

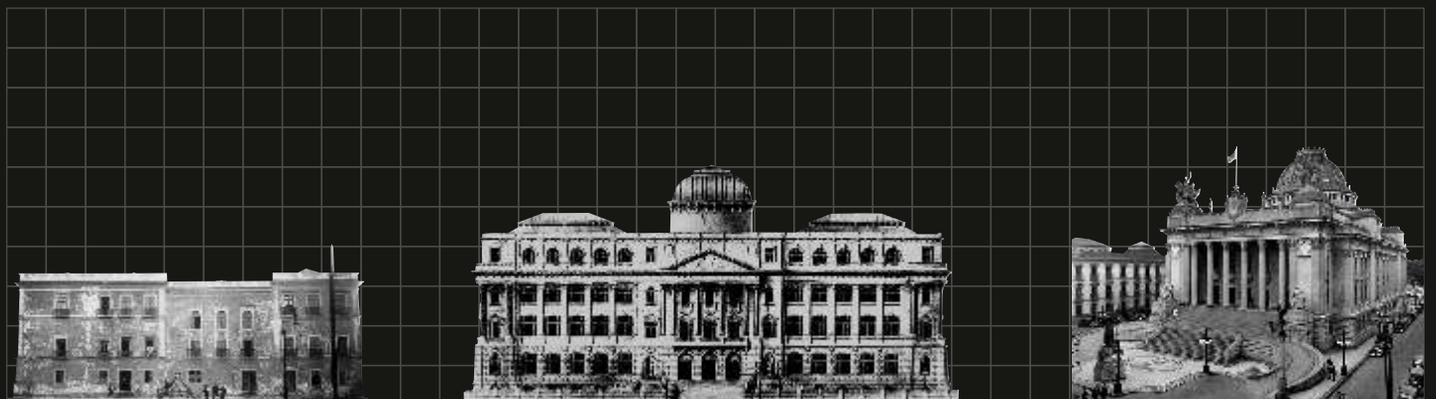
# PLENARIUM

Câmara dos Deputados - Novembro 2004/ Ano I/nº 1



Desde 1960

## Poder Legislativo & Democracia Contemporânea



1826 a 1889 / 1891 a 1914

1922 a 1926

1926 a 1960



# Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada

Tipologias são difíceis de construir. Tão difíceis de construir quanto fáceis de serem criticadas e rejeitadas. Em geral, tipologias não conseguem dar conta de todas as dimensões e variações do objeto sob estudo no interior da teoria que a informa. A construção de tipologias pede a identificação de características essenciais do objeto, características capazes de estruturar e dar sentido à diversidade da realidade observada. Trata-se de organizar o mundo empírico no interior de um modelo teórico abrangente. O marco teórico sugere - quando não determina - a escolha das características relevantes para distinguir e classificar os casos.

Por isto mesmo, tipologias são tão facilmente criticadas, posto que acabam por evidenciar as limitações e fraquezas dos modelos teóricos que estão na origem de sua construção. Na medida em que precisam abarcar todo o universo de casos sob consideração, acabam por ser um desafio para as pretensões das proposições teóricas ao testarem sua capacidade de enfrentar os casos difíceis ou limites.

Não faltam tipologias do Poder Legislativo. Cada uma delas organizadas a partir de um referencial teórico específico e, desta forma, enfatizando certas características como distintas dos modelos ou

\* Professor livre docente do CEBRAP / \*\* Cientista Política CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento)



tipos de legislativo existentes. Neste artigo, não pretendemos fazer uma resenha crítica das tipologias disponíveis. Tampouco proporemos ou defenderemos uma tipologia própria. Nossos objetivos são bem mais modestos. Pretendemos, tão somente, resgatar uma das tipologias disponíveis, possivelmente a mais consagrada e citada, a saber, aquela proposta por Polsby (1975). Após discutirmos esta tipologia, mostramos como propostas mais recentes, como as de Cox e Morgenstern (2002), se defrontam com dificuldades similares.

Nosso objetivo não é o de submeter essas tipologias a um exame detalhado. Como dissemos, não é difícil criticar tipologias. Nosso objetivo é usar as tipologias propostas para aprendermos algo relevante sobre modelos de organização dos trabalhos legislativos. Assim, após reconstituir as tipologias propostas por Polsby e, com menor atenção, a de Morgenstein e Cox, mostramos as limitações e as conseqüências de ambas para nosso entendimento de como funcionam e que papel desempenham os legislativos no interior de regimes democráticos.

Nossa discussão, no entanto, a despeito de se iniciar com estas abordagens mais abrangentes, será direcionada para o debate nacional. Isto é, nossa principal preocupação é derivar deste exercício de análise comparada algum conhecimento relevante para o entendimento do nosso – o brasileiro – modelo de poder legislativo. Para tanto, será necessário deixar o debate dos modelos teóricos para examinar sua prática.

A partir deste exame empírico e com base nas críticas derivadas das discussões dos modelos resenhados, passamos a considerar a forma de organização do legislativo brasileiro. Argumentaremos

que as variáveis chaves para entender a variação dos legislativos, aqui como nos países que são tomados como modelos paradigmáticos, estão ligadas à distribuição dos direitos e recursos no interior do legislativo, especialmente, aqueles que garantem o controle da agenda legislativa. O essencial é saber quem define o que, como e quando matérias serão objetos de deliberação.

As decisões em assembleias legislativas são tomadas de acordo com o princípio majoritário, isto é, em última instância prevalece a vontade da maioria do plenário. No entanto, ainda que a vontade soberana resida no plenário, é raro que as deliberações, no sentido forte do termo, tenham lugar ali. Em geral, o plenário tão somente referenda decisões tomadas em uma outra instância ou instâncias. Nestes termos, pode-se dizer que o plenário delega o poder deliberativo, permanecendo com o poder de intervir e afirmar sua prerrogativa sempre que a maioria acreditar que sua vontade esteja sendo contrariada.

De maneira geral os trabalhos legislativos se organizam em torno de duas instituições básicas: as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Cada uma dessas instituições torna possível cumprir as funções básicas das assembleias legislativas: a representativa e a propriamente legislativa, isto é, a produção de leis que vão definir as políticas públicas.

Em tese, a divisão do trabalho por comissões permitiria maior especialização e o desenvolvimento de capacidade técnica, visando aumentar a qualidade das decisões legislativas. A atuação das organizações partidárias, por outro lado, garantiria a correspondência entre as decisões tomadas e as preferências da sociedade aí representadas. Em termos ideais, essas

duas instituições se complementaríamos para garantir que as decisões tomadas pela assembléia legislativa sejam as melhores e as mais representativas.

Em assembléias específicas, porém, o papel de uma ou outra dessas instituições tende a preponderar, embora essa preponderância nunca chegue à eliminação do elo mais fraco. A conhecida tipologia de Polsby (1975) se ancora, justamente, na contraposição entre legislativos cujos trabalhos se baseiam mais fortemente nas comissões, àqueles em que o elo mais forte é controlado pelos partidos. Como notado acima, cabe observar que em ambos os casos o poder decisório é deslocado do plenário para uma outra instância, quais sejam, as comissões ou os partidos. Em outras palavras, o plenário delegaria a estas instâncias o poder deliberativo em sentido forte e funcionaria, em ambos os casos, apenas como uma instância que apenas referendaria as decisões tomadas nos verdadeiros *loci* de poder.

Como uma parcela considerável das análises comparativas, a tipologia de Polsby parte do contraste entre formas de governo:

“Nas democracias modernas, os legislativos variam significativamente de acordo com as diferentes maneiras que estão inseridos nos seus sistemas políticos. A diferença mais óbvia é, naturalmente, a constitucional, a distinção entre os sistemas parlamentaristas e os sistemas de separação de poderes”. (Polsby, 1975: 274/275).

Como é usual na literatura comparada, os Estados Unidos e a Inglaterra são tomados como os casos paradigmáticos, respectivamente, de presidencialismo e parlamentarismo<sup>1</sup>. A consequência deste

ponto de partida é a associação entre legislativos organizados em torno do sistema de comissões, com o presidencialismo, e aqueles em que prevalecem as organizações partidárias, com o parlamentarismo.

Como mostraremos adiante, esta associação entre modelos de legislativo e formas de governo é indevida. Pior: carga consigo expectativas e preconceitos que enviesam as análises. As consequências destes equívocos são evidentes no caso brasileiro, uma vez que as expectativas geradas pelas concepções subjacentes à tipologia de Polsby estão na raiz dos modelos de legislativo que habitam as mentes e os corações de analistas e atores políticos. Na realidade, ao aprofundarmos o entendimento destas concepções, podemos notar suas ambigüidades com relação ao papel que reservam ao legislativo em um sistema presidencialista. Ao tempo que se espera um legislativo forte e independente como uma consequência necessária da separação de poderes, credita-se ao legislativo, sempre que ele afirma sua independência, o papel de obstáculo conservador e paralisante às ações do Executivo.

Nestes termos, como já salientamos acima, recorreremos a uma discussão da tipologia de Polsby para aprofundar o tratamento que dispensamos ao modelo brasileiro, buscando assim afastar preconceitos a seu respeito. No entanto, para demonstrar este ponto, se faz necessário aprofundar a apresentação dos dois modelos polares considerados por Polsby.

A tipologia proposta por Polsby combina a distinção das formas de governo com a variação da influência que forças externas exercem sobre o corpo legislativo. O autor acredita que é possível dispor as



legislaturas de governos democráticos em um contínuo, de acordo com o grau de influência externa que sofrem.

Em um extremo do espectro se encontrariam os *Legislativos Transformativos*, aqueles que:

“Possuem, e exercem com freqüência, capacidade independente de moldar e transformar em leis propostas de qualquer origem. O ato de transformação é crucial porque ele postula o significado da estrutura interna do legislativo, da sua divisão, interna de trabalho e das preferências de políticas dos vários legisladores. Para explicar a produção legislativa não basta apenas saber quem propôs o que e quão imperativamente, mas também quem processou o que no interior do legislativo, quão entusiasmadamente e — quão competentemente”. (Polsby, 1975: 277)

Em oposição a este modelo, *Legislativos Arenas* são definidos como aqueles que:

“Servem como espaços formalizados para a interação das forças políticas relevantes na vida de um sistema político; quanto mais aberto o regime, mais variada, mais representativa e mais responsivas as forças que têm entrada nessa arena. Essas forças têm origem no sistema de estratificação social ou mesmo, como na idade média, nos estamentos do reino (...)

A existência de legislativos arenas deixa sem resposta a questão de onde reside o poder que de fato se expressa nos atos legislativos - se no sistema partidário (como é o caso nos vários sistemas democráticos modernos), ou no sistema de estratificação, na burocracia ligada ao rei, nos barões, no clero, ou em qualquer outro grupo”. (pág 277/278)

Tendo definido estes dois tipos polares, Polsby passa a caracterizá-los de forma mais detalhada e completa. Nesta

operação, o autor relaciona os traços distintivos dos parlamentos dos Estados Unidos e da Inglaterra à sua tipologia. Por exemplo, quanto aos *Legislativos Transformativos*, Polsby nota que “um sistema efetivo de comissões pode bem ser um pré-requisito para a independência de um corpo legislativo, uma vez que por meio dele o legislativo pode colher os benefícios de uma divisão de trabalho – por exemplo, continuidade de interesse e expertise – ao colocar sua marca sobre a política pública” (278)<sup>2</sup>.

Os termos empregados nesta passagem – um sistema de comissões efetivo e independente – pedem comentários adicionais. Um sistema de comissões efetivo é aquele em que o plenário desempenha um papel limitado na elaboração legislativa. O verdadeiro trabalho legislativo, a deliberação em sentido forte, ocorre nas comissões na medida em que estas controlam a tramitação das matérias sob sua jurisdição. O plenário tem poderes limitados para avocar a si uma matéria, retirando-a da comissão para a qual foi inicialmente distribuída.

Sendo assim, legisladores sabem que pertencer à Comissão de Agricultura, para dar um exemplo, é a condição necessária para ser capaz de influenciar a política agrícola. A distribuição dos parlamentares pelas comissões é ditada pelo interesse eleitoral de cada um, com pequena ou nenhuma influência dos partidos. Assim, para continuar com o exemplo, buscam – e conseguem – fazer parte da Comissão de Agricultura os parlamentares eleitos por distritos em que estes interesses são realmente relevantes para seus eleitores. Não seria de se esperar que um deputado eleito por um distrito primordialmente urbano, digamos a cidade de Nova York, queira fazer parte da Comissão de Agricultura. É apenas razoável supor que este deputado

hipotético procure entrar na comissão que trate de assuntos bancários.

Parlamentares, portanto, se distribuem pelas comissões de acordo com seus interesses eleitorais. Os partidos não controlam a entrada ou a permanência dos membros nas comissões. A tendência é o parlamentar ter uma longa carreira no interior de uma comissão. Sobretudo porque o poder no interior das comissões é distribuído de acordo com o tempo de permanência nas mesmas. Vale a regra da *seniority*.

Combinadas essas duas coisas, o controle sobre a iniciativa legislativa na área de sua jurisdição com o incentivo à permanência dos parlamentares em uma comissão, entende-se porque as comissões se tornam os centros de poder. Parlamentares, ao longo de suas carreiras, se especializam nas matérias que estão sob a jurisdição de sua comissão. As comissões reúnem especialistas e se tornam depositárias de experiência e conhecimentos nas suas respectivas áreas de políticas.

A independência, portanto, por contraste ao caso inglês, se refere às influências externas: aos partidos e à estratificação social. A elaboração da legislação é questão *interna corporis*. Mas envolve algo mais: a independência frente ao Executivo. Nestes termos entende-se porque Polsby as vê como condição necessária para a independência do legislativo *vis a vis* os partidos e, sobretudo, o executivo.

Cabe notar que o tipo *Legislativo Transformativo* é inteiramente construído tomando por base o caso norte-americano. Polsby chega inclusive a discutir detalhes do papel desempenhado pelos *Rules Committee* nos anos sessenta e setenta para bloquear reformas como as relacionadas aos direitos civis. Conquanto a discussão

do *Legislativo Arena* também eleja o Parlamento inglês como seu tipo mais acabado, Polsby discute outros casos de países parlamentaristas europeus, como Holanda, Suécia, Alemanha, França e Bélgica. Admite assim que os legislativos em regimes parlamentaristas podem variar, afastando-se do caso inglês. É difícil entender que os casos discutidos possam de fato ser dispostos em um contínuo como quer nos fazer ver Polsby. Voltaremos à variação de legislativos sob parlamentarismo adiante.

No momento, por ser mais relevante para a discussão do Brasil, cabe frisar que o contínuo imaginado por Polsby seja habitado apenas por países parlamentaristas. Na linha que vai da Inglaterra (*Legislativo Arena*) aos Estados Unidos (*Legislativo Transformativo*) não há casos de países presidencialistas. A sugestão é clara: o único modelo possível de legislativo sob presidencialismo é aquele presente nos Estados Unidos.

A sugestão é tanto mais forte quando se atenta para o fato de outros países presidencialistas não estarem totalmente ausentes de sua discussão. Polsby faz apenas algumas poucas referências a outros países presidencialistas quando discute o papel de legislativos em regimes autoritários (em sua tipologia, o termo é regimes fechados e especializados). Nestes casos, legislaturas não têm propriamente um papel a desempenhar na elaboração das leis, são meras carimbadoras das decisões tomadas em outras instâncias, em geral, pelo executivo. São legislativos de fachada e a grande indagação acaba sendo entender porque não são simplesmente abolidos.

Ou seja, o que fica implícito é que o presidencialismo sob democracia requer legislativos “institucionalizados”, para usar um termo caro a Polsby, como o

americano. Se o legislativo não afirmar sua independência frente ao executivo e aos partidos, organizando-se, então, de acordo com o modelo de comissões, este poder não desempenhará seu papel constitucional. Esta perspectiva se torna problemática quando levamos em consideração a tendência da literatura especializada em países do terceiro mundo a atribuir ao poder legislativo um papel conservador. Legislativos, para usar a linguagem da época, constituem-se em obstáculos à mudança social. Isto porque as forças conservadoras são sobre-representadas no legislativo. De acordo com Packenham:

“No mundo inteiro, legislativos tendem a representar interesses mais conservadores e paroquiais do que os executivos, mesmo nas sociedades democráticas... Nas sociedades que precisam e querem mudanças (...) pode não fazer sentido fortalecer o poder decisório de uma instituição que provavelmente resistirá mais a mudanças”. (citado por Mezey, pag 750)

Esta tese, na realidade, é bastante conhecida no Brasil e figura com destaque nas explicações para a própria crise de 1964. O conflito político entre um Congresso conservador e um Executivo modernizante e reformador foi considerado por muitos analistas como um dos motivos centrais que teria levado à queda do regime de 1946. Desde então, esta tese tem sido reformulada e adaptada às mais diversas contingências.

Nas últimas décadas, no interior do movimento neo-institucionalista, este argumento perdeu sua tradução social imediata para se transformar em um modelo de conflito puramente institucional. O regime presidencialista seria inferior ao parlamentarista porque não teria formas institucionais de resolver o conflito entre o legislativo e o executivo. Sob presiden-

cialismo, o legislativo e o executivo são eleitos por regras eleitorais específicas, de onde segue que representam interesses diversos. Assim, quaisquer sejam estes interesses, conflitos entre o executivo e o legislativo são praticamente inevitáveis. A probabilidade de que o executivo não encontre apoio para suas iniciativas no interior do legislativo cresce com a fragmentação partidária. Presidencialismo e multipartidarismo são uma “combinação difícil” (Mainwaring, 1993).

Na elaboração da tipologia de legislativos na América Latina, Cox e Morgenstern, como Polsby, partem dos tipos polares relacionados aos dois sistemas “puros” de governo: o parlamentarismo inglês e o presidencialismo norte-americano. Em contraste com Posby, no que se refere ao parlamentarismo, os autores descon sideram suas variações internas. Dada a presença do voto de confiança e a possibilidade de queda do governo, há, em todo e qualquer legislativo sob parlamentarismo, incentivos para que os partidos assegurem a unidade nas votações em plenário. Para isso, os líderes dispõem de instrumentos de controle da agenda no parlamento – definem quando e quais projetos serão votados. Ou seja, os partidos da coalizão majoritária atuam como “coalizões procedimentais” que lhes permitem proteger os seus membros de votos embaraçosos e evitar divergências públicas no interior da coalizão, garantindo, assim, unidade no plenário. Dessa forma, “os partidos parlamentares unificam o executivo e a assembléia, refletindo, de um lado, a confiança que os parlamentares têm nos líderes que escolheram (...) e, de outro, a necessidade de se organizar fortemente em apoio ao executivo. (...) O executivo, e não apenas atores legislativos, exercem o poder de agenda” (Cox e Morgenstern, 2002: 462-64).

Quanto ao presidencialismo, os autores distinguem dois tipos, o dos Estados Unidos e os da América Latina. Quanto ao primeiro, haveria completa separação de poderes e o controle da agenda seria exercido por atores legislativos no interior do próprio congresso. Está claro que há estreita correspondência deste caso com o legislativo transformativo conforme definido por Polsby. Da mesma forma, o Legislativo Arena é generalizado para todos os governos parlamentaristas. Há, tão somente, um deslocamento do elemento externo, que em Polsby era o partido e em Cox e Morgenstern é o executivo. Ou seja, nesta última tipologia, o elemento chave é dado pela relação entre o legislativo e o executivo. No presidencialismo americano, o poder de alterar o *status quo* legal, a capacidade transformativa, estaria nas mãos do próprio legislativo. No parlamentarismo, o executivo que deteria esse poder. As características básicas desses sistemas de governo determinam a capacidade de cada um dos poderes de fazer leis.

A contribuição mais original dos autores, portanto, estaria na tentativa de acomodar legislativos da América Latina a esta tipologia. Isto se faz pela criação de um terceiro tipo, um tipo intermediário, os Legislativos Reativos. A característica distintiva do presidencialismo latino-americano, em contraposição ao dos Estados Unidos, é que a separação de poderes não é total. Nesses países, à semelhança dos países parlamentaristas, o executivo participa diretamente do processo legislativo: tem o poder de propor e, além disso, pode agir unilateralmente.

Os legislativos latino-americanos, portanto, reagem ao executivo. Não reagem, porém da mesma forma. Cox e Morgenstern elaboram quatro subtipos de legislativos que são classificados de acordo com a sua disposição em negociar com o

executivo. Temos, dessa forma, os legislativos “recalcitrantes”, “viáveis” (*workable*), “venais ou paroquiais” e “subservientes”. Os autores não esclarecem o que determina essa disposição, mas argumentam que ela varia em função da composição partidária do legislativo, mais especificamente, do nível de apoio ao presidente que, por sua vez, determina as estratégias do presidente.

Tendo em vista o tamanho de sua base parlamentar, o presidente antecipa as reações do legislativo e utiliza, em função disso, os poderes de que dispõe. Para os autores, a estratégia ótima do executivo varia de acordo com os seguintes poderes: 1. autoridade para regulamentar ou interpretar; 2. autoridade para indicar ministros, juizes e outros altos postos, em geral com a aprovação do congresso; 3. delegação explícita do poder de legislar; 4. poderes de decreto com força de lei, inclusive para situações de emergência, quando pode suspender as liberdades civis; 5. poderes pára-constitucionais de decreto, “que permitem ao presidente mudar leis usando a caneta ou a espada” (Cox e Morgenstern, 2002: 460-1).

Combinando o tipo de presidente ao tipo de legislativo, formam-se pares de tipos de executivo-legislativo: 1. “presidente imperial-legislativo recalcitrante”; 2. “presidente nacionalmente orientado-legislativo paroquial”; 3. “presidente de coalizão-legislativo viável”; e, finalmente, 4. “presidente dominante-legislativo subserviente”. Nos extremos estão presidentes sem maioria parlamentar ou com ampla maioria. Os que enfrentam maiorias hostis, os presidentes imperiais, adotam estratégias de ação unilateral, usando seus poderes “de formas constitucionalmente provocativas”. No outro extremo, presidentes dominantes, antecipando assembleias subservientes, ditam as regras e as políticas.



Os dois tipos intermediários referem-se a presidentes que contam com apoio médio no legislativo e, por essa razão, procuram negociar com o legislativo o curso das políticas. O que diferencia os dois tipos são as moedas de troca utilizadas na barganha pelo apoio parlamentar. Estas compreendem: benefícios particularistas (patronagem e *pork*); posições ministeriais; concessões sobre políticas e poderes de agenda. Assembléias compostas por parlamentares clientelistas delegam ampla autoridade ao executivo para que este defina políticas nacionais. Por sua vez, a combinação de “presidente de coalizão” com assembléias “viáveis” ocorre quando presidentes lideram coalizões que incluem atores legislativos, buscam implementar políticas de coalizões por meio de legislação ordinária e desenham estratégias que visam aprovar leis por meio de seus aliados no legislativo. O legislativo, deste modo, se envolve no processo de formulação de políticas (Cox e Morgenstern, 2002: 451-455).

Sendo assim, para esses autores, no presidencialismo latino-americano não existe a possibilidade de que uma maioria parlamentar dê seu apoio ao executivo pela simples razão de pertencer ao mesmo partido e, portanto, ter os mesmos interesses em políticas. Da mesma forma, poderes institucionais de agenda não podem ser utilizados por delegação de uma maioria parlamentar. O uso de poderes unilaterais, como o poder de decreto com força de lei, é associado a governos minoritários, a presidentes “politicamente fracos” (2002: 450).

Há, portanto, uma dificuldade analítica de se trabalhar com presidencialismos que se distanciam do caso norte-americano. O suposto é que, sendo os poderes

legislativo e executivo poderes distintos, devem ter vontades políticas distintas. Os poderes são constitucionalmente separados e deveriam permanecer ou evoluir nesta direção. Se não o fazem é porque, ou o poder executivo é demasiadamente forte, ou o legislativo fraco, ou ambos. A possibilidade de cooperação ou identificação política entre ambos os poderes, tomada como natural e óbvia sob parlamentarismo, é concebida como expressão de uma patologia.

Tome-se como exemplo o recurso aos poderes de decreto presidencial, como as Medidas Provisórias no Brasil. Os autores desconsideram a possibilidade do executivo recorrer a esse mecanismo institucional com apoio majoritário, ou quase majoritário, especialmente em governos de coalizão. O poder de legislar por decreto pode ser visto como um instrumento útil para solucionar problemas de “barganhas horizontais” entre o governo e a maioria parlamentar que o apóia. Assim, em vez de se configurar como um mecanismo institucional para contornar a vontade da maioria ou subjugar o legislativo, pode ser um poderoso dispositivo em prol das maiorias governistas, protegendo-as dos efeitos de medidas impopulares, que afetem bases eleitorais específicas, e preservando os acordos políticos entre o governo e a coalizão que o apóia no legislativo. Aliás, é assim que poderes de agenda em governos parlamentaristas são tratados por Cox e Morgenstern. Por que maiorias só poderiam delegar poderes ao executivo em governos parlamentaristas?

Do ponto de vista normativo, isto é, dos modelos almejados de poder legislativo, desenha-se, desta forma, uma expectativa ambígua, quando não pura e simplesmente contraditória, quanto ao papel

a ser desempenhado pelo poder legislativo em regimes presidencialistas. O legislativo é forte, institucionalizado, independente quando se constitui em uma força autônoma capaz de se opor ao executivo. Ao mesmo tempo, considera-se que o Legislativo é um obstáculo às mudanças, barrando as propostas presidenciais. Assim é que, quando o legislativo afirma seu poder e sua independência, rejeitando propostas do executivo, teríamos o que normalmente se nomeia como crise de governabilidade. Se o legislativo aprova as propostas do executivo, teríamos um Legislativo subserviente e atrofiado.

O fato é que os juízos sobre o Legislativo no Brasil são marcados pelas ambigüidades dos modelos usados como referência. O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como um mero carimbador das iniciativas do Executivo. Por vezes, a visão se inverte completamente e o Legislativo passa a ser visto como um obstáculo intransponível. Se as “reformas” não avançam, o problema é a resistência do Legislativo, quaisquer sejam as reformas e seu estágio de elaboração. O Legislativo chega a ser responsabilizado por deter até mesmo as reformas que nem sequer são formuladas. A lei da antecipação dos resultados explicaria tal fato: se o Executivo antecipa que suas propostas serão barradas pelo Legislativo, por que apresentá-las?

O ponto, portanto, que estamos procurando deixar tão claro quanto possível é que há uma ambigüidade no interior dos modelos com que usualmente se trabalha ao pensar legislativos em regimes presidencialistas. Ao tomar os Estados Unidos como paradigma, acredita-se que, sob presidencialismo, legislativos deveriam ter

capacidade para ser a fonte independente e autônoma das iniciativas de alteração do *status quo* legal. Isto é, se há separação de poderes, cabe ao legislativo legislar, afirmando assim sua preponderância sobre o poder executivo. Mas se for assim, e aqui o outro lado da moeda se revela, o conflito entre poderes leva a um impasse institucional que não teria solução no interior do modelo de separação de poderes. Este conflito será tanto maior quanto maior o número de partidos com representação no Congresso e quanto mais as forças conservadoras forem capazes de controlar o processo decisório. Em sendo as comissões fortes, tanto maior a capacidade das minorias de barrar as pretensões da maioria. A previsão, dentro deste quadro, é que o conflito institucional, sobretudo quando presidentes são fortes, resolva-se de duas formas: ou por um golpe de estado ou pela subordinação do poder legislativo ao executivo<sup>3</sup>.

As tipologias resenhadas não usam as mesmas variáveis quando passam do parlamentarismo para o presidencialismo, e quando passam dos Estados Unidos para a América Latina. A análise do Legislativo norte-americano toma como relevante a sua organização interna, a forma como os direitos legislativos de propor, emendar, determinar o ritmo da tramitação das matérias e usar a informação são distribuídos de forma a tornar as comissões os verdadeiros focos de poder. A descentralização é vista como a resposta ótima de um Legislativo que se pretende autônomo, capaz de resistir e se opor ao Executivo.

No caso do parlamentarismo, o foco se volta, em uma versão, para referências externas ao legislativo: partidos e classes sociais. Na outra versão, o poder legislativo se reduz ao poder de manter ou



derrubar o governo. A sua participação efetiva na elaboração das leis ou a estrutura interna do poder legislativo são desconsideradas. Estes pontos não são discutidos porque, talvez, se dê como necessário que sob parlamentarismo o Legislativo seja necessariamente centralizado, e que a participação no processo decisório seja necessariamente indireta<sup>4</sup>.

O fato é que legislativos sob parlamentarismo não são todos iguais. Há variações em aspectos fundamentais, mesmo no que se refere ao direito de introdução de moções de censura ou confiança pelo plenário. Da mesma forma, o completo controle que o Gabinete inglês tem sob a agenda dos trabalhos não é encontrada em todos os regimes parlamentaristas. Os casos mais conhecidos de executivos sem este poder sob parlamentarismo são Itália do pós-guerra e a Terceira e Quarta República na França.

Já no caso dos legislativos latino-americanos, a caracterização é feita a partir de sua participação no processo de elaboração de leis. Como em geral a proposição de leis cabe ao executivo, os legislativos latino-americanos são definidos como reativos. Varia a forma como reagem ao executivo e esta variação independe de seu formato organizacional, sendo atribuída apenas às preferências partidárias e por tipo de políticas da maioria dos legisladores induzidas pelas leis eleitorais. Ou seja, a tipologia desconsidera os aspectos internos ao próprio legislativo. Considera apenas o efeito das leis eleitorais para definir o tipo de reação às propostas do executivo.

Como se vê, as classificações propostas são antes descritivas que analíticas. Para cada caso, identifica-se a variável que melhor o descreveria e a tipologia é adaptada de forma a aproximar o modelo daquilo que o conhecimento convencional estabelece sobre os casos. Características

como o controle da agenda pelo executivo trocam de sinais, passam de positivas para negativas, conforme o caso. A organização interna do legislativo, a forma como esta se relaciona com a definição das agendas do trabalho, o que, quando e como se votam as matérias é a variável central para entender a variação dos modelos. A forma de governo é menos importante.

Passemos à apresentação dos traços que caracterizam o Poder Legislativo no Brasil. Nosso objetivo é mostrar, de forma tão sucinta quanto possível, como o processo decisório é organizado e, com base nesta descrição, apontar para uma forma de entender a participação do Legislativo no processo decisório que escape das ambigüidades notadas acima. O caso brasileiro não corresponde quer ao modelo norte-americano, quer ao modelo inglês. Como discutido acima, o expediente de classificá-lo como híbrido ou intermediário de um Legislativo Reativo deve ser rejeitado. Trata-se simplesmente de um modelo organizacional diverso.

Para que o ponto fique claro, é útil retornar ao momento histórico em que este modelo se estruturou, o final dos trabalhos constituintes, quando ganham corpo duas tendências contraditórias. De um lado, a Constituição de 1988 procurou fortalecer o sistema de comissões, dotando-as da prerrogativa de aprovar legislação “terminativamente”. Pelo chamado “poder terminativo das comissões”, certas matérias podem ser definitivamente aprovadas pelas comissões permanentes sem a manifestação explícita do plenário. Ou seja, por meio deste expediente, o texto constitucional procurou explicitamente descentralizar o processo decisório, dotando as comissões de poder autônomo.

No entanto, tal tentativa chocou-se frontalmente com a prática centralizadora que se estabeleceu ao final do próprio

processo constituinte. A agenda de votações passou a ser coordenada pela Mesa e pelo Colégio de Líderes. O papel de destaque destas duas instâncias na estruturação do processo decisório foi incorporado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, votado em 1989.

De um lado, portanto, uma tendência à valorização das comissões e de seu trabalho autônomo, de outro, uma centralização dos trabalhos legislativos a partir de uma agenda decisória acordada pelos líderes dos partidos. A questão é saber qual destas duas tendências prevaleceu. A resposta é clara: a centralização dos trabalhos prevaleceu em detrimento do desenvolvimento das comissões como instâncias decisórias autônomas.

A preponderância do poder dos líderes partidários sobre as comissões se revela de maneira clara quando se analisa o papel do Colégio de Líderes e das comissões na tramitação das matérias. Comissões têm impacto sobre o resultado do processo legislativo quando se constituem em rota obrigatória para a aprovação das matérias. De fato, matérias tramitando em regime ordinário são remetidas às comissões a quem, em primeira instância, caberia definir seu destino. A autonomia das comissões é afetada quando as matérias sob sua jurisdição são avocadas pelo plenário, por meio da aprovação de um requerimento para tramitação urgente. Aprovado o requerimento, o projeto é retirado da comissão e, independente desta ter ou não iniciado a apreciação da matéria, votado em poucos dias com fortes restrições à apresentação de emendas em plenário. Em geral, os requerimentos de urgência são acordados em reuniões do Colégio de Líderes, coordenadas pelo Presidente da Mesa. Submetidos ao plenário, raramente são rejeitados.

O fato é que a grande maioria das matérias transformadas em lei tramita em regime de urgência. De 1989 a 2001, 50% das leis aprovadas tramitaram em regime de urgência do legislativo. Esta proporção aumenta para 56% se considerarmos apenas os projetos do Executivo. Este faz uso bem mais comedido da urgência constitucional a que tem direito: apenas 10% das leis sancionadas tramitaram em regime de urgência por solicitação do Executivo. A grande maioria das urgências solicitadas pelos líderes partidários ocorreu sem que as comissões tivessem concluído os seus pareceres. No período de 1989 a 1994, 85% das leis que tramitaram em regime de urgência foram votadas em plenário sem que pareceres emitidos pelas comissões tivessem sido apresentados. Além disto, a aprovação de um requerimento de urgência corresponde, praticamente, à aprovação da matéria. De outra parte, o poder terminativo das comissões raramente é usado. Apenas 10% das leis são aprovadas por poder terminativo.

Ou seja, o processo legislativo no Brasil é centralizado na Mesa e no Colégio de Líderes. O plenário referenda o que é decidido pelos líderes. A decisão crucial diz respeito à escolha dos projetos que serão objeto de um requerimento de urgência. Neste momento decide-se que matérias passarão a integrar a pauta dos trabalhos e quais, portanto, têm chances de serem aprovadas. Matérias que não recebem tratamento diferenciado dos líderes têm chances escassas de se tornar lei. Em uma palavra: a deliberação, em sentido forte, se dá no interior destas instâncias decisórias.

No interior da Câmara dos Deputados, a Presidência da Mesa é, sem dúvida alguma, o cargo politicamente mais importante. O presidente detém quase que exclusivamente a coordenação dos trabalhos



legislativos. As prerrogativas do presidente da Mesa na coordenação dos trabalhos legislativos e na direção das sessões plenárias são amplas e extensas, garantindo-lhe grande influência nos resultados do processo legislativo, pois podem afetar o funcionamento das comissões e o desenrolar dos trabalhos em plenário.

Duas dessas prerrogativas o presidente da Mesa compartilha com os líderes de bancadas: a designação dos membros das comissões e a definição da agenda legislativa. Em realidade, os líderes partidários controlam a composição das comissões, uma vez que são responsáveis pela indicação e substituição, a qualquer momento da legislatura, dos membros das comissões permanentes e de todas as demais comissões temporárias, inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito. Nomeiam também os membros da Câmara e do Senado para a formação das comissões mistas que apreciam as medidas provisórias e o orçamento.

O papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do Colégio de Líderes. Sua influência na determinação da pauta dos trabalhos depende também das vantagens que lhe são conferidas para efeitos de apresentação de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas etc. Nestes casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de sua bancada. Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influenciar na direção dos trabalhos legislativos.

O poder dos líderes se expressa ao longo de toda a tramitação das matérias. Por exemplo, votações nominais são testes cruciais para a unidade das coalizões legislativas. Muitas vezes, membros de uma coalizão têm que votar medidas

que contrariam os interesses diretos e imediatos dos seus eleitores. No entanto, no caso das matérias em que o regimento não obriga a ocorrência de votações nominais, somente os líderes partidários têm condições de apresentar requerimentos forçando a que a decisão seja por voto nominal. Mesmo os líderes não podem fazê-lo indiscriminadamente. Para que sucessivos pedidos de votação nominal não sejam usados para obstruir os trabalhos, em favorcimento à minoria, requerimentos só são acolhidos uma hora após o encerramento da última votação nominal. A oposição, portanto, deve escolher as medidas que quer ver votadas nominalmente e a situação conta com recursos para se proteger de votações embaraçosas.

Portanto, os líderes partidários, incluindo o Presidente da Mesa entre os líderes partidários, contam com armas poderosas para definir a agenda dos trabalhos. Com os recursos regimentais com que contam, são eles que definem o que, quando e de que forma matérias chegam e são votadas pelo plenário. Estes poderes de agenda decorrem da forma como o Poder Legislativo é organizado. São desta forma independentes, do ponto de vista institucional, dos poderes legislativos do Executivo. Ainda assim, seus efeitos só podem ser compreendidos quando analisados no interior das relações entre o Executivo e o Legislativo.

O Executivo brasileiro é institucionalmente forte. A Constituição lhe concede a prerrogativa exclusiva de propor alterações do *status quo* legal nas principais matérias, como taxaço, orçamentação e alteração da burocracia. E onde não tem poder exclusivo, o presidente não está impedido de iniciar legislação. Ou seja, nas demais matérias, o Executivo e

o Legislativo têm prerrogativa concorrente para propor legislação. Mesmo nestes casos, o Executivo é dotado de vantagens adicionais, dadas pela urgência constitucional<sup>5</sup> e poder de decreto (as medidas provisórias).

Portanto, o presidente é *de jure* o principal legislador do país, em que pese este ser um sistema em que os poderes são separados no que se refere à sua origem e sobrevivência. O direito de propor, no entanto, não assegura automaticamente sucesso. Matérias são aprovadas pela maioria dos legisladores e, por extensos que sejam os poderes legislativos presidenciais, este não pode aprovar legislação sem a aprovação expressa da maioria.

Nem mesmo a reedição continuada de MP's, possível até a promulgação da Emenda Constitucional 32, em setembro de 2001, permitia ao presidente ir contra os interesses da maioria. Pedía o apoio tácito da maioria, uma vez que esta sempre poderia rejeitar uma MP. Tal possibilidade não é uma mera hipótese, uma vez que em momentos cruciais, como na apreciação do Plano Collor, o PMDB conseguiu reunir maiorias dispostas a rejeitar MP's tidas por fundamentais pelo governo. O fato é que nem mesmo o poder de decreto permite que o Executivo legisle sem o apoio da maioria.

Os dados relativos à produção legislativa no Brasil falam por si só. O Executivo é não apenas o principal legislador *de jure*. É também o principal legislador *de facto*. Desde a promulgação da Constituição de 1988, a taxa de sucesso do Executivo, isto é, a proporção de projetos aprovados sobre o total de enviados, gira em torno de 90%. Rejeições pelo Legislativo dos projetos enviados pelo Executivo são fatos raros: não mais que 10%. Além disto, a produção legislativa é claramente domi-

nada pelo Executivo: do total de 3043 leis aprovadas entre 1989 e 2001, 86% foram propostas pelo Executivo.

Os dados relativos a sucesso e dominância do Executivo em países parlamentaristas não são muito diversos. Isto significa que eles não devem ser lidos como indicativos de que o Legislativo brasileiro é meramente reativo ou atrofiado. O sucesso presidencial depende da sua capacidade de obter cooperação do Legislativo, de contar com o apoio da maioria dos legisladores.

Já notamos o papel da Mesa e dos Líderes na tramitação das matérias. Em realidade, no mais das vezes o poder de agenda dos líderes é usado em favor do Executivo. Isto pode ser visto quando se nota que a maioria dos projetos aprovados em tramitação urgente foi proposta pelo Executivo. A agenda de propostas legislativas do Executivo conta com o poder de agenda dos líderes para ser aprovada.

O fato dos líderes e do Executivo contarem com poderes que lhes permite definir e controlar a agenda dos trabalhos não lhes permite usurpar o poder da maioria. O Executivo tem sucesso em suas iniciativas legislativas porque conta com o apoio da maioria. Empiricamente, este apoio se traduz em votos de acordo com a indicação do líder do governo nas votações nominais. Desde a promulgação da Constituição, deputados filiados a partidos que fazem parte da base de sustentação do governo votam com o governo em 90% das votações. As variações por governo e partido são pequenas.

A base de sustentação do governo é formada pelos partidos que recebem pastas ministeriais. Em outras palavras, presidentes "formam governo" de maneira análoga a primeiros ministros em sistemas parlamentaristas pluripartidários. Ao



receber uma pasta ministerial, um partido passa a participar da definição da política do governo e, desta forma, enquanto membro do governo deve apoiar estas mesmas políticas quando elas são votadas pelo Legislativo.

Nestes termos, a centralização do processo decisório no interior do Legislativo e os poderes legislativos do presidente são traços institucionais independentes. No mais das vezes, funcionam como elementos complementares, fornecendo as bases institucionais do que em outra oportunidade chamamos de presidencialismo de coalizão<sup>6</sup>.

Do ponto de vista do Legislativo, a centralização dos trabalhos aumenta o seu poder de barganha. Ao delegar poderes aos líderes partidários, os membros do Legislativo estão coordenando suas ações, canalizando suas demandas de uma forma centralizada<sup>7</sup>. Muito provavelmente, negociações caso a caso e levadas a cabo de maneira descentralizada levariam a soluções inferiores.

O Legislativo brasileiro não se aproxima de qualquer dos modelos clássicos. Comparadas às comissões legislativas norte-americanas, nossas comissões são fracas. Estão longe de ser unidades autônomas e responsáveis pela gestão de políticas na área de sua jurisdição. Tampouco cabe se falar em um modelo em que todo o poder de propor é monopolizado pelo executivo, como é o caso do gabinete inglês.

Como vimos, se alguma coisa, o modelo brasileiro se aproxima mais do último caso do que do primeiro. É um modelo diverso de preponderância do executivo que repousa sobre a centralização dos trabalhos legislativos. Reconhecer tal fato não implica em defini-lo como uma forma deturpada de presidencialismo.

Os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a organização centralizada do Legislativo, permitem a ação concertada do Executivo e dos líderes partidários que pertencem à coalizão de governo. Isto porque os poderes de agenda, nos dois sentidos apontados por Cox, ou seja, como “o poder de colocar e tirar projetos de lei da agenda do plenário” e como “o poder de proteger esses projetos de emendas” (2000) são controlados pelo Executivo e pelos líderes partidários. Com isto, a coalizão governista tem os meios institucionais necessários à promoção da cooperação entre o Legislativo e o Executivo, neutralizando o comportamento individualista dos legisladores.

Não há dúvidas de que o sistema partidário brasileiro é fragmentado e que a legislação eleitoral cria incentivos para que os deputados persigam objetivos particularistas. No entanto, tomados individualmente, os legisladores não têm acesso aos meios necessários para influenciar legislação e as políticas públicas. Só podem fazê-lo como membros de partidos que se reúnem em dois grandes grupos: situação e oposição.

Tipologias ou modelos de legislativo, como procuramos mostrar, são fortemente influenciados pelos casos tidos como clássicos: Inglaterra e Estados Unidos. Aspectos normativos confundem-se com traços descritivos. O que é se confunde com o que deve ser. O parlamento inglês é visto como o modelo de legislativo em governos parlamentaristas. O americano, com sua forma acabada em sistemas presidencialistas. Para a maioria dos analistas, é difícil compreender os casos que evoluem em direção diversa.



## NOTAS

<sup>1</sup>O contraste entre legislativos transformativos e arenas captura muitas das diferenças que os estudiosos observam na discussão dos dois grandes legislativos que servem de modelo para os legislativos da maioria dos países no mundo, o britânico e o americano. Sendo os legislativos nos demais países mais frequentemente uma adaptação do que uma cópia, acho que é útil contemplar esses dois casos clássicos como tendendo a extremos de um *continuum* mais do que metades de uma dicotomia como é frequentemente proposto” (Polsby, 1975: 280/281).

<sup>2</sup>Em outra passagem, Polsby afirma: “A existência de um sistema de comissões pode ser uma condição necessária para a independência legislativa” (1975: 279).

<sup>3</sup> Alguns autores acreditam ainda que o presidencialismo só será viável onde e quando presidentes forem constitucionalmente fracos, isto é, dotados de limitados poderes legislativos. Somente sob esta condição presidentes teriam incentivos para negociar e ou se submeter às vontades do Legislativo. Esta é a posição de Shugart e Carey, 1992.

<sup>4</sup> Indireta, porque se dá por meio da ameaça do voto de censura que pode levar à queda do governo. Logo, o governo, ao propor, deve levar em consideração a vontade da maioria.

<sup>5</sup> A urgência constitucional difere da urgência legislativa discutida acima. É uma decisão unilateral do executivo, que define prazos limites para a apreciação das matérias.

<sup>6</sup> Ver o Capítulo 1, “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, de Figueiredo e Limongi, 1999.

<sup>7</sup> O argumento completo sobre as estratégias de cooperação do parlamentar individual e seu interesse em fortalecer o partido e votar disciplinadamente pode ser encontrado no mesmo capítulo citado acima (Figueiredo e Limongi, 1999: 34-35).



## Referências

COX, Gary. 2002. "On the Effects of Legislative Rules". *Legislative Studies Quarterly*. 25 (2).

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents" in Scott Morgenstern e Benito Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

MEZEY, Michael L. 1983. "The functions of Legislatures in the Third World" in Gerhard Lowenberg, Samuel C. Patterson e Malcolm E. Jewell (orgs) *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press.

POLSBY, Nelson W. 1975. "Legislatures" in Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby. (orgs.) *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.