na arena eleitoral, resultando daí uma questão empírica: se esses incentivos refletiam no conteúdo das leis (Ricci, 2003:700).

Na ciência política brasileira, o debate polarizou-se a partir da realização de estudos que resgatam o papel dos partidos políticos e de seus líderes e o peso das regras que estruturam o processo decisório sobre o resultado de políticas.

De um lado, estão os estudos que mostram que a produção legislativa no Brasil não se concentra no domínio de temas paroquiais (Figueiredo e Limongi, 1999; 2002; Lemos, 2001; Ricci, 2003; Amorim e Santos, 2003a). De outro, estão os trabalhos que, não encontrando na produção legislativa ordinária comprovação empírica que indicasse o paroquialismo das decisões, passaram a buscar, nas emendas orçamentárias propostas pelos parlamentares e na apresentação de decretos legislativos, a sustentação à tese de que a ação congressual se concentra em temas localizados (Amorim e Santos, 2003b; Pereira e Mueller, 2002).

Considerando os argumentos de que, por causa do sistema de lista aberta, das campanhas personalizadas e de um sistema altamente descentralizado, os políticos brasileiros privilegiam ações voltadas para satisfazer interesses locais, enquanto o Executivo estaria voltado para questões nacionais; e que o amplo arsenal de poderes legislativos do presidente limita a ação do Legislativo no processo de definição de políticas, procuro encontrar evidências empíricas para cada uma dessas interpretações e mostrar que, para a compreensão dos resultados legislativos, também é preciso levar em conta os fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório.

## **Análise dos dados: a produção de políticas no presidencialismo brasileiro**

A primeira hipótese a ser verificada refere-se às diferenças da agenda legislativa, proposta pelos Poderes Executivo e Legislativo. A suposição é a de que, dada a separação de Poderes e a prevalência do “voto pessoal” no Brasil, o Executivo apresentaria propostas de âmbito nacional e o Legislativo, propostas setoriais.

Esta suposição não encontra apoio nos dados analisados. Apresentar projetos que beneficiam grupos específicos não é prerrogativa exclusiva de nenhum dos Poderes. Tanto o Legislativo quanto o Executivo apresentaram projetos aqui classificados como setoriais, isto é, legislavam para um grupo específico da sociedade. Dos 162 projetos iniciados pelo Executivo, 31% deles legislavam para grupos específicos, e dos 1.837 iniciados pelo Legislativo, cerca de 44%.

A diferença da agenda manifesta-se no tipo de grupo atingido pela legislação. A grande maioria das propostas apresentadas pelo Legislativo (85%) está voltada para os trabalhadores do setor privado, enquanto as apresentadas pelo Executivo se voltam para os servidores públicos (53%).

Não há surpresa em relação a esse resultado pelo fato de o Executivo ter a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação sobre temas da organização e funcionamento da administração federal (artigo 84 da Constituição Federal) e por ter controle sobre as despesas com a administração via orçamento.

A maioria dos projetos apresentados pelo Executivo e catalogados como setoriais concede aumento salarial ou gratificação para grupos específicos de servidores. Por vezes, os aumentos salariais ou as gratificações destinam-se apenas aos servidores civis (excluindo os militares) ou vice-versa.

---

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

Cerca de 44% das propostas apresentadas pelo Legislativo são setoriais mas, a julgar pelo diagnóstico corrente na literatura, era de se esperar que estas prevalecessem sobre as gerais. Os dados estão na Tabela 1.

**Tabela 1**

*Projetos de Lei Apresentados na Área Trabalhista e Sindical, por Origem (1989-1999)*

Área Temática	Interesses Setoriais		Interesses Gerais		Total
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	
<b>Setor Privado</b>	11	694	56	866	<b>1.627</b>
<b>Setor Público</b>	39	103	47	77	<b>266</b>
<b>Sindical</b>	–	9	9	88	<b>106</b>
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>806</b>	<b>112</b>	<b>1.031</b>	<b>1.999*</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

\* Exclui 33 projetos de origem do Judiciário e do Ministério Público.

A Tabela 1 indica que o Legislativo apresentou 806 projetos setoriais. Independentemente do aspecto quantitativo, uma questão pertinente é se existiriam outros incentivos, além dos expressos na legislação eleitoral, motivando os parlamentares a apresentar tais projetos. No caso específico dos aqui em análise, a resposta é afirmativa.

Como se sabe, o modelo brasileiro de relações trabalhistas e sindicais deixa pouco espaço para que as partes, patrões e empregados, fixem normas, benefícios e demais questões relacionadas ao mundo do trabalho por meio de acordos ou convenções coletivas (Noronha, 2000). Esse aspecto gera incentivos para a apresentação de proposições que abordam tais temas, tanto que parte significativa das propostas apresentadas, especialmente as setoriais, trata de questões que poderiam ser definidas no âmbito de acordos ou convenções coletivas.

Cerca de 60% das propostas setoriais estabelecem normas para admissão e demissão de trabalhadores, duração e condições de trabalho, adicionais e gratificações, questões relacionadas à regulamenta-

ção do emprego, benefícios sociais de toda ordem (fornecimento de uniformes, vale-farmácia, auxílio-funeral etc.) e, principalmente, propostas que regulamentam profissões e/ou que tratam de temas correlacionados como a criação de conselhos regionais.

Em resumo, o incentivo para a apresentação de propostas setoriais não tem origem exclusivamente na legislação eleitoral.

### **Tabela 2**

*Conteúdo Temático das Propostas Setoriais Apresentadas pelo Legislativo (1989-1999)*

<b>Conteúdo Temático</b>	<b>Quantidade de Propostas</b>
Regulamentação de Profissões	283
Regras para Admissão e Demissão	91
Duração do Trabalho	80
Regulamentação do Emprego	75
Previdência	73
Adicionais e Gratificações	64
Salários	52
Benefícios Sociais	29
Condições de Trabalho	15
Medicina do Trabalho	9
Participação dos Trabalhadores em Conselhos e Gestão de Empresas	8
Seguro-desemprego	6
Justiça do Trabalho	5
Débitos Trabalhistas e Encargos	4
Criação de Fundos	2
Contribuição e Organização Sindical	9
Renda Mínima	1
<b>Total</b>	<b>806</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

## **Distribuição temporal das propostas legislativas**

Se o objetivo maior dos legisladores é buscar a reeleição, apresentar projetos que beneficiam grupos específicos em anos pré-eleitorais seria uma das formas de se atingir tal meta. Os anos de 1990, 1994 e 1998 deveriam ser os períodos em que um maior número de projetos, inclusive os setoriais, seria apresentado com maior incidência.

Os dados, no entanto, não corroboram essa afirmação e vão na mesma direção das conclusões de Lemos (2001). O ano de 1989, de retomada do processo legislativo ordinário após a promulgação da Constituição de 1988, e os anos que iniciam a legislatura — 1991, 1995 e 1999 — foram os períodos que receberam maior número de projetos, comparativamente aos anteriores. Os anos de 1989 e 1991 foram os períodos mais atípicos, certamente em razão da necessidade de se regulamentar muitos dos preceitos trabalhistas estabelecidos pela nova Constituição.

Lemos (*idem*:584) apresenta algumas possíveis justificativas para o fato de os parlamentares apresentarem menos propostas em anos eleitorais:

“para colher possíveis benefícios, é necessário que as propostas sejam apresentadas bem antes das eleições, para que os parlamentares possam ter algum tempo para construir seu estereótipo; a campanha eleitoral exige que o parlamentar não esteja muito envolvido com a agenda legislativa; o primeiro ano de mandato é uma oportunidade de mostrar aos eleitores suas posições e de cumprir promessas de campanha, sendo os outros anos utilizados para articulações políticas”.

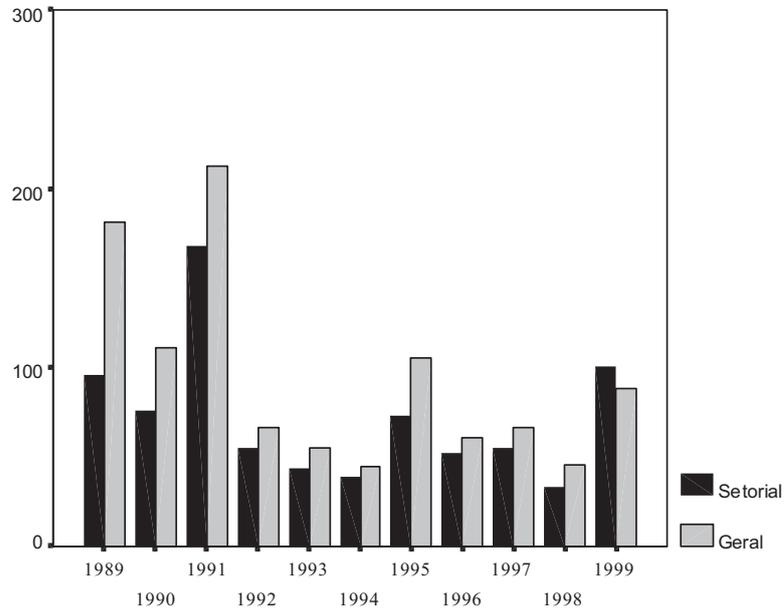
A apresentação de proposições logo no início da legislatura se justifica também em razão do ritmo dos trabalhos no Congresso. Os parlamentares têm conhecimento do quão difícil é a aprovação de um projeto iniciado pelo Legislativo. Prevendo que suas proposições terão

um rito de tramitação mais longo, apressam-se em apresentá-las no início da legislatura.

O mesmo raciocínio pode explicar os números relativamente baixos nos anos que encerram o mandato legislativo. Um parlamentar minimamente informado sobre a dinâmica legislativa das Casas congressuais sabe que, estando o projeto em tramitação, sem deliberação substantiva nas comissões temáticas, terminada a legislatura, fatalmente será arquivado por preceito regimental (artigo 105 do Regimento Interno da Câmara).

**Gráfico 1**

*Distribuição Temporal das Propostas Apresentadas (1989-1999)*



Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

Diniz (1998) indica que o tempo médio para a designação do relator na Comissão de Trabalho foi de 322 dias. Sendo assim, é grande a probabilidade de que um projeto apresentado no último ano da legislatura seja arquivado sem nenhuma deliberação. Um projeto que não contar com o apoio do presidente da comissão à qual foi submetido e com o apoio dos líderes partidários, dificilmente será apreciado, quanto mais aprovado. Voltarei a esse ponto adiante, ao tratar do resultado da tramitação desses projetos.

### **Sucesso e fracasso das políticas propostas**

Os altos índices de sucesso presidencial na produção legislativa brasileira têm sido atribuídos ao controle da agenda exercido pelo presidente da República em conjunção com o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora (Figueiredo e Limongi, 1999; 2002). O que se pode dizer com relação às propostas apresentadas pelo Legislativo?

Os dados da Tabela 1 indicam que o Legislativo é o responsável pela apresentação da grande maioria das proposições nas áreas trabalhista e sindical, mas são poucas as propostas que chegam a ser aprovadas.

Não-aprovação não significa necessariamente rejeição. Na verdade, quando o projeto não adquire apoio da maioria, é mais fácil deixá-lo sucumbir nas instâncias deliberativas que levá-lo a voto para então rejeitá-lo<sup>6</sup>. Do total de proposições apresentadas, apenas 14% foram rejeitadas, sendo só uma do Executivo.

Obter aprovação para uma proposta legislativa não é das tarefas mais fáceis. A primeira batalha a ser vencida é conseguir que seja apreciada, uma vez que apenas um grupo selecionado será encaminhado para deliberação.

Uma primeira instância de veto é a comissão permanente encarregada de iniciar o processo de apreciação. Nesta instância, a grande mai-

oria dos projetos permanece sem deliberação, resultando em muitos casos no seu arquivamento. Das 1.999 (ver Tabela 3) propostas aqui analisadas, mais de 30% foram arquivadas sem qualquer tipo de deliberação. No entanto, este resultado incide somente nos projetos apresentados pelo Legislativo, pois o regimento preserva a continuidade da tramitação daqueles apresentados pelo Executivo, mesmo que ao final da legislatura nenhum parecer de alguma comissão tenha sido posto a voto.

No caso das propostas do Legislativo, ao final da legislatura, todos os projetos que não tiveram seus pareceres apreciados são arquivados por preceito regimental (artigo 105 do Regimento Interno). De um total de 1.837 projetos iniciados pelo Legislativo (incluindo as propostas setoriais e gerais), 914 (50%) foram arquivados por não terem sido objeto de deliberação no decorrer da legislatura. Parte deles foi reapresentada, pois o Regimento Interno permite que, havendo solicitação de algum interessado na matéria, a mesma volte a tramitar. Nesses casos, a sua retomada depende, em grande parte, da reeleição daquele que faz a proposta, pois dificilmente outro parlamentar assumiria tal tarefa. Mesmo sendo reapresentados, 660 projetos<sup>7</sup> (cerca de 36%) foram novamente arquivados. Ou seja, passaram por duas legislaturas (oito anos) sem sequer serem apreciados na Câmara.

Em certas circunstâncias, a Mesa Diretora torna-se a segunda grande instância de veto. Recebe as proposições aprovadas pelas comissões permanentes para deliberação do plenário. Uma matéria aprovada no âmbito das comissões, mas que não conte com a “simpatia” do presidente da Câmara, poderá não ser incluída na pauta para deliberação do plenário. Dos projetos aqui analisados, até dezembro de 2003, 125 aguardavam inclusão na Ordem do Dia.

A terceira instância de veto é o Senado, que funciona como Casa revisora. Se este emenda o projeto, o mesmo deve retornar à Câmara,

para que esta delibere sobre as alterações feitas. Se a Câmara acata as alterações, o projeto é encaminhado à sanção. Se rejeita, é arquivado. O Senado, por sua vez, pode simplesmente rejeitá-lo. Neste caso, a proposição é arquivada. No entanto, poucos projetos apresentados pelos deputados são rejeitados pelos senadores. Dentre os aqui analisados, apenas 25 foram rejeitados. O Senado pode também “engavetá-los”, isto é, não deliberar sobre a matéria.

A quarta e última instância é o próprio poder de veto presidencial. Trinta e seis projetos receberam veto total, sendo que dois deles incidiram sobre projetos de origem do próprio Executivo. Dos aprovados de origem do Executivo, 25 tiveram veto parcial mantido.

Há ainda a possibilidade de o projeto ser arquivado por declaração de prejudicialidade. É considerado prejudicado o projeto que tratar de matéria já deliberada durante aquela sessão legislativa, que tenha sido considerado inconstitucional ou que não atenda aos preceitos de adequação financeira quando a matéria envolver gastos públicos. Do total de projetos iniciados pelo Legislativo, 170 (de acordo com a Tabela 3) (9%) foram considerados prejudicados.

Já os projetos apresentados pelo Executivo contam com uma série de vantagens institucionais que favorecem sua tramitação. O Anexo I trata detalhadamente desse aspecto. Por ora, gostaria de mencionar que, dos projetos iniciados pelo Executivo e não aprovados, 57% tiveram sua tramitação encerrada por terem sido retirados da agenda legislativa. Parte dos projetos retirados foi apresentada pelos antecessores do presidente em exercício. O presidente Itamar solicitou o arquivamento de três projetos do presidente Collor; o presidente Fernando Henrique retirou sete projetos (quatro do presidente Collor e três do presidente Itamar). Os demais foram retirados pelos próprios autores: o presidente Collor o fez em três projetos, o presidente Itamar em um e o presidente Fernando Henrique em onze.

Dos demais projetos apresentados pelo Executivo, um único foi rejeitado, dois foram considerados prejudicados, dois tiveram veto total, um foi anexado e três estavam em poder da Mesa Diretora.

A Tabela 3 reúne as informações quanto ao resultado da tramitação das propostas apresentadas.

**Tabela 3**

*Resultado da Tramitação das Propostas Apresentadas, por Origem (1989-1999)*

Resultado da Tramitação	Interesses Gerais				Total
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	
Arquivada sem Apreciação	–	308	–	377	<b>685</b>
Rejeitada	–	119	1	167	<b>287</b>
Prejudicada	–	67	2	103	<b>172</b>
Retirada pelo Autor	4	27	21	20	<b>72</b>
Veto Total	–	21	2	13	<b>36</b>
Mesa	2	61	3	95	<b>161</b>
Encaminhada para Sanção	–		–	2	<b>2</b>
Remetida ao Senado					
Federal	2	10	2	4	<b>18</b>
Em Tramitação	–	170	5	219	<b>394</b>
Sancionada	42	23	76	31	<b>172</b>
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>806</b>	<b>112</b>	<b>1.031</b>	<b>1.999</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

## As propostas aprovadas

Um primeiro aspecto a ressaltar é o baixo índice de propostas originárias do Legislativo aprovadas quando comparadas com o montante de projetos apresentados. De 1989 a 1999, foram sancionadas 2.238 leis ordinárias<sup>8</sup>, sendo 172 sobre questões trabalhistas<sup>9</sup>. Das originárias do Legislativo, apenas 54 foram aprovadas, ao passo que, das do Poder Executivo, foram aprovadas 118<sup>10</sup>.

---

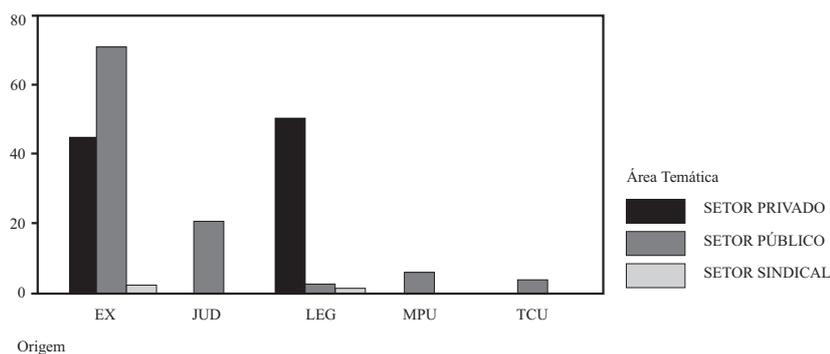
### O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada

Na seção anterior, chamei a atenção para o fato de o modelo de relações de trabalho no Brasil pautar-se pela legislação, em detrimento da negociação entre as partes, o que gera incentivos para que os parlamentares apresentem muitas proposições nessa área temática. No entanto, no período aqui analisado, mais da metade do que se aprovou em matéria de legislação trabalhista se referia exclusivamente aos servidores públicos, e na sua maior parte tratavam-se de questões salariais, abonos e gratificações, sendo o Executivo, por prerrogativa constitucional, o grande iniciador dessas matérias. O Legislativo, por sua vez, legisla predominantemente para o setor privado. Questões sindicais, como indica o Gráfico 2, estão praticamente ausentes da agenda legislativa.

Na comparação entre propostas gerais e setoriais, permanece o padrão encontrado anteriormente: a porcentagem de propostas setoriais é inferior às gerais (47,3% e 52,7%, respectivamente). Desagregando os dados por proponente da iniciativa, os resultados indicam

#### Gráfico 2

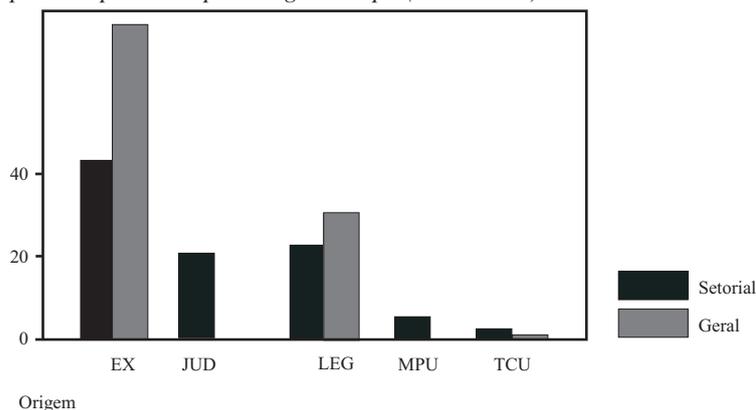
*Propostas Aprovadas por Origem e Área Temática (1989-1999)*



Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.  
Legenda: EX (Executivo), JUD (Judiciário), LEG (Legislativo), MPU (Ministério Público da União) e TCU (Tribunal de Contas da União).

**Gráfico 3**

*Propostas Aprovadas por Origem e Tipo (1989-1999)*



Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.  
Legenda: EX (Executivo), JUD (Judiciário), LEG (Legislativo), MPU (Ministério Público da União) e TCU (Tribunal de Contas da União).

que tanto o Executivo quanto o Legislativo conseguiram aprovar medidas setoriais. No entanto, a quantidade de projetos aprovados dessa natureza é mais significativa naqueles do Executivo, em razão de sua prerrogativa exclusiva nas questões relativas ao funcionalismo.

### **A Participação do Legislativo no Processo Decisório**

Passo agora à verificação da hipótese que se refere à atuação parlamentar no processo de apreciação das proposições e que supõe que, dados os amplos poderes Legislativos da Presidência, os parlamentares seriam meros apoiadores das propostas do Executivo, pouco participando do processo de deliberação das mesmas. A análise concentra-se nos projetos que foram apresentados pelo Executivo e sancionados, totalizando 118 leis, e tem por objetivo indicar:

— o grau de participação do Legislativo no processo decisório (indicando se o Legislativo altera ou não as propostas do Executivo);

- o grau de aceitação das alterações propostas pelo Legislativo; e
- quem participa do processo deliberativo (se o apoio da coalizão partidária também pode ser aferido a partir da participação do Legislativo no processo decisório).

Construí um indicador que representa o nível de participação dos parlamentares na aprovação dos projetos originários do Poder Executivo. Explico a seguir a operacionalização adotada para a construção deste indicador. Cabe notar que trato aqui da participação e não do resultado final, posto que, por exemplo, emendas apresentadas podem não ser aprovadas.

Na fase de apreciação de um projeto, a participação dos parlamentares pode ser aferida pela apresentação de um substitutivo ou de emendas. Projetos substitutivos somente podem ser apresentados pelos relatores (de comissão ou de plenário), enquanto emendas podem ser apresentadas por qualquer parlamentar. Tais formas de participação compõem o indicador expressando os valores 0 (ausência de alteração) e 1 (presença de alteração).

Em tese, a apresentação de um substitutivo indica mudanças significativas no projeto original, enquanto emendas provocariam alterações pontuais. Os dados aos quais tive acesso não são suficientes para endossar essa hipótese, razão pela qual atribuí o mesmo valor tanto para os substitutivos quanto para as emendas. No entanto, achei conveniente manter em campos separados essas duas categorias, pois um mesmo projeto pode receber um substitutivo e ainda ser emendado. Também incorporei na criação do indicador uma variável que mostra se houve ou não emendas do Senado ao projeto. Assim, o indicador é composto por quatro variáveis: substitutivo, emendas (da comissão de mérito ou do relator), emendas de plenário, e emendas no Senado. O grau máximo de participação teria um indicador correspondente a 4, enquanto os casos de não haver nenhuma participação equivaleriam a 0, o que significa que o projeto foi aprovado tal como enviado pelo Executivo.

Os dados indicam que em cerca de 73% dos projetos enviados pelo Executivo houve algum tipo de participação do Legislativo. Portanto, a suposição de que este não participa do processo de apreciação das matérias enviadas pelo Executivo não se sustenta. Ainda assim, vale notar que a participação tende a ser a mínima possível.

A base de dados com que trabalhei comporta tanto os projetos de lei quanto as medidas provisórias aprovadas. Se igualarmos os “Projetos de Lei de Conversão” (PLVs) à categoria de substitutivos, poderemos afirmar que a apresentação destes é o principal mecanismo utilizado pelo Legislativo para alterar uma proposição. Se tratarmos os PLVs como uma categoria em separado, a principal forma de interferência do Legislativo ocorrerá por meio de emendas no âmbito da comissão encarregada de apreciar a proposição, o que confere um grau de importância significativa a essas instâncias de decisão.

Apenas sete projetos (14% do total) sofreram alterações no Senado. As Tabelas 4 e 5 apresentam os projetos modificados pelos parlamentares, segundo o mecanismo utilizado para modificar o conteúdo da proposta.

#### **Tabela 4**

*Indicação da Participação do Legislativo na Apreciação dos Projetos Originários do Executivo e Aprovados (1989–1999)*

<b>Indicador</b>	<b>Quantidade de Projetos</b>	<b>%</b>
Grau de Participação	—	—
Máxima Participação = 4	0	0
Participação Média = 3	3	3,0
Baixa Participação = 2	13	11,0
Participação Mínima = 1	70	59,0
<b>Subtotal</b>	<b>86</b>	<b>73,0</b>
Nenhuma Participação = 0	32	27,0
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

**Tabela 5**

*Mecanismos de Participação Utilizados pelo Legislativo*

Mecanismo de Alteração	Projetos de Lei	Medidas Provisórias
Substitutivo	6	–
Substitutivo + Emendas*	7	–
Substitutivo + Emendas de Plenário	1	–
Projeto de Lei de Conversão (PLV)	–	24
PLV + Emenda	–	7
Emendas*	13	14
Emendas de Plenário	9	1
Emenda* + Emendas de Plenário	4	–
<b>Subtotal</b>	<b>40</b>	<b>46</b>
Sem Alteração	17	15
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>61</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

\* Emendas da Comissão de Mérito ou do Relator.

As Tabelas 4 e 5 informam a participação do Legislativo enquanto ator capaz de introduzir modificações nos projetos apresentados pelo Executivo e os principais mecanismos institucionais utilizados para realizar tais modificações. Resta saber quantas alterações foram ou não incorporadas aos projetos. Para isso, criei um outro indicador, em uma escala que varia de 0 a 5. Zero indica que nenhuma modificação feita pelo Legislativo foi incorporada. O número 1 corresponde à apresentação de substitutivos, ou de PLVs, ou que a mesma quantidade de emendas apresentadas foram incorporadas. O indicador 2 representa a apresentação de substitutivos, ou de PLVs, ou emendas incorporadas mais alguma alteração, por exemplo, substitutivo ou PLV + emenda ou emenda do relator (ou da comissão) + emenda de plenário, e que *mais* de 50% das emendas apresentadas foram incorpora-

das. O 3 corresponde às mesmas categorias, indicando, porém, que, do total de emendas apresentadas, *menos* de 50% foram incorporadas ao texto do projeto. O 4 corresponde a projetos emendados com aprovação de *mais* de 50% das emendas. E o 5 indica a mesma categoria do indicador 4, porém com a diferença de que *menos* de 50% das emendas apresentadas foram aprovadas.

Os dados indicam que a aceitação das modificações introduzidas pelo Legislativo é significativa. Cerca de 71% dos projetos alterados mantiveram ao menos algum tipo de modificação. Quando um projeto recebe um substitutivo e este é emendado, ou quando um PLV recebe emendas, em geral prevalece o substitutivo ou o PLV em detrimento das emendas, o que indica que as modificações introduzidas pelo relator são mais aceitas que as introduzidas pelos demais parlamentares.

**Tabela 6**

*Indicador do Grau de Aceitação das Alterações Propostas pelo Legislativo*

Indicador de Alterações Incorporadas	Quantidade de Projetos	%
1	51	59,3
2	2	2,0
3	1	1,2
4	3	3,5
5	4	5,0
<b>Subtotal</b>	<b>61</b>	<b>71,0</b>
0	25	29,0
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

Sendo verdadeira a suposição de que os relatores desempenham um papel fundamental no processo de apreciação de um projeto, faz sentido indagar quem são os parlamentares que desempenham tal tarefa.

---

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

Os dados da Tabela 7 indicam que a tarefa de relatar projetos, no período em análise, tendeu a se concentrar nos partidos de centro (PMDB e PSDB) e nos situados à direita do espectro ideológico. Dos 118 projetos aprovados, independentemente, portanto, do grau de modificação sofrido, os partidos de esquerda relataram apenas 17 (14%).

**Tabela 7**

*Partido dos Relatores dos Projetos Enviados pelo Executivo\**

<b>Partidos dos Relatores</b>	<b>Quantidade de Projetos Relatados</b>	<b>%</b>
<b>Partidos de Direita</b>		
PPB	7	6
PFL	23	20
PDC	1	1
PRN	1	1
PL	3	2
PTB	2	2
PTR	1	1
PMN	4	3
<b>Subtotal</b>	<b>42</b>	<b>36</b>
<b>Partidos de Centro</b>		
PMDB	37	31
PSDB	20	17
<b>Subtotal</b>	<b>57</b>	<b>48</b>
<b>Partidos de Esquerda</b>		
PT	6	5
PDT	11	9
<b>Subtotal</b>	<b>17</b>	<b>14</b>
Sem informação	2	2
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

\* Ver Anexo III, glossário.

A possibilidade de parlamentares vinculados a partidos de esquerda atuarem como relatores de medidas provisórias é ainda mais restrita — apenas uma medida provisória transformada em lei teve como relator um parlamentar de esquerda. Os demais 48 casos<sup>11</sup> foram relatados paritariamente pelos partidos de direita e de centro, com destaque para as participações do PFL e do PMDB.

**Tabela 8**

*Partido dos Relatores nas Medidas Provisórias*

Partido dos Relatores	Quantidade de Projetos	% *
<b>Partidos de Direita</b>		
PPB	3	6,0
PFL	15	31,0
PL	2	4,0
PRN	1	2,0
PTB	2	4,0
PTR	1	2,0
<b>Subtotal</b>	<b>24</b>	<b>49,0</b>
<b>Partidos de Centro</b>		
PMDB	19	39,0
PSDB	5	10,0
<b>Subtotal</b>	<b>24</b>	<b>49,0</b>
<b>Partidos de Esquerda**</b>		
PDT	1	2,0
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>2,0</b>
Sem Partido	1	—
Sem Informação	11	—
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

\* Sobre os casos válidos = 49 medidas provisórias.

\*\* O PT não consta desta tabela, pois não teve relator, embora tenha apresentado emenda.

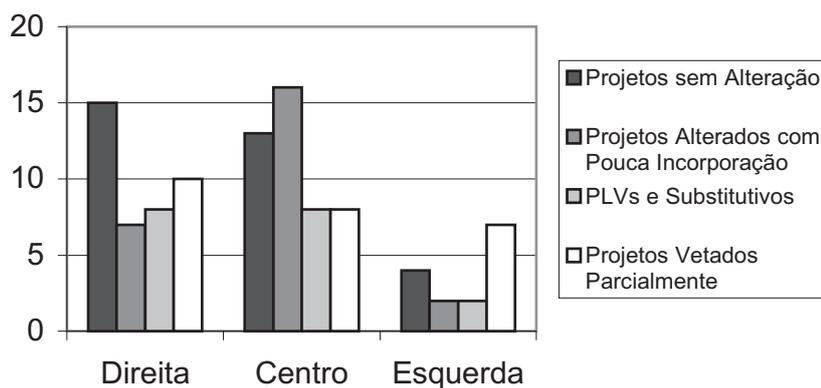
---

### O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada

A participação dos partidos de esquerda no processo decisório aumenta quando eles têm a oportunidade de apresentar emendas. Dos 51 projetos emendados, oito tiveram emendas apresentadas pelo PT e cinco pelo PDT, cujo somatório ultrapassa o total daquelas apresentadas pelos partidos de direita (11)<sup>12</sup>, mas fica muito aquém do total dos partidos de centro (27)<sup>13</sup>. No entanto, as emendas tendem a ser, das alterações introduzidas pelo Legislativo, as que contam com menor grau de aprovação.

O Gráfico 4 reúne informações sobre a distribuição partidária dos relatores e as modificações que os projetos do Executivo sofreram. A maioria destes, quando relatados pelos partidos de centro ou de direita, tendeu a ser aprovada com pouca modificação, mas os dados não dão suporte à tese de que tais projetos passam incólumes pelo Legislativo. Se fosse assim, não haveria tantos projetos da Presidência vetados parcialmente.

**Gráfico 4**  
*Partido dos Relatores por Grupo de Projetos*



Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1989-2005), dados compilados pela autora.

Os dados revelaram que tanto o Executivo quanto o Legislativo apresentaram proposições que beneficiam grupos específicos; que o Legislativo privilegiou a apresentação de proposições voltadas aos trabalhadores do setor privado, enquanto as propostas do Executivo se concentraram no setor público; que a apresentação de propostas setoriais é inferior à de propostas gerais; que o incentivo à apresentação de proposições setoriais não tem origem exclusivamente na legislação eleitoral; que o Legislativo altera as propostas apresentadas pelo Executivo e que parte significativa destas mudanças são aceitas; e, por fim, mas não menos importante, que existe cooperação da base governista no processo de aprovação das matérias do Executivo.

### **O Presidencialismo Argentino**

O presidencialismo argentino, embora inspirado no modelo norte-americano, não é uma cópia fiel deste. Nino (1996) e Mustapic (2000), dentre outros, ressaltam que, em alguns aspectos, os constitucionalistas de 1853 optaram por se distanciar daquele modelo e incorporaram três prerrogativas ao Poder Executivo: declaração do estado de sítio (artigo 86, subseção 9); poder de intervenção federal (artigo 6); e poderes legislativos — de iniciativa legislativa (artigo 86, subseção 3), de veto parcial e total (artigo 72) e regulatórios (por meio dos decretos).

### **Estrutura, funcionamento e produção legal no Congresso argentino**

O Congresso argentino adota uma organização bicameral, distribuindo o poder decisório entre a Câmara dos Deputados e o Senado. A Câmara é composta por 257 deputados, com mandato de quatro anos, sendo que a cada dois anos ocorrem eleições legislativas para

renovação de 50% dos membros. O Senado é composto por 72 senadores com mandato de seis anos, havendo renovação de um terço a cada três anos<sup>14</sup>.

A aprovação de uma lei requer o pronunciamento das duas Casas legislativas. A apreciação de um projeto em uma Casa é denominada de “leitura”. Portanto, cada projeto deve ter no mínimo duas leituras. Se houver qualquer emenda, o projeto volta à Casa de origem para uma terceira leitura. Se as emendas forem aceitas, ele é encaminhado à sanção. Para rejeitá-lo, deve-se, primeiramente, verificar com que *quorum* foi aprovado, se por maioria absoluta ou se por dois terços dos presentes. Se a aprovação foi por maioria absoluta, a Casa de origem poderá insistir na prevalência do texto original. Se foi por dois terços, para que prevaleça o texto original, deve-se aprová-lo novamente por maioria de dois terços, caso contrário, será encaminhado ao Executivo.

Em qualquer caso, a Casa de origem não poderá acrescentar modificações ao texto da Casa revisora e, se esta recusa totalmente o projeto, este não pode ser tratado nas sessões legislativas daquele ano (artigo 81 da Constituição de 1994).

De acordo com dados de Molinelli *et alii* (1999), a maior parte das leis sancionadas a partir de 1983 teve um trâmite simples, isto é, uma só leitura em cada Casa. A prerrogativa de a Casa revisora alterar os projetos apreciados pela Casa de origem foi utilizada de maneira restrita, não ultrapassando, anualmente, mais que 22% do total de leis sancionadas.

As Casas legislativas estão organizadas em torno dos blocos partidários e do sistema de comissões. Os “blocos” são grupos de parlamentares que podem ser oriundos de um mesmo partido ou não, isto é, parlamentares eleitos por um mesmo partido, mas que decidem formar blocos distintos<sup>15</sup>.

Os presidentes dos blocos formam, juntamente com o presidente e os vice-presidentes da Câmara, a Comisión de Labor Parlamentaria, cuja principal função é organizar a Ordem do Dia dos trabalhos em plenário (*idem*).

As comissões são formadas segundo critérios de proporcionalidade partidária. No entanto, há uma combinação da regra de proporcionalidade com um procedimento informal que reconhece prerrogativas ao partido governista. Mustapic (2000:590) afirma que, entre 1983 e 1989, a União Cívica Radical (UCR), no Senado, presidiu as comissões mais importantes, mesmo não tendo maioria naquela Casa.

O processo legislativo ordinário compreende a deliberação em primeira instância das comissões permanentes<sup>16</sup>. Após a apreciação de um projeto, os membros da comissão elaboram um documento, chamado de *despacho*, em que consta a posição majoritária da comissão, seja de apoio, apoio com modificações ou repúdio ao projeto original. Quando o projeto é avaliado por mais de uma comissão, o *despacho* resulta de uma negociação entre as comissões pertinentes.

O projeto enviado para votação em plenário é chamado de *dictámen*, e é elaborado pelo bloco da maioria, enquanto a minoria apresenta seu próprio *dictámen* ou dissidências ao projeto da maioria. Não há a figura do relator, como no Brasil. O responsável pelo encaminhamento da tramitação e pela elaboração do parecer (*dictámen*) é o presidente da comissão, com o apoio dos demais membros (principalmente do seu bloco ou aliado).

O despacho de apenas um *dictámen*, e sem qualquer manifestação de dissidência, indica que na comissão existe um amplo acordo a respeito da adequação do projeto.

A forma mais contundente de oposição no âmbito da comissão é revelada pela emissão de mais de um *dictámen*, ou seja, quando, além

do *dictámen* de maioria, parte da comissão envia um outro de minoria. Um *dictámen* pode chegar ao plenário com uma ou mais dissidências, o que expressa discordâncias pontuais em relação ao projeto. Em geral, o plenário segue a orientação majoritária emitida pelas comissões (Santos, 1997:65)<sup>17</sup>.

Ainda segundo dados de Molinelli *et alii* (1999:89), a maior parte dos *dictámenes* é sem dissidência nem observação. A porcentagem mais alta de *dictámenes* conflitantes ocorreu durante o período de sessões extraordinárias de 1985-86.

### **A Produção Legislativa na Argentina**

A produção de leis é compartilhada de forma bastante equitativa entre os Poderes Legislativo e Executivo. De um total de 1.837 leis<sup>18</sup>, o Executivo apresentou 879 (48%) e o Legislativo, 958 (52%), um indicativo de que a participação dos parlamentares na produção legislativa, como proponente, não é desprezível.

Os deputados apresentaram 565 propostas que se transformaram em leis; os senadores, 392; e uma proposta foi apresentada por uma comissão mista.

O Senado foi responsável pela apreciação das propostas em primeira instância na maioria das vezes (em 988 leis). Quando se desagregam os dados por governo, percebe-se que o presidente Alfonsín encaminhou a maioria dos seus projetos para apreciação na Câmara (380 projetos; e 271 para o Senado), enquanto o presidente Menem encaminhou a maioria dos seus projetos para deliberação primeiramente no Senado (717; e 469 para a Câmara).

Os dados aqui apresentados indicam que o Legislativo argentino, pelo menos no que diz respeito à capacidade de propor e de obter

aprovação às proposições apresentadas, tem alguma importância no processo legislativo.

A produção legislativa argentina, quando comparada à brasileira, guarda uma particularidade. Todos os acordos internacionais (incluindo protocolos e convênios de cooperação internacionais) são apreciados e aprovados como projetos de lei. Do total de leis aqui consideradas (1.837), os acordos correspondem a 549 leis (30%). Destas, 531 foram apresentadas pelo Executivo.

Excluindo esses projetos do montante de leis, a participação do Legislativo como instância iniciadora de proposições aprovadas corresponde a 939 leis (73%), enquanto o Executivo apresentou 348 projetos (27%).

**Tabela 9**

*Leis Aprovadas por Origem\**

Origem	Quantidade	%
Câmara	556	43,0
Senado	383	30,0
Executivo	348	27,0
<b>Total</b>	<b>1.287</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Câmara dos Deputados argentina, dados compilados pela autora.

\* Exclui a legislação sobre acordos internacionais e uma proposição apresentada por comissão.

## **O Conteúdo Temático das Leis Aprovadas**

Os estudos que focam o exercício do controle da agenda afirmam que as prerrogativas governamentais de formular e controlar a agenda do

---

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

processo decisório têm conseqüências sobre o conteúdo da agenda legislativa. Governos que têm menor poder de agenda produziram legislação menos conflitante e apresentariam maior aprovação de políticas distributivas (Döring, 2001).

Talvez esse seja o caso da Argentina, pois os dados indicam que 37% da produção legislativa (excluídos os acordos internacionais) trata de questões sociais, sendo que 80% de um total de 479 leis foi apresentado pelo Legislativo.

Além das leis sociais, a produção legislativa argentina concentrou-se em assuntos administrativos, econômicos, orçamentários, homenagens e referentes a questões político-institucionais.

**Tabela 10**

*Legislação Aprovada por Tema e Origem*

<b>Tema</b>	<b>Câmara</b>	<b>Senado</b>	<b>Executivo</b>	<b>Total</b>
Social	244	141	94	<b>479</b>
Administrativo	152	124	97	<b>373</b>
Econômico	84	35	112	<b>231</b>
Homenagens	65	61	22	<b>148</b>
Orçamentário	6	12	9	<b>27*</b>
Político-institucional	5	10	13	<b>28</b>
<b>Total</b>	<b>556</b>	<b>383</b>	<b>347</b>	<b>1.286</b>

Fonte: Câmara dos Deputados argentina (cf. Tabela 9), dados compilados pela autora.

\* Uma lei orçamentária foi apresentada por uma comissão mista.

## **Considerações Finais**

Este artigo teve por objetivo apresentar informações sobre as produções legislativas no Brasil e na Argentina.

Para o caso brasileiro, os dados indicaram que os parlamentares preferem apresentar propostas gerais, o que refuta a suposição de preponderância de projetos setoriais, ao menos para as áreas sobre as quais já se tem estudos (Lemos, 2001). Isso não quer dizer que não existam propostas setoriais. Elas existem, e os parlamentares de todos os partidos e de todas as regiões do país as apresentam, inclusive o próprio Executivo, o que demonstra que a agenda de propostas dos dois Poderes não é tão divergente quanto supõe a literatura.

Os dados também põem em xeque a suposição de que em anos eleitorais uma maior quantidade de proposições seria apresentada. Outras questões incluídas na análise foram: o conteúdo temático das proposições apresentadas e sua relação com o modelo de relações trabalhistas em vigor no país; o baixíssimo grau de aprovação das propostas apresentadas pelo Legislativo; a grande quantidade de proposições que são arquivadas sem sequer serem apreciadas; o predomínio, dentre as matérias aprovadas, de projetos voltados aos servidores públicos.

No entanto, o mais importante a destacar talvez sejam as indicações de que o Congresso, de fato, participa da elaboração das leis. A suposição de que o Legislativo brasileiro apenas endossa as propostas do Executivo não se sustenta empiricamente. Dos 118 projetos originários do Executivo e aprovados, 73% sofreram algum tipo de alteração proposta pelos parlamentares. Este aspecto ganha maior relevância ainda pelo fato de 71% das alterações sugeridas terem sido incorporadas aos projetos.

Poder-se-ia contra-argumentar que as alterações apresentadas não modificavam significativamente o texto original. Para os projetos que receberam somente emendas, há de fato essa possibilidade, mas não para aqueles que receberam substitutivos ou medidas provisórias transformadas em projetos de lei de conversão.

---

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

As modificações bem-sucedidas tendem a ser aquelas apresentadas pelos membros dos partidos afinados com o Executivo.

Quanto ao processo decisório na Argentina, a evidência apresentada não é consistente com a imagem de que o Congresso tenha pouca participação na produção legislativa, no sentido de apresentar sua própria legislação.

Tanto os dados agregados de produção legislativa quanto os estudos de caso de políticas específicas (ver Llanos, 1998 e Palermo, 1995) não se coadunam com a imagem de submissão da legislatura. Se assim fosse, as taxas de aprovação de leis originárias do Legislativo deveriam ser bem menores do que as aqui indicadas.

Por fim, gostaria de ressaltar que há indícios bastante fortes dos limites analíticos da literatura que tendem a derivar a atividade congressual, inclusive no que se refere à aprovação de leis, de fatores exógenos como a legislação eleitoral e partidária. Independentemente do tipo de legislação eleitoral que cada país adote, políticos sempre tentarão estabelecer algum tipo de vínculo com seus eleitores, talvez até privilegiando a apresentação de políticas distributivas. A questão é saber se encontram os meios para isso.

---

## **Anexo I**

### **Trâmite Legislativo das Proposições Apresentadas pelo Poder Executivo no Brasil**

Este anexo sintetiza o rito de tramitação dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo e das medidas provisórias, com o objetivo

de fornecer informações para que se compreenda melhor o trâmite legislativo que envolveu as propostas de legislação trabalhista e sindical enviadas pelo Poder Executivo<sup>19</sup>.

Os projetos iniciados pelo Executivo podem ser encaminhados para apreciação em regime ordinário — isto é, seguindo o trâmite legislativo dentro dos prazos estabelecidos pelo próprio Legislativo — ou em regime extraordinário — com prazos predeterminados, seja pela Constituição ou pelo Regimento Interno das Casas Legislativas. Tratarei primeiramente dos projetos em rito ordinário.

### **Os projetos de lei em rito ordinário**

No parlamento brasileiro, a apreciação de um projeto de lei apresentado pelo Executivo deve ser necessariamente iniciada pela Câmara dos Deputados. O primeiro procedimento é a leitura do projeto em plenário, para que todos os membros da Casa tomem conhecimento da iniciativa governamental.

O passo seguinte é o seu encaminhamento às comissões permanentes. Cabe à Mesa Diretora a indicação das comissões que deverão pronunciar-se sobre o projeto. Antes da distribuição deste às comissões, é verificado se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa. Em caso afirmativo, o presidente da Mesa solicita que seja apensado ao já existente. O projeto poderá ser distribuído a até três comissões de mérito. Além destas, há também as comissões de admissibilidade: a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), encarregada de avaliar a constitucionalidade e regimentabilidade do projeto, e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para os casos que envolvam aspectos financeiros ou orçamentários. No caso dos projetos aqui em estudo, na maior parte das vezes, a primeira comis-

são de mérito foi a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP).

O presidente da comissão de mérito deve indicar o relator da matéria, que estará encarregado de elaborar um parecer sobre a proposição, podendo sugerir a rejeição do projeto, a apresentação de um substitutivo (na verdade, muitas vezes, trata-se de um novo projeto guardando pouca relação com a proposta original) ou sua aprovação tal qual enviado.

No âmbito da comissão, seus membros podem apresentar emendas à proposta original ou ao substitutivo do relator em um prazo de cinco sessões após a publicação do aviso na Ordem do Dia das comissões (artigo 119 do RICD). Tanto as emendas quanto o parecer do relator são submetidos ao plenário da comissão para votação. Emendas aprovadas serão incorporadas ao parecer do relator. Parecer ou substitutivo, se aprovados, serão encaminhados ao plenário da Câmara. Sua inclusão na Ordem do Dia depende da concordância da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes. Incluído na Ordem do Dia, inicia-se o processo de votação.

Projetos de lei e medidas provisórias só serão votados nominalmente se for solicitado, via requerimento assinado por 31 deputados ou líderes que representem este número<sup>21</sup>. O projeto aprovado pelo plenário da Câmara segue para o Senado.

Alguns projetos podem ser deliberados apenas no âmbito das comissões, isto é, sem a anuência do plenário. São projetos que tramitam sob a prerrogativa do chamado “poder conclusivo das comissões”. Nesses casos, encerrada a votação na comissão, a Mesa da Câmara dos Deputados anuncia a abertura de prazo de cinco sessões para interposição de recurso quanto à deliberação da comissão. Não havendo recurso, o projeto segue para apreciação do Senado. Caso algum parlamentar se pronuncie contrariamente à decisão da comissão, a

proposição será enviada à Mesa e aguardará inclusão na Ordem do Dia (artigo 59 do RICD).

Havendo necessidade de deliberação do plenário, no caso dos projetos de lei, exige-se *quorum* de maioria absoluta dos membros e sua aprovação requer maioria simples.

A tramitação no Senado é similar à da Câmara. No entanto, se os senadores emendam o projeto, é necessário que a Câmara aprecie as emendas. Não havendo emendas, o projeto vai à sanção. Se o presidente concordar com a deliberação do Legislativo, sancionará o projeto. Se não, poderá vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados a partir da data do recebimento. O silêncio do presidente implicará em sanção.

### **Projetos de lei em rito extraordinário**

Há dois tipos de regime de tramitação especial (regime que dispensa exigências ou formalidades regimentais) que se aplicam aos projetos do Executivo. Um é determinado pela Constituição Federal; outro, pelo Regimento Interno das Casas legislativas. No primeiro caso, de acordo com o artigo 64, parágrafo 1º da Constituição de 1988, o Executivo pode apresentar um projeto de lei solicitando que o mesmo seja apreciado dentro de 45 dias em cada uma das Casas legislativas. Dentro deste prazo, o trâmite legislativo é o mesmo do descrito para o projeto de lei em rito ordinário. No entanto, se a Câmara ou o Senado não se manifestarem no prazo estabelecido, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. Caso o Senado emende o projeto, a Câmara terá dez dias para apreciar as emendas (artigo 64, parágrafo 2º da Constituição Brasileira de 1988). Se aprovado no Senado sem emendas, esta Casa o envia à sanção ou à promulgação presiden-

cial. Se a Casa revisora (no caso, o Senado) rejeitar o projeto, o mesmo será arquivado. Os procedimentos para sanção são os mesmos dos projetos de lei em rito ordinário.

O segundo tipo de tramitação especial depende da decisão do próprio Legislativo e pode ser aplicado a qualquer projeto de lei, independentemente de quem o introduziu.

A urgência legislativa divide-se em dois tipos. Uma, denominada simplesmente de “urgência”, exige a apresentação de um requerimento, endossado por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, ou líderes que representem este número (artigo 154, inciso II do RICD). Aprovado o requerimento de urgência, a matéria entrará em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia (artigo 157 do RICD). Se não houver parecer, e a comissão ou comissões que tiverem que opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emití-lo na referida sessão, poder-se-á solicitar, para isso, um prazo conjunto que não exceda duas sessões. Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação, com ou sem parecer. Anunciada a discussão, sem parecer de qualquer comissão, o presidente da Mesa designará um relator de plenário que fará o relato verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido (artigo 157 do RICD).

O segundo tipo, chamado de “urgência urgentíssima”, permite que a matéria seja incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata. Para este tipo de urgência, o requerimento deve ser proposto pela maioria absoluta da composição da Câmara dos Deputados ou líderes que representem este número (artigo 156 do RICD). A aprovação do requerimento também exige maioria absoluta.

As proposições urgentes, ou que se tornarem urgentes em virtude de requerimento, só receberão emendas de comissão ou serão endossadas por um quinto dos membros da Câmara dos Deputados ou líderes que representem este número, desde que apresentadas em plenário até o início da votação da matéria (artigo 120 do RICD).

Se aprovado, o projeto segue para tramitação no Senado. A tramitação em regime de urgência na Câmara não implica o mesmo rito de tramitação no Senado. Nesta Casa, novo requerimento de urgência deve ser aprovado.

---

## **Anexo II**

### **Os Decretos de Necessidade e Urgência (DNU) e o Poder de Veto Parcial**

O uso que foi feito dos decretos de necessidade e urgência (DNU) principalmente durante a gestão de Carlos Menem foi motivo de muita controvérsia nas análises sobre o presidencialismo argentino. Em face da utilização desse recurso, atribuiu-se à gestão de Menem um estilo de governo de cunho autocrático, alegando-se que inúmeras políticas foram adotadas à revelia do Congresso. Tratar-se-ia de um hiperpresidencialismo (Nino, 1996) em que o Executivo seria um ator privilegiado, colocando o Congresso em uma posição subordinada (Rubio e Goretti, 1996).

A quantidade de DNUs emitidos pelo governo é matéria controversa. O levantamento feito por Rubio e Goretti (*idem*:451) indica que, entre julho de 1989 e agosto de 1994, o presidente Menem emitiu 336. Segundo estes autores, desse total, em 166 casos (49%), mencio-

na-se, de alguma forma, o caráter de necessidade e urgência. Nos demais 170 casos, o presidente evitou mencionar se tratar de DNU. Isto é, em 51% dos casos considerados como DNUs, não há uma indicação clara e direta quanto ao tipo de decreto emitido. Ainda de acordo com Rubio e Goretti (*idem*:452), trata-se de decretos que “sem dúvida, modificam ou derrogam leis”<sup>22</sup>.

A razão para tanta controvérsia é relativamente simples. A Constituição argentina de 1853 não previa a emissão de decretos de necessidade e urgência e tampouco mencionava a possibilidade de o Executivo legislar sobre temas de competência do Congresso. Os DNUs emitidos antes de 1983 se limitaram a tratar de prorrogação de prazos de concessões, declaração de estado de sítio, indultos e, segundo Molinelli (1996:75), um único caso prorrogava a vigência de lei orçamentária.

A prática de emissão de DNUs tratando de temas que regulavam diretamente a vida dos cidadãos e de setores da sociedade se iniciou com o presidente Alfonsín. Em sua gestão, foram emitidos decretos que modificavam leis da seguridade social, derrogavam o alistamento salarial na administração pública, modificavam a lei de feriados nacionais, suspendiam a intervenção prévia do Tribunal de Contas estabelecida em uma lei que modificava a lei de emergência agropecuária. O Executivo qualificou todos esses casos como sendo de “necessidade e urgência” (Molinelli, 1996; Molinelli *et alii*, 1999)<sup>23</sup>. O termo “qualificar” aqui empregado quer dizer que, em algum momento no corpo do texto do decreto, faz-se menção ao seu caráter de necessidade e urgência, o que é uma situação completamente diferente, por exemplo, da medida provisória brasileira.

A medida provisória, quando adquire *status* de proposição legislativa, vem com a designação de que se trata de fato de uma medida provisória. Há uma sigla e uma numeração específica para esse tipo de

proposição. O mesmo não ocorre com os DNUs, o que dificulta significativamente sua identificação.

Tanto do ponto de vista do desenvolvimento de pesquisas empíricas quanto das questões políticas propriamente ditas, esse não é um aspecto menor, e o presidente Menem explorou até onde pôde a ambigüidade presente no aparato institucional argentino quanto à emissão de decretos. O limite entre “elaborar a lei” e “regulamentá-la”, em várias ocasiões, não é claro o suficiente.

O presidente Menem deu continuidade à prática iniciada por seu antecessor, o que se tornou um problema crucial durante seu primeiro mandato, pois, na ausência de um sólido respaldo legal, as medidas econômicas iniciadas por decreto poderiam ser questionadas judicialmente (Negretto, 2001:427).

A primeira decisão da Corte Suprema sobre este respeito foi pronunciada a favor do chamado caso Peralta, em 1990, cujo decreto 36/90 criava um sistema de empréstimo público obrigatório, com congelamento de depósitos bancários a prazo fixo, e previa que a restituição se daria com bônus da dívida pública, em vez de dinheiro efetivo. A sentença judicial determinava que a emissão de DNU ficaria condicionada apenas a duas situações: se existisse um grave risco social que tornasse necessária a rápida adoção de medidas legislativas; e se o Congresso não adotasse decisões diferentes nos pontos de política econômica envolvidos. A Corte também considerou que a inação do Congresso (aprovação tácita) era suficiente para que o decreto permanecesse no futuro como lei. A decisão do Judiciário não previa a possibilidade de o Congresso rejeitar, de forma direta, o decreto. Se assim o desejasse, seria necessário que o Congresso aprovasse uma lei anulando a validade do decreto (Negretto, 2004)<sup>24</sup>.

A exigência da aprovação de uma lei para revogar um decreto favorece a atuação presidencial, porque qualquer lei ordinária pode ser ve-

tada, total ou parcialmente, pelo Executivo, e, como se sabe, a derrubada do veto presidencial na Argentina ocorre por maioria qualificada de dois terços.

A reforma constitucional de 1994 buscou normatizar a emissão dos DNUs fixando as seguintes orientações<sup>25</sup>:

- o Poder Executivo não pode emitir DNUs sobre temas tributários, penais, eleitorais ou vinculados ao regime de partidos políticos;
- os DNUs devem ser referendados pelos ministros e pelo chefe de gabinete;
- o Congresso deve ser comunicado da emissão dos DNUs;
- os DNUs devem ser apreciados por uma comissão bicameral;
- o chefe de gabinete deve comunicar, pessoalmente, a emissão do decreto, dentro de dez dias, à comissão bicameral, que, por sua vez, deve comunicar o plenário das duas Casas nos dez dias seguintes; e
- o Congresso deve tratar da questão de forma imediata e expressa.

De acordo com Negretto (*idem*) e Rubio e Goretti (1996), após a promulgação da reforma constitucional de 1994, uma lei deveria definir o trâmite legislativo dos DNUs, explicitando, por exemplo, se a derrubada do DNU deveria vir expressa em uma lei do Legislativo, e, neste caso, se o Executivo poderia vetá-la ou, ainda, se o projeto tramitaria simultaneamente nas duas Casas ou não.

Tais questões estão pendentes até hoje, isto é, não se aprovou nenhuma norma definindo o trâmite legislativo dos DNUs, de forma que prevaleceu a decisão da Suprema Corte, em 1990, de aprovação tácita (Negretto, 2004).

Quanto ao poder de veto parcial, a Constituição de 1853 previa que a Presidência poderia vetar total ou parcialmente os projetos aprova-

dos pelo Congresso. O projeto vetado deveria ser encaminhado à Casa em que foi introduzido para reconsideração. Se as duas Casas (com maioria de dois terços) confirmassem sua versão do projeto, o veto seria derrubado e o projeto deveria ser promulgado pelo Executivo<sup>26</sup>.

Embora estivesse prevista a possibilidade de veto parcial, o texto não era suficientemente claro quanto à possibilidade de o presidente promulgar uma lei vetada parcialmente. Alguns constitucionalistas consideravam tal prática ilegal, ainda que inúmeros presidentes a tivessem utilizado. Outros a consideravam legal somente quando os vetos recaíssem sobre questões orçamentárias<sup>27</sup>. Em 1932, por meio de uma resolução, a Câmara posicionou-se formalmente sobre o tema, impugnando a constitucionalidade da prática do veto parcial (Molinelli, 1991:119).

Em 1949, sob a Presidência de Perón, foi aprovado um novo texto constitucional prevendo, entre outros aspectos, a promulgação parcial de leis<sup>28</sup>.

Com a queda de Perón, a reforma constitucional foi revogada e a Constituição de 1853 voltou a vigorar. A prática de promulgação parcial das leis expandiu-se para qualquer tipo de lei, tendo sua constitucionalidade aceita de fato pelo Congresso. Em 1967, a Corte Suprema proferiu uma sentença dando como constitucional a promulgação parcial sempre que não se alterasse a estrutura ou o espírito da lei tal como foi sancionada pelo Congresso<sup>29</sup>, preceito este que foi mantido na reforma de 1994.

## **Anexo III**

### **Glossário**

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PFL - Partido da Frente Liberal

PDC - Partido Democrata Cristão

PRN - Partido da Renovação Nacional

PL - Partido Liberal

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTR - Partido Trabalhista Renovador

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PDT - Partido Democrático Trabalhista

## Notas

- 1.** O levantamento (Diniz, 1989-1999) foi organizado em uma base de dados que reúne informações sobre projetos de lei sobre legislação trabalhista e sindical e que, em breve, será incorporada ao sistema do Consórcio de Informações Sociais (CIS) — <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx> — desenvolvido pelo Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo (NADD-USP) em parceria com a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Informações sobre a base de dados podem ser obtidas por e-mail: [dinizsimone@hotmail.com](mailto:dinizsimone@hotmail.com).
- 2.** Alguns autores tendem a destacar que a obra de Neustadt provocou um redirecionamento nos estudos sobre o funcionamento da Presidência. Deslocou-se de uma abordagem que se concentrava em interpretações de precedentes legais e judiciais para uma perspectiva centrada nas ações pessoais e nas relações de poder (ver Ragsdale, 2000 e Gunnell, 2000).
- 3.** Embora a tese central de Neustadt seja a de que o poder presidencial não é determinado pela estrutura formal — “*powers’ are no guarantee of power*” e “*the probabilities of power do not derive from the literary theory of the Constitution*” —, ele reconhece que o *status* constitucional oferece vantagens a partir das quais o presidente pode tentar persuadir os demais atores políticos (ver Neustadt, 1960 e Edwards III, 2000).
- 4.** Peterson assume que os presidentes têm seus objetivos prevaletentes e que incorporam na proposta suas próprias preferências, porém ocultando-as do conhecimento público e projetando somente aquelas posições que, segundo seus cálculos, levariam a resultados ótimos.
- 5.** No Brasil, a permanência de um projeto em tramitação por tempo indeterminado só é possível aos projetos apresentados pelo Executivo. As proposições originárias do Legislativo que não tenham parecer de pelo menos uma das comissões, ao final da legislatura, são automaticamente arquivadas (artigo 105 do Regimento Interno da Câmara). Na Argentina, os projetos não aprovados em uma das Casas legislativas, após um ano em tramitação, são arquivados. No entanto, se forem aprovados em uma das Casas, poderá permanecer em tramitação por mais um ano.
- 6.** Figueiredo e Limongi (1999) já haviam destacado esse aspecto.
- 7.** Ver Diniz (1989-1999).
- 8.** Banco de Dados Legislativos — Cebrap.

---

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

- 9.** A Comissão de Trabalho da Câmara recebe anualmente uma imensa quantidade de projetos, só perdendo para a Comissão de Constituição e Justiça (Noronha, 2000). Apesar de receber uma quantidade expressiva de proposições, apenas uma ínfima parcela chega a ser aprovada.
- 10.** Das demais proposições aprovadas, 21 foram iniciadas pelo Poder Judiciário, seis pelo Ministério Público e quatro pelo Tribunal de Contas da União.
- 11.** Ao todo, registrei 61 medidas provisórias. Não tenho informação quanto ao relator em doze casos.
- 12.** Informações resultantes de pesquisa realizada pela autora em uma base de dados organizada pelo Cebrap.
- 13.** Informações resultantes de pesquisa realizada pela autora em uma base de dados organizada pelo Cebrap.
- 14.** Até 2001, os senadores eram eleitos de forma indireta, pelas assembleias das províncias, com mandato de nove anos.
- 15.** De acordo com o regimento da Câmara, para a constituição de um bloco, são necessários no mínimo três deputados. No entanto, “quando um partido político existente anteriormente à eleição dos deputados tenha somente um ou dois deputados na Câmara, poderão atuar como bloco”. No Senado, o número mínimo é de dois, com regras similares às da Câmara.
- 16.** A legislação que rege o trâmite legal das proposições prevê a possibilidade de apreciação de uma proposição diretamente pelo plenário, sem deliberação das comissões, desde que se tenha apoio de dois terços dos parlamentares. Trata-se de um recurso denominado de apreciação *sobre tablas* ou *Cámara en Comisión* (Molinelli *et alii*, 1999:85).
- 17.** A atual Constituição prevê a possibilidade de que as comissões sancionem projetos de lei (Molinelli *et alii*, 1999:85) mas não há notícia se isto já ocorreu.
- 18.** Ver Diniz (1989-1999).
- 19.** A apresentação de projetos sobre legislação trabalhista do setor privado e sindical pode ser de iniciativa tanto do Executivo quanto do Legislativo; portanto, trata-se de uma área temática em que o Executivo não tem iniciativa exclusiva. Sobre o processo legislativo de forma mais geral, ver Figueiredo e Limongi (1999).
- 20.** A Constituição exige votação nominal para emendas constitucionais e leis complementares.

- 21.** Outros autores optaram por analisar somente os decretos efetivamente declarados como DNUs. O levantamento feito por Negretto (2004), por exemplo, indica que, durante os dois mandatos do presidente Menem, foram emitidos 255 DNUs.
- 22.** Na gestão de Alfonsín, Rubio e Goretti (1996) contabilizaram cerca de 25 DNUs.
- 23.** A decisão da Corte foi praticamente unânime e contou com o apoio de dois juízes nomeados por Alfonsín (Negretto, 2001).
- 24.** Alguns autores viram nessas regras o estabelecimento de limites à atuação do Executivo. Defendendo posição contrária, Rubio e Goretti (1996:470) afirmam que “a incorporação dos decretos em nada contribui para a atenuação do presidencialismo e o equilíbrio dos poderes, pois a definição de políticas se concentra no Executivo”.
- 25.** O instrumento normativo utilizado pelo Congresso para recusar o veto presidencial e obter aprovação definitiva da lei é denominado de “insistência” (Mustapic, 2000).
- 26.** De 1862 a 1943, há registro de apenas dez casos de vetos parciais, sendo que seis deles recaíram sobre leis orçamentárias (Molinelli, 1991).
- 27.** A reforma constitucional de Perón permitia também a reeleição (indefinida) do presidente. Em 1955, uma Junta Militar restabeleceu a Constituição de 1853, com uma breve reforma nas matérias sobre direitos sociais. Somente em 1994, a Constituição de 1853 passaria por uma revisão mais ampla (Negretto, 2001:424).
- 28.** Para Negretto (2001:423), a ambigüidade da decisão da Corte deu ao Executivo uma ampla margem de manobra, possibilitando-lhe agir de maneira discricionária.

## Referências Bibliográficas

AMES, Barry. (2003), *Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

AMORIM, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2003a), “O Segredo Ineficiente Revisado: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, nº 4, pp. 661-698.

———. (2003b), “A Produção Legislativa do Congresso — Entre a Paróquia e a Nação”, in L. Werneck Vianna (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Humanitas, pp. 91-140.

CAMERON, Charles M. (2000a), *Veto Bargaining — Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

———. (2000b), “Bargaining and Presidential Power”, in R. Y. Shapiro, M. J. Kumar e L. R. Jacobs (eds.), *Presidential Power*. New York, Columbia University Press, pp. 47-77.

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. (2001), “Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en America Latina”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, nº 163, pp. 373-393.

DINIZ, Simone. (1998), *As Propostas de Legislação Trabalhista e Sindical e o Processo Legislativo no Pós-Constituinte: 1989-1993*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia da Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP.

———. (1989-1999), *Projetos de Lei sobre Legislação Trabalhista e Sindical Apresentados e Não Transformados em Norma Jurídica*. Base de dados compilados pela autora.

DÖRING, Herbert. (2001), “Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXVI, nº 1, pp. 145-165.

EDWARDS III, George C. (2000), “Neustadt’s Power Approach to the Presidency”, in R. Y. Shapiro, M. J. Kumar e L. R. Jacobs (eds.), *Presidential Power*. New York, Columbia University Press, pp. 9-15.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

\_\_\_\_\_. (2002), Decision-making Structure, Political Parties, and Government Performance in Multiparty Presidentialism. Texto apresentado na Conferência Political Reform: Brazil in Comparative Perspective. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ e Centre for Brazilian Studies, Universidade de Oxford, Rio de Janeiro, 27-28 de junho.

GUNNELL, John G. (2000), “Richard Neustadt in the History of American Political Science”, in R. Y. Shapiro, M. J. Kumar e L. R. Jacobs (eds.), *Presidential Power*. New York, Columbia University Press, pp. 16-27.

HAGGARD, Stephan e McCUBBINS, Mathew D. (2001), “Political Institutions and the Determinants of Public Policy”, in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-21.

JONES, Charles O. (1994), *The Presidency in a Separated System*. Washington, The Brookings Institution.

LEMONS, Leany Barreiro de S. (2001), “O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista”. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, nº 3, pp. 561-605.

LLANOS, Mariana. (1998), “El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, nº 151, pp. 743-769.

MAINWARING, Scott. (1991), “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 29.

\_\_\_\_ e SHUGART, M. S. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press.

MOLINELLI, N. Guillermo. (1991), *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*. Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

\_\_\_\_\_. (1996), “Las Relaciones Presidente-Congreso en Argentina 1983-1995”. *Revista PostData*, nº 2, pp. 59-90.

---

**O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada**

\_\_\_\_\_, PALANZA, Valeria e SIN, Gisela. (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina — Materiales para su Estudio*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito. (2002), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MUSTAPIC, Ana Maria. (2000), “Oficialistas y Diputados: Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, nº 156, pp. 571-596.

NEGRETTO, Gabriel. (2001). “Negociando os Poderes do Presidente: Reforma y Cambio Constitucional en la Argentina”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, nº 163, pp. 411-444.

\_\_\_\_\_. (2004). “Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina”. *Comparative Political Studies*, vol. 37, no. 5, pp. 531-562.

NEUSTADT, Richard. (1960), *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York, Wiley.

NINO, Carlos Santiago. (1996), “Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina”, in A. Lijphart e C. H. Waisman (orgs.), *Institutional Design in New Democracies — Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Westview Press.

NORONHA, Eduardo. (2000), *Entre a Lei e a Arbitrariedade: Mercados e Relações de Trabalho no Brasil*. São Paulo, Editora LTr.

PALERMO, Vicente. (1995), “Reformas Estructurales y Régimen Político: Argentina, 1989-1993”. *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, nº 3, Buenos Aires.

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

PETERSON, Mark A. (1993), *Legislating Together. The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Londres, Harvard University Press.

RAGSDALE, Lyn. (2000), "Personal Power and Presidents", in R. Y. Shapiro, M. J. Kumar e L. R. Jacobs (eds.), *Presidential Power*. New York, Columbia University Press, pp. 31-47.

RICCI, Paolo. (2003), "O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?". *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, nº 1, pp. 699-734.

RUBIO, Delia Ferreira e GORETTI, Matteo. (1996), "Cuando el Presidente Gobierna Solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional, julio 1989-agosto-1994". *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, vol. 36, nº 141.

SANTOS, Fabiano. (1997), "Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina", in J. M. Lladós e S. P. Guimarães (orgs.), *Perspectivas Brasil e Argentina*. Rio de Janeiro, IPRI.

SHUGART, Mathew S. e CAREY, John. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

SHUGART, Mathew S. e HAGGARD, Sthephan. (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 64-102.

SIL — Sistema de Informações Legislativas. (1989-2005), Brasília, DF. Disponível em <[http://webthes.senado.gov.br/silo/processo\\_pesq\\_avan.htm](http://webthes.senado.gov.br/silo/processo_pesq_avan.htm)>.

## Resumo

### O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada

Interpretações usuais sobre o sistema político latino-americano tendem a enfatizar que as normas eleitorais e o sistema de separação de Poderes têm um peso significativo no tipo de política que é aprovada nos países. Haveria diferenças significativas na política pública patrocinada pelos Poderes Executivo e Legislativo, sendo que este último estaria mais voltado para propostas particularistas. A partir do levantamento empírico dos projetos de lei apresentados e aprovados nos parlamentos argentino e brasileiro, o artigo testa e refuta a validade dessa hipótese.

**Palavras-chave:** Voto Pessoal — Produção Legislativa — Poder Legislativo — Poder Executivo

---

## Abstract

### The Performance of the Argentinean and the Brazilian Congress in a Comparative Perspective

Usual interpretations about Latin American political system tend to emphasize that the electoral norms and the separation system of power have a significant weight on the type of policy that is approved in the countries. There would be significant differences in the public policy sponsored by the executive and the legislative powers, being that this last would be more headed to particularistic proposals. Drawing on empirical data of projects of law presented and approved in the Argentinean and in the Brazilian Parliament, the article tests and refutes the validity of this hypothesis.

**Key words:** Personal Vote — Legislative Output — Legislative Branch — Executive Branch