

Por dentro do processo decisório



Como se
fazem as leis

diap

Departamento Intersindical
de Assessoria Parlamentar

Antônio Augusto de Queiroz

Série Estudos Políticos é uma publicação do
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, abril de 2006.

FICHA TÉCNICA

Supervisão
Ulisses Riedel de Resende

Pesquisa e texto
Antônio Augusto de Queiroz

Revisão
Viviane Ponte Sena

Colaboradores da equipe do DIAP
André Luis dos Santos
Alysson de Sá Alves
Marcos Verlaïne da Silva Pinto

Editoração Eletrônica e Capa
F4 Comunicação
Telefone: (61) 3321-8200

Impressão
Gráfica Stephanie
Telefone: 3344-1462

Permitida a reprodução, desde que citada a fonte.
Solicita-se envio de exemplar ou cópia para os editores.

Edição nº IV, Ano IV – 2006
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP
SBS Ed. Seguradoras – Salas 301 a 307 – Brasília/DF
Telefones: (61) 3225 – 9704/3225-9744 – Fax (61) 3225-9150
Página: www.diap.org.br – Endereço eletrônico: diap@diap.org.br

Queiroz, Antônio Augusto de.

Por dentro do processo decisório : como se fazem as
leis / pesquisa e texto: Antônio Augusto de Queiroz. –
Brasília : DIAP, 2006.

113 p. – (Série estudos políticos)

1. Processo decisório. 2. Poder legislativo. 3. Poder
executivo. 4. Grupo de pressão. 5. Elaboração legislativa.
I. Título. II. Série.

CDU 65.012.4:342.52(81)

O QUE É O DIAP

O DIAP é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

O QUE FAZ

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
 - Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
 - Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
 - Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
 - Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
 - Organiza base de dados com resultados de votações;
 - Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
 - Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;
-

-
- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;
 - Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais

COMO É ESTRUTURADO

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
 - atuação suprapartidária;
 - conhecimento técnico;
 - atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário.
-

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) lança a publicação “Por dentro do processo decisório – como se fazem as leis”, mais uma edição da série Estudos Políticos.

Com esta publicação, a equipe do DIAP oferece à sociedade, em geral, e às lideranças dos movimentos sociais, em particular, um verdadeiro guia sobre o funcionamento do Poder Legislativo.

O objetivo central da publicação é reunir dados, informações e análises sobre os procedimentos, táticas e estratégias utilizados pelos atores institucionais e não-institucionais na concepção, formulação e negociação do conteúdo das políticas públicas.

De posse desse conhecimento, que envolve noções sobre o processo decisório, o cidadão terá condições de influenciar, de forma positiva, na elaboração das políticas públicas. Poderá, ainda, extrair orientação para acesso a documentos e informações que ajudem a instruir ações de cidadania e dos grupos de pressão.

O livro, para fins didáticos, foi estruturado em seis tópicos, desmembrados em itens, com o intuito de facilitar a compreensão do processo decisório nos poderes Legislativo e Executivo. O primeiro cuida da introdução. O segundo, distribuído em cinco itens, trata da estrutura e dos atores. O terceiro tópico, com vários itens, detalha as regras do processo. O quarto, ao longo de quatro itens, fala das formas de atuação. O quinto, dividido em quatro itens, discorre sobre os grupos de pressão. O sexto, à guisa de conclusão, apresenta as considerações finais. Além dos seis tópicos, o livro também apresenta dois apêndices: a) um com estudo de caso sobre as formas de atuação dos governos FHC e Lula, no Legislativo Federal, e b) outro com a linguagem de plenário ou glossário legislativo-parlamentar.

O artigo 2º da Constituição diz que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. De forma simplificada, o primeiro elabora as leis; o segundo executa as leis e o terceiro julga a aplicação das leis. Nesta publicação cuidamos apenas da participação dos dois primeiros no processo decisório, portanto, não tratamos das funções nem como são tomadas as decisões no âmbito do Judiciário.

Por fim, desejamos que mais esta iniciativa, concebida e escrita pelo jornalista, analista político e Diretor de Documentação do DIAP, Antônio Augusto de Queiroz, sirva de guia para um acompanhamento sistemático da elaboração das leis em nosso país.

Celso Napolitano
Presidente do DIAP

AGRADECIMENTOS

À equipe do DIAP, nas pessoas do jornalista, analista político, Diretor de Documentação e autor de mais esta publicação da série Estudos Políticos, Antônio Augusto de Queiroz, e de Viviane Ponte Sena, jornalista, editora do Boletim do DIAP e diligente revisora deste livro.

Às entidades que incentivaram e apoiaram esta publicação: ADPF, ANAMATRA, ANFIP, ANPPREV, ANPT, CNTE, CNTI, CNTS, CONTRATUH, CSPB, FENAFISCO, FENAFISP, FEPESE, SINAIT, SINDILEGIS, SINDIRECEITA, SINPROFAZ e SINPRO/SP.

Aos especialistas e profissionais que leram, criticaram e apresentaram sugestões, especialmente Aldemario Araujo Castro, professor e Procurador da Fazenda Nacional; Geralda Fernandes, jornalista; João Guilherme Vargas Neto, consultor sindical; Laura Frade, advogada, mestre e doutoranda em Ciência Política; Luiz Alberto dos Santos, mestre em Administração Pública, doutorando em Sociologia, consultor legislativo do Senado Federal e subchefe de Análise e Acompanhamento das Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República; Márcia José Marques, assessora parlamentar; Marcos Augusto de Queiroz, jornalista e analista da consultoria política Arko Advice; Maria Clara Bicudo Cesar, bibliotecária; Maria Lúcia de Santana Braga, doutora em Sociologia e professora universitária; Miguel Gerônimo da N. Neto, especialista em processo legislativo e consultor da Câmara dos Deputados; Pedro Robson Neiva, mestre e doutor em Ciência Política; Rômulo Castelo Branco Osório, advogado, administrador público e diretor executivo da consultoria política Arko Advice; Ruy Brito de Oliveira Pedroza, economista e militante político; Susana da Silva Tostes, coordenadora legislativa da Fibra - Federação das Indústrias do Distrito Federal; e Vera Cecília Dantas Mota, taquígrafa da Câmara dos Deputados e estudiosa do Poder Legislativo.

À profissional Fernanda Medeiros da Costa pela criação da capa, programação visual e formatação do texto.

Finalmente, um agradecimento especial ao nosso Superintendente, companheiro Epaminondas Lino de Jesus, pelo incentivo e apoio ao trabalho da equipe do DIAP, bem como pela contribuição e dedicação na busca dos meios para viabilização desta publicação.

Brasília-DF, abril de 2006.

Celso Napolitano
Presidente

Ulisses Riedel de Resende
Diretor Técnico

SUMÁRIO

1. (I) - Introdução	11
2. (II) - Processo Decisório	15
2.1. Poder Executivo: instâncias e atores do processo decisório	19
2.2. Poder Legislativo: reuniões, funções e instâncias decisórias	23
2.3. Níveis de influência na tomada de decisão	27
2.4. Atores do processo decisório	29
2.5. Papel do Parlamento e do parlamentar	32
3. (III) – Processo Legislativo	37
3.1. Iniciativa das leis	39
3.2. Participação da sociedade civil e iniciativa popular	41
3.3. O papel das comissões técnicas	43
3.4. Prazos de tramitação	45
3.5. Atribuições e composição das comissões	46
3.6. Como se fazem as leis	53
3.7. Tipologia, hierarquia, iniciativas, quorum e tramitação de proposições	54
3.7.1. PEC – Proposta de Emenda à Constituição	54
3.7.2. PLP – Projeto de Lei Complementar	55
3.7.3. PL – Projeto de Lei Ordinária	56
3.8. Projeto de Lei Ordinária na Câmara – poder conclusivo	57
3.9. Projeto de Lei Complementar – sempre votado em Plenário	59
3.10. Projeto de Lei Ordinária no Senado	60
3.11. MPV – Medida Provisória passo-a-passo	61
3.12. Matriz de Acompanhamento	63
3.13. Medidas Provisórias – para que servem	64
3.14. Ciclo Orçamentário	71
4. (IV) – Atuação e monitoramento dos trabalhos no Congresso	74
4.1. Ferramentas e fontes de acompanhamento da atividade legislativa	75
4.2. Regras para o corpo a corpo no trabalho parlamentar	77
4.3. Jogo parlamentar: artifícios regimentais	78
4.4. As leis e as salsichas	81
5. (V) – Grupos de Pressão	87
5.1. Classificação do lobby e respectivos profissionais	87
5.2. Ética para atuação dos grupos de pressão	89
5.3. O poder do Governo como grupo de pressão	90
5.4. Condições para o êxito	91
6. (VI) – Considerações Finais	92

APÊNDICES

1 – Estudos de casos nos governos FHC e Lula:	95
a) Estudo de caso do Governo FHC	96
b) Estudo de caso do Governo Lula	99
1.1. – Táticas de atuação dos governos FHC e Lula	102
a) Governo FHC	102
b) Governo Lula	104
2. Linguagem de plenário: glossário político–parlamentar	105
2.1. – Destaques	106
2.2. – Emendas	106
2.3. – Parecer	107
2.4. – Pedido de vista	107
2.5. – Prioridade	108
2.6. – Promulgação	108
2.7. – Proposta de Fiscalização e Controle	108
2.8. – Publicação	108
2.9. – Quorum	109
2.10. – Recurso	109
2.11. – Regimes de Tramitação	109
2.12. – Requerimento	110
2.13. – Sanção	110
2.14. – Sessão versus Reunião	110
2.15. – Tramitação conclusiva	111
2.16. – Veto	111
2.17. – Votação	111

I – INTRODUÇÃO

Nos regimes democráticos, em geral, as decisões de governo não dependem apenas da vontade do Presidente da República ou do Primeiro Ministro, mas da realidade fática existente, tanto do ponto de vista político quanto do econômico e social.

No sistema presidencialista, o governante exerce as relevantes funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. Na dimensão de Chefe de Governo, o Presidente da República responde pelas funções executivas (do Estado), que compreendem a orientação política, a direção geral do governo, a proposição e execução das políticas públicas, como provimento de segurança e atendimento das necessidades econômicas, sociais, educacionais da população, além das atividades administrativas. Como Chefe de Estado, a função do presidente é mais simbólica, representa a soberania do Estado brasileiro perante as demais nações do mundo.

Também conhecido como Chefe do Poder Executivo, o Presidente da República reúne importantes recursos de poder para viabilizar sua agenda no Poder Legislativo, entre outros, o de fazer concessões no conteúdo da política pública, o de compartilhar a gestão com sua base de apoio, distribuindo cargos, e o de liberar recursos do orçamento, por convênio, emenda ou por liberalidade. O compartilhamento de gestão, entretanto, há de observar critérios de capacitação e compromisso com o programa de governo, sob pena de resvalar para o “é dando que se recebe”, resultando no fisiologismo puro e simples, o que é condenável sob todos os pontos de vistas.

O Presidente da República, além dos poderes mencionados, dispõe de importantes instrumentos que facilitam a governabilidade, entre os quais o poder de editar medida provisória (art. 61, da Constituição Federal - CF), o direito de iniciativa privativa sobre projetos de lei relativos a determinadas políticas públicas (art. 84, da CF), a faculdade de pedir urgência para seus projetos (art. 64 da CF), a facilidade de contar com líderes na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional, o controle sobre o orçamento público e o fácil acesso aos veículos de comunicação.

O Chefe do Poder Executivo, finalmente, tem a competência privativa de vetar projetos que considere inconstitucionais ou contrários ao interesse público e, principalmente, de sancionar e publicar as leis, assim como expedir os decretos e regulamentos para sua fiel execução.

Apesar de todos esses poderes, o Presidente da República, ao tomar determinadas decisões, precisa considerar o que pensam os outros poderes da República (Legislativo e Judiciário), as outras esferas de governo (estados e municípios), os trabalhadores e empresários como classe, os grupos de interesse, a academia e os organismos internacionais, entre outros. O papel da imprensa e da opinião pública também não pode ser desprezado pelo governante.

É que as políticas públicas, de um modo geral, além de traduzirem a idéia de valor, de alocação de recursos ou benefícios, distribuição de bens e serviços públicos para localidades, indivíduos ou grupos, regulam relações entre pessoas e entre estas e as instituições, públicas ou privadas. Como são elaboradas num ambiente de escassez orçamentária e podem beneficiar ou prejudicar alguém, há muita disputa em torno de seu conteúdo. Elas podem ser classificadas nas arenas distributiva, redistributiva ou regulatória.

Mesmo em ações ou decisões que não caracterizem políticas públicas, mas que envolvam relações de poder, como reeleições ou prorrogações de mandatos, o Presidente precisa avaliar a repercussão na sociedade, no Parlamento, examinar a relação custos versus benefícios, além de medir a correlação de forças, identificando os grupos favoráveis e contrários.

As observações feitas autorizam a afirmação de que não existe poder absoluto na democracia. Todo poder é relativo e seu exercício pleno depende das conjunturas política, econômica e social. Assim, em que pese a legitimidade, as prerrogativas e os poderes atribuídos constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo, existe o contra-peso dos outros poderes e da sociedade.

O Poder Legislativo, o mais transparente dos poderes, exerce um papel fundamental na democracia, seja representando o povo e os estados, seja compartilhando com o Poder Executivo a formulação e aprovação das

políticas públicas, seja mediando conflitos sociais, seja na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

O Poder Legislativo Federal é organizado em um sistema bicameral, exercido pelo Congresso Nacional, formado ou composto pela Câmara dos Deputados, constituída de 513 representantes do povo, e pelo Senado Federal, integrado por 81 senadores, que representam as 27 Unidades da Federação.

Os deputados são eleitos pelo sistema proporcional, para um mandato de quatro anos, e os senadores pelo sistema majoritário, para mandatos de oito anos. O número de deputados por estado é proporcional à população, sendo no mínimo oito e no máximo setenta por Unidade da Federação, enquanto o de senadores é fixo: três por estado, eleitos alternadamente um terço (um) numa eleição e dois terços (dois) na seguinte. Em 2006, por exemplo, será eleito apenas um senador por Unidade da Federação.

Ao Congresso Nacional compete deliberar sobre todas as matérias de competência da União, envolvendo desde as leis de caráter regulatório, passando pelas que criam ou aumentam impostos, taxas e contribuições, pelas que ampliam ou restringem direitos sociais, até pela forma como são aplicados os recursos públicos, materializados nas peças orçamentárias.

As atribuições do Poder Legislativo, para facilitar o entendimento, podem ser classificadas em três níveis: geral, exclusiva e privativa.

As atribuições gerais consistem em fazer as leis da República, com a sanção do Presidente da República, e emendar a Constituição, fazendo uso do poder constituinte derivado.

As exclusivas compreendem atos que prescindem de sanção e, portanto, são imunes ao veto presidencial. Dentre essas, incluem-se a aprovação dos tratados internacionais de que o Brasil é parte e as propostas de emendas à Constituição.

Por fim, as privativas, que estão relacionadas aos assuntos internos da Câmara, do Senado e do Congresso, aos temas que lhes foram delegados

pela Carta Política, ou destinadas a ratificar atos dos poderes Executivo e Judiciário, entre outras previstas na Constituição Federal.

As atribuições privativas da Câmara podem ser reunidas em cinco itens: i) autorizar instauração de processo contra o Presidente da República, seu vice e os ministros de Estado; ii) tomada de contas do Presidente da República; iii) dispor sobre organização e funcionamento interno, inclusive polícia; iv) eleição dos seus membros para o Conselho da República; v) a iniciativa de leis.

O Senado Federal, igualmente, possui atribuições privativas. Entre elas, as mais importantes são: a) a prerrogativa de processar e julgar o Presidente da República, seu vice e os ministros de Estado; b) a aprovação de nomeações de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, diretores do Banco Central e de Agências Reguladoras, Procurador-Geral da República e outros titulares de cargos públicos; c) a autorização de empréstimos externos aos Estados e Municípios; d) a fixação de limites de endividamento dos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios); e e) a sustação da execução de lei declarada inconstitucional.

O Congresso Nacional, também por determinação constitucional, delibera sobre matérias orçamentárias (PPA, LDO, LOA, Créditos Adicionais), aprecia os vetos presidenciais, elabora seus regimentos internos, recebe o compromisso do Presidente da República e de seu vice, além de inaugurar a sessão legislativa.

A missão primeira dos parlamentares (deputados e senadores) nas democracias é reconhecer, garantir e proteger as liberdades e os direitos fundamentais da cidadania. E ao cidadão, como titular do poder, compete fiscalizar o desempenho dos eleitos, cobrando compromissos e ética no exercício das funções públicas.

Portanto, cabe à sociedade, em geral, e aos setores organizados, em particular, acompanhar as atividades dos poderes, particularmente do Legislativo e do Executivo. Contudo, para acompanhar e influenciar na tomada de decisão, é fundamental conhecer o processo decisório,

incluindo as táticas e estratégias empregadas, os atores envolvidos, os instrumentos e regras utilizadas.

Este livro tem este objetivo: dar noções gerais de funcionamento dos poderes, suas instâncias decisórias, e informar como tramitam as matérias, a tipologia e hierarquia das leis, os tipos de políticas públicas aprovadas, o ciclo orçamentário e principalmente como atuar no acompanhamento da formulação e validação das políticas públicas.

2. – PROCESSO DECISÓRIO NOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

O processo decisório no Governo e no Congresso Nacional é muito complexo. Seu desfecho, em geral, é mais produto de negociação e das disputas internas do que de ação racional. A tomada de decisão na arena política, portanto, depende de uma série de fatores, que vão desde a conjuntura política, as lutas internas, a importância e apoio da sociedade à matéria submetida ao Legislativo, passando pela credibilidade do autor da proposição até pela forma de tramitação nos órgãos técnicos das duas Casas do Congresso.

A conjuntura política interfere, de modo acentuado, na capacidade de articulação, negociação e votação das matérias no Congresso. Os momentos de crise política, como as havidas no segundo ano do Governo Collor e no terceiro ano do Governo Lula, praticamente paralisaram o processo decisório no Legislativo.

A sucessão de episódios negativos envolvendo autoridades do Poder Executivo e os parlamentares, como aconteceu nesses dois momentos, compromete a capacidade dos parlamentares legislarem. Diante da crise, não há ânimo nem legitimidade para a votação e aprovação de matérias relevantes. As atenções se voltam para a investigação.

No presidencialismo de coalizão, como o praticado no Brasil, no qual o Chefe do Poder Executivo depende de vários partidos para governar, as

lutas internas e a negociação são inevitáveis. E elas se dão em três dimensões: a ideológica, a burocrática ou operacional e a política ou de autoridade e comando. Os exemplos, tanto no Legislativo, especialmente entre os partidos da base, quanto no Executivo, notadamente entre ministros ou entre estes e seus auxiliares, sobretudo em matérias ambientais e de saneamento, são freqüentes.

O tema das políticas públicas e o apoio que elas recebem da sociedade organizada também podem ajudar ou dificultar sua aprovação no Congresso. Tema que não tem “padrinho”, ou seja, não conte com apoio consistente, que possa mobilizar recursos de poder para sua aprovação, tende a ficar nos arquivos do Legislativo. É muito comum, que matérias importantes de iniciativa do Poder Executivo, por falta de unidade no Governo e em sua base de apoio, fiquem anos sem deliberação conclusiva; caso, por exemplo, da lei de saneamento, enviada ao Congresso pelo Governo FHC em 2001.

As credenciais do autor das proposições podem ser decisivas para a aprovação de matérias no Congresso. Os presidentes da República, quando contam com o apoio da opinião pública ou não estão com sua legitimidade questionada, aprovam com mais facilidade suas matérias no Congresso. Basta organizar minimamente uma coalizão de partidos para sustentá-las no Legislativo. Os recursos de poder para tanto são três: distribuir cargos aos aliados, liberar recursos do orçamento e ceder no conteúdo da política pública. A distribuição de recursos públicos, a exemplo do compartilhamento de gestão, não pode se constituir em mera barganha, em que se trocam recursos por votos. Devem obedecer a critérios que sejam defensáveis ética e moralmente.

Entretanto, quando os governantes perdem o apoio na sociedade, o reflexo no Parlamento é quase automático. Os parlamentares, quando decidem apoiar ou fazer oposição a determinado governante, em geral, fazem um cálculo de custo versus benefício. Há dezenas de exemplos de perda de apoio parlamentar em razão da queda na popularidade dos governantes ou, mais grave ainda, da perda de autoridade e legitimidade.

Os exemplos são muitos e variados em cada um desses aspectos nos governos dos presidentes Collor, FHC e Lula. O Governo Collor, por exemplo, com exceção das medidas provisórias do confisco da poupança e das privatizações, logo no início do primeiro ano do mandato, nada conseguiu avançar nas demais proposições relevantes, que só foram transformadas em normas jurídicas nos governos seguintes, especialmente na gestão de Itamar Franco.

A legitimidade é fundamental. Na gestão Collor, várias iniciativas foram anunciadas com estardalhaço, mas não saíram do lugar durante seus dois anos de mandato. O pacote de proposições supostamente destinado a “modernizar o país”, que incluía uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), como o famoso emendão, que abria o subsolo para exploração por empresas estrangeiras, modificava o conceito de empresa brasileira de capital nacional, acabava com a estabilidade do servidor, eliminava a aposentadoria integral dos servidores, entre outras mudanças, só foi implementado no Governo FHC, que tratou dessas matérias em PECs por assunto.

Os principais projetos da era Collor, especialmente os que cuidavam da lei de patentes, da quebra do monopólio nos portos, de licitações e de concessão de serviços públicos, entre outros, só conseguiram ser transformados em lei na gestão Itamar Franco. A hostilidade a essas proposições no Congresso, durante o curto mandato de Collor, era muito grande. Bastou Itamar Franco assumir o cargo de Presidente da República e passar a defender os textos enviados na era Collor, para que o Congresso, cuja composição era a mesma, mudasse completamente de opinião, passando a apoiar de modo entusiasmado a “nova” agenda.

A explicação para tamanha mudança de opinião está associada à legitimidade do novo presidente e seus interlocutores. Enquanto Collor contou com o apoio apenas da centro-direita para a direita (PFL, PTB e PRN), Itamar contava com o apoio das principais forças políticas do país e do Legislativo. Formou uma grande coalizão de partidos, que foi da centro-esquerda a centro-direita. Sua base de sustentação incluía desde os partidos de centro (PSDB e PMDB), de centro-esquerda (PSB e PPS), de esquerda (PCdoB) e de centro-direita (PTB e PFL).

Um aspecto, por exemplo, eram os então pouco expressivos líderes do Governo Collor [deputados Renan Calheiros (PMDB/AL), Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) e Humberto Souto (PFL/MG)], auxiliados pelo principal líder do Centrão, Luiz Eduardo Magalhães (PFL/BA), à época muito estigmatizado por sua vinculação com a ditadura, defenderem a lei de patentes proposta por um Presidente da República fortemente questionado. Outro, completamente diferente, era Roberto Freire (PPS/PE), comunista histórico, defender o mesmo pleito, desta vez endossado pelo presidente Itamar Franco, cujo Governo gozava de grande credibilidade. Igualmente, na lei que quebrou o monopólio dos portos. Uma situação era o ministro da Infra-estrutura, empresário Osires Silva, adepto histórico da privatização dos portos, ou seu sucessor, João Santana, defensor do Estado mínimo, ou, ainda, Afonso Camargo, que assumiu o Ministério dos Transportes após o desmembramento do Ministério da Infra-estrutura em Ministério das Comunicações e Ministério dos Transportes, defenderem essa iniciativa do Governo Collor. Outra era o ex-comunista, Alberto Goldman (PSDB/SP), como ministro dos Transportes de FHC, defender o mesmo pleito no Parlamento.

Assim como a conjuntura e o apoio da sociedade, o modo como as matérias tramitam também interfere na tomada de decisão. Os projetos de lei, por exemplo, podem tramitar em rito ordinário, com poder conclusivo nas duas ou três comissões que passar; podem, ainda, caso distribuídos a mais de três comissões de mérito, ser analisados em uma comissão especial; e também podem ser emendados e avaliados diretamente em plenário, quando em regime de urgência.

Em cada modalidade de tramitação, há vantagens e desvantagens. Em geral, a tramitação normal nas comissões é a mais demorada. Apreciar em comissão especial, desde que não tenha sido criada para mera manobra protelatória, é mais ágil, mas votar matérias diretamente em plenário, pode ser mais rápido ainda. Isso em circunstâncias normais. Entretanto, quando a pauta estiver bloqueada por medida provisória, e isto tem sido regra nos últimos anos, levar uma matéria para votação em plenário, seja por requerimento de urgência, seja por meio de recurso, pode se constituir em medida protelatória.

Este primeiro item deste tópico deixou evidente que o processo decisório considera muitos elementos para a formação de convicção e a consequente tomada de decisão. Inclui desde a leitura da conjuntura, passa pelos aspectos simbólicos e de relações de poder, até as disputas e negociações políticas, além de capacidade operacional e manejo de táticas e estratégias. No item a seguir, o propósito é analisar as relações de poder no interior da administração pública federal e sua hierarquia na tomada de decisões.

2.1. – Poder Executivo: instâncias e atores do processo decisório

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado. Suas atividades são desenvolvidas e realizadas pela Administração Pública, que pode ser direta – por meio dos ministérios e órgãos da Presidência da República – ou indireta, por intermédio das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A estrutura do Poder Executivo é fragmentada e complexa, com mudanças e transferências de órgãos, atribuições e pessoas com relativa frequência. Os comandos são dois: um político, exercido pelos dirigentes com vinculação político-partidária – o presidente, os ministros, os militantes partidários, os assessores de campanha e os intelectuais; e outro formado pela burocracia profissionalizada do serviço público.

Em tese, os políticos dão as ordens e os burocratas obedecem. Na prática, entretanto, a situação é diferente. Os funcionários de carreira, que ocupam com maior frequência os cargos de terceiro e quarto escalões, exercem muita influência. Cumpridores de rituais, os burocratas, que não são eleitos nem aparecem nos jornais, exercem controle pleno sobre a situação porque conhecem as leis, portarias e normas que ativam ou travam um governo.

O número desses funcionários, segundo Alexandre Barros, que divulgou excelente artigo na revista *Exame* sobre quem manda no Brasil,

não passa de 1.500. Segundo o articulista, que publicou seu artigo na seção de opinião da edição de 05/12/2002, esses servidores são oriundos do Banco Central, do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro, da Receita Federal, do Itamaraty, do Banco do Brasil, de carreiras como a de Gestores Governamentais e das consultorias legislativas da Câmara e do Senado. Enfim, são servidores de carreira, experientes e bem treinados e que, em muitos momentos, compartilham de poder real de decisão, viabilizando ou inviabilizando as iniciativas políticas dos governos.

Para medir a influência dos órgãos e instâncias no processo decisório, bem como identificar os cargos destinados ao comando político e à administração da máquina, é necessário analisar aspectos da legislação e, principalmente, o perfil dos ocupantes dos postos-chave na estrutura administrativa.

A influência de determinado órgão da Administração Pública, de modo geral, está mais associada à função que exerce, sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (nas arenas regulatória, distributiva ou redistributiva) do que à simples execução.

Entre os ministérios, três são decisivos nas ações de qualquer governo: Planejamento, Fazenda e Casa Civil. Eles integram a chamada junta orçamentária, que autoriza os grandes gastos do governo. O primeiro cuida da máquina administrativa e controla contabilmente o orçamento. O segundo, além de controlar o caixa orçamentário, administra, formula e aplica as políticas tributária, monetária, cambial e de juros. O terceiro coordena e articula as ações do governo. Este último, entretanto, é quem dá a palavra final. É delegatário direto do poder governamental, representado pelo Presidente da República, em nome do qual exerce suas funções.

Os decisores ocupam cargos, e cargo, conceitualmente, representa um conjunto de atribuições. Assim, para saber a real influência de um ocupante de cargo em comissão dentro da máquina pública, além da importância do órgão onde o cargo é ocupado, é necessário identificar seu titular e verificar se tem poder político ou se apenas executa ordens.

Os cargos voltados para o comando político, em geral de ministros, presidentes de autarquias ou empresas e secretários especiais, cumprem uma função de representação e, portanto, falam mais para fora do que para dentro da máquina governamental.

Os cargos voltados para a administração da máquina, em geral secretário-executivo, secretário-executivo adjunto, chefe de gabinete, secretários e diretores, falam para dentro, tocam o dia-a-dia do governo.

O primeiro grupo é recrutado nos partidos políticos, na academia, no meio empresarial ou sindical, nas organizações sociais de modo geral, segundo critério de representatividade política, vinculação partidária ou regional, amizade com o núcleo de poder ou notória especialização.

O segundo grupo, geralmente, é formado por funcionários de carreiras, burocratas, que conhecem as leis, os procedimentos, dominam as ferramentas indispensáveis à formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Mede-se a influência de um cargo pelas atribuições, pela posição que ocupa na estrutura hierárquica e, principalmente, pelos recursos que dispõe o órgão de sua lotação para desempenhar suas funções.

Formalmente, é o ministro de Estado ou o presidente da entidade da administração indireta a autoridade administrativa superior da instituição. Na prática, pelo cotidiano de suas atividades, o secretário-executivo, no caso de Ministério, ou o diretor-geral ou equivalente, no caso de empresas ou entidades autárquicas, acaba exercendo esse papel.

O secretário-executivo é a pessoa forte de qualquer Ministério (se for de fora da máquina, certamente seu adjunto é a pessoa com poder). É ele quem “fala para dentro” e exerce a coordenação técnico-administrativa das atividades do órgão.

Cabe ao secretário-executivo ou ao diretor-geral a coordenação entre as áreas, a instrumentalização das políticas, a articulação das áreas técnicas específicas, o controle dos atos assinados pelo ministro ou presidente.

Se o secretário se convencer de determinada medida, ele pode chamar o responsável da área específica para estudar ou mesmo providenciar o ato ou implementar a decisão.

Estes, portanto, são os cargos-chave. Existem inúmeros outros de importância setorial, que não devem ser desprezados. Entretanto, a última palavra cabe aos que, em última instância, preparam a documentação e despacham com a autoridade máxima do órgão.

Um pleito que nasce no órgão ou setor específico ganha muita legitimidade perante o secretário-executivo, mas não existe garantia de sua viabilização. Assim, são dois os caminhos possíveis: de cima para baixo, com o secretário pedindo ao setor providências, ou de baixo para cima, com o setor propondo e o secretário acatando.

Do ponto de vista hierárquico, a importância dos cargos na estrutura de um Ministério obedece aproximadamente à seguinte ordem: 1. ministro de Estado; 2. secretário-executivo; 3. presidente e diretoria do Banco Central; 4. presidente de estatais, como Petrobrás, BB, CEF, BNDES, FINEP; 5. presidente de agências reguladoras e autarquias, como ANP, ANATEL, ANEEL e ANA; 6. secretários nacionais, como da Receita Federal, do Tesouro, do Planejamento, de Gestão, de Recursos Humanos, de Política Econômica, de Política Nacional de Saúde, da Previdência Social, da SOF; 7. presidentes de autarquias específicas, como FNDE e INSS; 8. chefe de gabinete de ministro e de presidente de empresas; e 9. diretores de empresas, autarquias ou departamentos de secretarias ministeriais. Figuram à parte, nesse desenho, os subchefes da Casa Civil, que têm nível hierárquico equivalente ao de secretários executivos e que exercem competências específicas, com grande poder de influência sobre os resultados finais das propostas durante a sua fase de elaboração e, posteriormente, durante sua tramitação no Congresso.

2.2. – Poder Legislativo: reuniões, funções e instâncias

O Poder Legislativo (Câmara e Senado) exerce, dentre outras, três funções fundamentais: a) representar; b) legislar; c) fiscalizar a aplicação de todas as políticas públicas, inclusive a orçamentária. Sua missão, no entanto, vai além e tem por meta legitimar o exercício do poder e assegurar a democracia, conforme explicitado no tópico 2.5.

Para dar conta de suas funções, o Congresso Nacional organiza seus trabalhos por legislatura, que tem a duração de quatro anos, o mesmo período destinado ao mandato de deputado federal. Uma legislatura compõe-se de quatro sessões legislativas ordinárias, que correspondem a um ano cada.

Até a terceira sessão legislativa (da 52ª legislatura), que terminou em 15 de dezembro em 2005, o Congresso Nacional se reunia ordinariamente na Capital da República de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. Por força da Emenda Constitucional nº 50, de 2006, a partir da segunda metade (julho de 2006) da quarta sessão legislativa, ainda na legislatura 2003/2007, o Congresso Nacional passará a se reunir ordinariamente em Brasília no período de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

Estruturalmente, a Câmara é dividida em órgãos com funções: i) de direção; ii) deliberativa; iii) de controle interno; iv) auxiliar. A função diretora é exercida pela Mesa da Câmara; a deliberativa, pelo Colégio de Líderes, o Plenário e as Comissões; a de controle de atividades internas pela Ouvidoria Parlamentar; e a de auxiliar, pela Procuradoria Parlamentar.

As principais instâncias decisórias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, indispensáveis ao pleno cumprimento de suas atribuições e competências, são: a Mesa Diretora, o Colégio de Líderes, as Comissões e o Plenário.

As mesas diretoras da Câmara e do Senado são formadas por um presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e quatro suplentes de secretários, que possuem funções administrativas e políticas. Compete-lhes presidir as discussões e deliberações em plenário e dirigir os trabalhos legislativos. Já a Mesa Diretora do Congresso, cujas sessões são presididas pelo presidente do Senado, é formada pelos integrantes das mesas diretoras das duas Casas e possui dois vice-presidentes e quatro secretários. Destes, o segundo vice e o segundo e quarto secretários são senadores, cabendo à Câmara a primeira vice e o primeiro e o terceiro secretários.

A presidência é o cargo mais importante de cada Casa do Congresso. Cabe-lhe, entre outras atribuições, representar a Casa externamente, coordenar os trabalhos legislativos, presidir as reuniões do Colégio de Líderes, designar os relatores de matérias levadas diretamente ao plenário e indicar membros das comissões, bem como a definição da agenda legislativa, ouvido o Colégio de Líderes.

O Colégio de Líderes é parte integrante da estrutura da Câmara e funciona como órgão auxiliar da Mesa Diretora. Tem como principal missão acelerar o processo decisório, preferencialmente mediante consenso. Possui, ainda, a importante função de controle sobre a agenda a ser votada, apesar de o Presidente da Câmara, neste caso, ter sempre a palavra final. É constituído pelo presidente da Casa, líderes da Maioria, da Minoria, dos blocos parlamentares e dos partidos.

Além de contribuir para acelerar os trabalhos, segundo a literatura em Ciência Política, o Colégio de Líderes é um dos principais instrumentos com que conta o Presidente da República para ter sua agenda aprovada no Congresso porque reduz os custos de transação. Com ele, o Presidente da República, por intermédio do ministro das Relações Institucionais e do líder na Câmara, pode negociar de forma centralizada e não individualmente com cada parlamentar.

O Plenário, composto por todos os integrantes de cada Casa do Poder Legislativo, é a instância política máxima do processo deliberativo no Congresso. Todas as proposições, exceto aquelas com poder conclusivo nas comissões, são submetidas ao exame do Plenário. Como órgão que decide

em última instância, é no Plenário que se dá, por excelência, a disputa entre governo e oposição.

O Plenário reflete a forma centralizada como as decisões são tomadas no Congresso. É lá, e não nas comissões, onde as deliberações mais importantes são tomadas. É por isso também que o Colégio de Líderes é decisivo. Em geral, os resultados do Plenário passam antes pelo Colégio de Líderes.

As comissões podem ser permanentes, que são responsáveis pelo exame de todas as proposições em tramitação em cada Casa, ou temporárias, com missão específica e por prazo certo. Toda comissão elege um presidente e para toda matéria submetida a seu exame é designado um relator. Essas são as duas figuras-chave nesse órgão colegiado.

As comissões permanentes integram a estrutura institucional do Poder Legislativo e são puras, por Casa do Congresso, apenas da Câmara ou somente do Senado, ou, ainda, mistas, formadas por deputados e senadores, como a de Orçamento e a do Mercosul. São órgãos técnico-legislativos ou especializados, co-partícipes e agentes do processo legislativo e têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles deliberar, bem como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, nas respectivas áreas temáticas e de atuação. Exceto as mistas, possuem poder conclusivo, podendo votar matéria em nível de lei ordinária dispensada a audiência do plenário. As Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Finanças e Tributação têm, ainda, poder terminativo, ou seja, o parecer contrário desses colegiados, no que tange à constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária, é impeditivo da continuidade da apreciação da matéria pelas demais comissões. O parecer terminativo de qualquer dessas comissões resulta no arquivamento da proposição, a não ser que haja recurso subscrito, no caso da Câmara, por um décimo dos deputados e aprovado pelo Plenário.

As comissões temporárias, criadas para apreciar determinado assunto, se extinguem ao término da legislatura, ou antes, quando alcançado o fim a que se destinam ou depois de expirado seu prazo de duração. Elas podem ser: i) especiais; ii) de inquérito; iii) externas.

As comissões especiais são constituídas para dar parecer: a) sobre emenda constitucional ou projeto de código; b) sobre proposições submetidas a mais de três comissões de mérito, por iniciativa do presidente da Câmara ou a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada; c) sobre modificação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; d) sobre a autorização para instauração de processo contra o Presidente da República em crime de responsabilidade; e) por decisão do Presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes.

As CPIs - Comissões Parlamentares de Inquérito se destinam à apuração de fato determinado e são instituídas por prazo certo, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, do Senado ou de ambas as Casas, quando se tratar de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

As comissões externas são instituídas pelo presidente da Casa, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado ou senador, para cumprirem missão temporária autorizada e estão sujeitas à deliberação do plenário, quando importem ônus para a Casa.

Além destes órgãos e instâncias, a Câmara e o Senado contam, cada um, com uma Ouvidoria Parlamentar, órgão com atribuições de receber e examinar reclamações ou representações contra deputados e senadores, e uma Procuradoria Parlamentar, cuja finalidade é promover a defesa das Casas do Congresso, de seus órgãos e membros, quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade e no exercício do mandato ou de suas funções institucionais.

O Poder Legislativo, no exercício de suas funções primordiais, como é natural na democracia, recebe influência institucional - por intermédio dos partidos políticos, dos blocos partidários e lideranças dos partidos - e não-institucional - por meio de grupos de pressão, de bancadas ou frentes suprapartidárias, consultorias e organizações externas, tanto intergovernamentais - por meio de assessorias parlamentares dos demais poderes - quanto das entidades e organizações não-governamentais.

2.3. – Níveis de influência no processo decisório no Congresso

O processo decisório no Congresso Nacional – antes da pressão da imprensa, da opinião pública e até dos eleitores – recebe de forma mais próxima diversos tipos de influência técnico-político-legislativa, hierarquizados mais ou menos na seguinte ordem:

1º - Consultoria legislativa (interna)

As consultorias legislativas da Câmara e do Senado, órgãos institucionais de assessoramento aos parlamentares, cumprem papel fundamental na produção legislativa. Às consultorias, compostas de profissionais de alta especialização, organizados em núcleos multidisciplinares, compete subsidiar os deputados e senadores em todas as fases do processo legislativo. São, depois dos parlamentares, os atores mais influentes na formulação dos estudos e textos legais. Elaboram desde proposições legislativas, passando por estudos técnicos, até a fundamentação de ação parlamentar. Como seus trabalhos se pautam pela confidencialidade e, em geral, são feitos exclusivamente para os parlamentares que os pedem, os consultores evitam receber o público externo.

2º - Assessorias parlamentares das bancadas (interna)

Enquanto a consultoria legislativa é institucional e atua de modo apartidário, os assessores de bancadas são técnicos e políticos. São uma espécie de filtro partidário da atuação das bancadas. Cada bancada partidária, desde que o partido possua pelo menos seis deputados ou 1/10 dos membros da Casa, possui seu corpo de assessores, que atende às demandas dos deputados e senadores da bancada, em geral, e do líder e vice-líderes, em particular. Compete a eles dar parecer sobre todas as proposições submetidas a votos, tanto nas comissões quanto no plenário. Recebem o público externo sem qualquer restrição. Em geral, são muito influentes perante os parlamentares da bancada.

3º - Assessorias parlamentares de órgãos públicos (externa)

Os ministérios, as autarquias e as empresas estatais, sob a coordenação da Casa Civil ou da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, mantêm assessoria parlamentar para o acompanhamento das proposições de seu interesse junto ao Congresso. Esses assessores fazem um trabalho de mão dupla: fornecem aos parlamentares os argumentos técnicos e políticos para a defesa dos pleitos dos órgãos e levam aos titulares desses órgãos os pleitos dos deputados, que vão desde pedido de audiência, passando pela liberação de emenda até a solução de demandas específicas da base eleitoral do parlamentar. Gozam de razoável prestígio junto aos deputados e senadores.

4º - Funcionários das Casas do Congresso e suas representações de classe – sindicatos e associações (interna)

Os servidores, notadamente os lotados nos gabinetes, exercem influência direta sobre os parlamentares para os quais trabalham. São eles, em grande medida, que sugerem ações, prestam assessoria e resolvem pendências. As representações sindicais valem-se dessa proximidade para viabilizar seus pleitos, especialmente os de natureza salarial. São contatos indispensáveis.

5º - Frentes partidárias ou bancadas, inclusive as informais, se organizam para a defesa suprapartidária de assuntos de seus interesses no Congresso (interna)

As bancadas regionais ou temáticas, inclusive as informais, assim como as frentes parlamentares, são muito influentes porque congregam parlamentares de diferentes partidos e tendências ideológicas para: i) promover valores cívicos, éticos ou morais, como a bancada evangélica; ii) a defesa de interesses regionais, como as bancadas estaduais ou federativas, que recebem forte influência dos governadores; ou, ainda, iii) a defesa de interesses econômicos, como a bancada ruralista.

Os pleitos e interesses das frentes e bancadas vão desde reivindicação de setores econômicos, passando pelas demandas de categorias profissio-

nais, até questões ambientais, religiosas, recreativas ou cívicas. A articulação dos interesses suprapartidários e supra-ideológicos é uma forma alternativa para atender aos anseios de representatividade e romper as barreiras das estruturas institucionais. Assuntos que por vezes sejam inconciliáveis ou pequenos demais para o partido, mas importantes o suficiente para setores da sociedade, encontram nas bancadas um canal de expressão, um desaguadouro das expectativas sociais e o correspondente comprometimento dos seus representantes no Legislativo.

6º - Entidades, organizações não-governamentais e grupos de pressão – empresas, corporações, enfim, organizações da sociedade civil (externa)

Parte importante do que é discutido, proposto e votado no Congresso, de algum modo, foi demandada por grupo de interesse, representado por escritório de lobby ou grupo de pressão. A influência dos grupos de pressão e das empresas sobre o Parlamento é grande. Os grupos de pressão (grupos de interesse com atuação política) mais ativos, que têm direito a credenciamento na Câmara e no Senado, são os de assalariados (trabalhadores e servidores públicos, aposentados e pensionistas), os empresariais, os de profissionais liberais, os feministas e de natureza diversa, como ambientalistas, religiosos, recreativos, cívicos, etc.

2.4. – Atores-chave do processo decisório no Poder Legislativo

A influência dos parlamentares no processo decisório, salvo raríssimas situações, está diretamente associada à ocupação de cargo, posto ou ao desempenho de missão. As exceções ficam por conta da notória especialização ou credibilidade do parlamentar, em geral decorrente de experiência acadêmica, no serviço público, na atividade empresarial ou de representação de classe.

Os cargos ou postos que asseguram poder capaz de influenciar a tomada de decisão vão desde a presidência e vice-presidência das Casas,

passam pelos líderes e vice-líderes, de partidos ou do governo, até a presidência de comissões e a relatoria de matérias relevantes. Os parlamentares orgânicos, que pertencem à direção de seus partidos ou são chamados a cumprir missão partidária, também exercem influência sobre a bancada.

Os especialistas, aqueles que, independentemente de ocuparem algum posto, são chamados a opinar sobre temas específicos, como infra-estrutura, economia, finanças públicas, matérias orçamentárias, questões trabalhistas e previdenciárias, sempre exercem algum grau de influência nos temas de sua especialização. Em geral são oriundos da academia, da liderança de movimentos sociais ou empresariais e já ocuparam cargos relevantes na Administração Pública.

É bom ter presente que o grau de influência é sempre relativo e depende de uma série de fatores, como conjuntura e disputas políticas, conteúdo do que está em debate e apoio da sociedade à matéria. O parlamentar ideal para um tema necessariamente não o será para todos.

Cada ator político cumpre um papel. O presidente de cada Casa, por exemplo, que coordena o Colégio de Líderes, define a agenda e dirige as reuniões de plenário, possui muito mais recursos e poder para criar as condições para o consenso sobre determinada matéria do que um líder partidário, por mais importante que seja o partido.

Ninguém pode ter dúvidas de que o líder do governo, sendo a matéria de iniciativa do Poder Executivo ou com forte impacto sobre as finanças públicas, será o principal negociador desse tema. O líder de um grande partido, que seja o fiel da balança, podendo dar a vitória ao governo ou à oposição, necessariamente terá peso decisivo no desfecho da matéria.

O cargo formal não faz necessariamente de seu titular um parlamentar influente. O aspecto formal é importante, mas pode não ser suficiente para que o parlamentar exerça influência porque depende da conjuntura em que foi escolhido, do modo de escolha ou da disputa que o posto despertou.

O modo de escolha, portanto, pode ampliar ou reduzir o potencial de

influência. A escolha de um líder, de um presidente de comissão ou até do presidente da Casa, por exemplo, pode recair sobre um *tertius*, que não necessariamente será o nome mais adequado para o momento político.

O sistema de rodízio também pode levar a escolhas sem grande capacidade de articulação e aglutinação. Até nos casos em que o escolhido é muito influente, nos momentos de crise política, ele pode ficar impotente. O processo, com todas suas implicações, é superior ao peso individual do parlamentar, por mais importante que seja.

O objeto da política pública sob exame das Casas do Congresso também interfere no nível de influência dos parlamentares. Se for um tema com custos concentrados e benefícios difusos, que mobiliza uma grande oposição, a influência maior será de quem tiver legitimidade perante os segmentos afetados.

A identificação dos mais influentes, portanto, passa por uma análise que leva em consideração o tema da política pública, o ambiente político e principalmente as credenciais do parlamentar.

É comum as pessoas associarem influência apenas à capacidade de alguém produzir decisões ou atos com resultados concretos, que todos possam ver, mas existem outras formas de influência. A abordagem da não-decisão, caracterizada por ações de bastidores destinadas a ocultar ou criar barreiras ou obstáculos à exposição do conflito, evitando que matérias com potencial explosivo ou ameaçador sejam incluídas na agenda política, também é uma forma de influência reconhecida pela ciência política. A não regulamentação do sistema financeiro é um exemplo típico, como bem demonstrou o cientista político Pedro Robson Neiva, em sua dissertação de mestrado sobre “Estrutura de Poder e Processo Decisório na Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional”, defendida em 1995 na Universidade de Brasília-UnB. Outro exemplo significativo desse tipo de atuação é o caso da Convenção 87 da OIT, que foi enviada ao Congresso em 31 de maio de 1949, há 58 anos, sem que tivesse sido votada conclusivamente pelo Congresso até março de 2006.

O método da não-decisão, embora menos visível que outros, também

envolve a manipulação de regras, procedimentos, instituições, mitos e valores. O parlamentar que consegue evitar que o processo de coleta de assinaturas para a instalação de uma CPI seja concluído ou mesmo iniciado ou, ainda, aquele cuja simples não-manifestação sobre um determinado assunto contribui para que o tema sequer seja aventado não pode deixar de ser considerado como alguém influente.

O grau de influência depende dos aspectos institucionais (posto que ocupa na estrutura das Casas ou dos partidos), reputacionais (como o parlamentar é visto por seus colegas, consultores legislativos, assessores de bancadas, jornalistas e analistas políticos) e decisoriais (como se comporta frente a situações concretas, como articulações, negociações, votações), além do acesso aos tomadores de decisões.

O importante é ter sensibilidade política. Para aprovar uma determinada matéria é bem mais fácil aliar-se ao governo, assim como para rejeitar é melhor trabalhar com a oposição e setores descontentes do governo. Já para evitar que determinada matéria seja incluída em pauta, o melhor método é o contato nos bastidores com o presidente da Casa e o Colégio de Líderes. No mais, é saber que os mais influentes são aqueles que articulam, formulam, negociam, enfim, definem a agenda legislativa.

O DIAP, na série “os Cabeças do Congresso”, publica anualmente um levantamento com os 100 parlamentares mais influentes, que são identificados a partir de informações quantitativas e qualitativas, que levam em consideração aspectos institucionais, reputacionais e decisoriais. Mapeados os parlamentares influentes, eles são classificados por habilidade: i) debatedor; ii) articulador; iii) formulador; iv) negociador; v) formador de opinião.

2.5. – Papel do Parlamento e do parlamentar

Antes de detalhar as funções, as atribuições, o que faz ou para que serve um parlamentar, convém esclarecer o que é, qual seu papel na democracia e para que serve o Parlamento.

O papel preponderante do Parlamento varia de acordo com a cultura jurídica e com o sistema de governo de cada país, mas três missões lhes são essenciais no Estado Democrático de Direito: i) representar a população; ii) legitimar o exercício do poder; iii) assegurar a democracia.

Nos países em que as normas disciplinadoras da convivência social são decididas pelo Poder Legislativo, como no Brasil, onde o direito positivo impera, ganha destaque o aspecto da produção legislativa. Já nos países cuja cultura jurídica vem do direito consuetudinário, em que vale a lei das partes, o papel legislativo ou de produção de leis não é o principal.

Nos sistemas parlamentaristas, diferentemente do presidencialista, o Parlamento assume, ao mesmo tempo, as funções legislativas e executivas, respondendo, em consequência, pela concepção, formulação e implementação das políticas públicas.

O Parlamento brasileiro, em cujas deliberações predomina um cenário de entrelaçamento de interesses, exerce papel fundamental para a democracia, entre outras razões, porque organiza, de modo pacífico, as contradições que a sociedade não quer e nem pode assumir, sob pena de jogar o país na barbárie.

O Poder Legislativo ou o Parlamento, portanto, é importante, necessário e imprescindível à liberdade e à democracia porque sem ele as forças antagônicas (MST versus UDR; direita versus esquerda; ricos versus pobres; sem tetos versus moradores de mansões; empresários versus trabalhadores, etc) entrariam em guerra civil.

É praxe a população e até formadores de opinião julgarem o Parlamento como canal de expressão de seus interesses e não como uma instituição essencial à democracia. Quando o Congresso, por exemplo, vota uma matéria que favorece o MST, a UDR o considera um lixo, assim como quando vota um tema de interesse da UDR, o MST o desqualifica. Esse é um dos dilemas de qualquer Parlamento nos países de cultura jurídica de Direito Romano.

É por isso que a instituição “Parlamento”, que atua nas dimensões políticas, legislativas e de agente de governo, entre outras, não pode nem

deve ser confundida com as decisões que toma. A natureza das decisões que adota em determinadas circunstâncias é que pode ser objeto de julgamento e até de paixões.

Feitas estas observações sobre o papel imprescindível do Parlamento na democracia, cujas atribuições vão além das funções de legislar, representar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, cabe detalhar as funções que os parlamentares exercem, algumas das quais extrapolam a sua condição de agente político no plano federal.

Segundo estudo de Vera Cecília C. Dantas, a função do deputado ou senador é multifacetada e inclui várias dimensões, que podem ser potencializadas e demandadas aos parlamentares em favor dos interesses da população, como: a) falar em nome da população; b) ouvir a população; c) legislar; d) articular maioria para consenso na esfera institucional; e) mediar conflitos sociais; f) intermediar entendimentos e demandas; g) promover e sediar debates nacionais; h) participar da formulação de políticas públicas; i) aprovar o orçamento da União; j) fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A função de falar em nome da população é própria dos parlamentares em geral, notadamente: i) a de levar para a esfera estatal os anseios, necessidades, demandas e angústias dos segmentos sociais; ii) a de institucionalizar demandas dos diversos segmentos sociais; iii) a de informar e alertar a opinião pública sobre os problemas nacionais. Entretanto, nem sempre os parlamentares que priorizam esse tipo de atuação têm encontrado espaço para a defesa dos segmentos populares, prevalecendo, na maioria dos casos, os interesses representados pela elite que controla o poder estatal.

A preocupação de ouvir a população e manter contato com as bases eleitorais, em tese, reflete o interesse do parlamentar em assegurar um fluxo de informações entre o povo e o Estado, além de receber pleitos de ação legislativa e providências estatais. Embora o compromisso do parlamentar federal seja com a Nação, e não somente com sua região, eleitorado ou Estado, o fato é que os interesses provincianos é que prevalecem, ainda que não atendam adequadamente as expectativas das comunidades locais.

A atribuição legislativa, até pelo fato de a cultura jurídica do Brasil ser positivista, ganha dimensão em relação às demais. Editar leis, construir o ordenamento jurídico que estruture a ação do Estado e promova a defesa dos direitos individuais, bem como criar as condições de funcionamento do Estado, aparelhando os poderes com legislação eficiente e capaz de atender às necessidades sociais, é a prioridade dos parlamentares.

Entretanto, o excesso de medidas provisórias e o número relativamente pequeno de projetos de iniciativa dos parlamentares aprovados deixam a impressão de que é o Poder Executivo que legisla em lugar dos parlamentares. Isso, todavia, não espelha a realidade. São raras as iniciativas do Poder Executivo que não sofrem modificações e recebem aperfeiçoamentos no Congresso. E quando isto acontece, e ocorre com muita frequência, o conteúdo da proposição deixa de ser só do Executivo e passa também a ser do Legislativo.

Articular consensos, conciliar interesses das diversas correntes de opinião e segmentos sociais também faz parte do cardápio de atribuições dos parlamentares. Produzir síntese e congregar interesses capazes de gerar projetos e políticas para o país, além de superar impasses políticos, partidários ou conjunturais, também estão entre as funções dos parlamentares. A falta de liderança, de vocação ou ausência de instrumentos internos, entretanto, tem limitado essa função essencial do Parlamento.

A função de mediar conflitos sociais, abrindo canais de diálogo, negociação e encaminhamento de soluções entre representantes de segmentos sociais, lideranças políticas e autoridades do governo sempre foi exercida pelos parlamentares, em maior ou menor intensidade. Quando o PT era oposição no plano federal, por exemplo, mediou muitas negociações com os governos federal e estaduais. Com o PT no poder, a oposição, constituída basicamente pelo PFL e PSDB, pouco exerceu essa função parlamentar.

Intermediar o atendimento de demanda sempre foi a prioridade dos chamados parlamentares do baixo clero, aqueles com pouco conhecimento ou sem vocação para o debate de temas nacionais, cuja atenção está totalmente voltada para os interesses provincianos. Liberar recursos do orçamento, marcar audiência com autoridades para os prefeitos e vere-

adores, eventualmente conseguir um cargo para os aliados políticos são tarefas a que se dedicam. Dificilmente, algum parlamentar deixa de atuar nessa dimensão, até porque perde voto e prestígio em sua região, em geral medido pelos benefícios que leva para o Estado. Entretanto, o que ocorre entre os parlamentares de visão nacional é buscar conciliar o interesse local com os interesses gerais da população.

O deslocamento das ruas para a sede do Poder Legislativo dos grandes embates nacionais é uma das funções do parlamentar. O Parlamento, como o próprio nome diz, é para falar, falar, debater e discutir os conflitos sociais, além de constituir-se na Casa de ressonância dos interesses do país. Promover seminários, abrir as comissões à participação popular, estimular e instigar a manifestação da população sobre os temas objeto de decisão legislativa, tudo isso também faz parte das atribuições dos parlamentares.

Outra dimensão da atuação parlamentar se expressa na participação dos deputados e senadores na formulação das políticas públicas. Opinar sobre a política econômica, buscando influenciar seu desenho, assim como participar do debate da política externa, além de induzir o processo de desenvolvimento nacional, é imperativo da atuação de um parlamentar consciente.

Aprovar as peças orçamentárias é uma função essencial ao trabalho parlamentar. O orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos, que são arrecadados compulsoriamente dos contribuintes, consumidores e usuários de serviços públicos. Não apenas o parlamentar deve participar da distribuição desses recursos, como deve estimular a participação da sociedade na definição de prioridades para o gasto público.

Por fim, é também de grande relevância a fiscalização da ação governamental, tanto no âmbito administrativo, político, financeiro e internacional, quanto no acompanhamento e na crítica aos planos de governo e suas ações políticas. É uma das formas que o parlamentar dispõe para contribuir na prioridade da ação estatal e na busca de assegurar recursos e o cumprimento das metas na área social.

A complexidade do processo decisório, como se viu neste tópico, é

grande. As estruturas, instâncias, funções, cargos e atribuições de cada ator cumprem um papel e exercem algum grau de influência na tomada de decisão. No próximo tópico, o objetivo é conhecer o processo legislativo, ou seja, as regras e procedimentos com base nos quais são tomadas as decisões no Poder Legislativo.

3. – PROCESSO E PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS

O processo ou mais propriamente os procedimentos legislativos, além da tipologia das proposições, compreende todo o rito de elaboração, redação e consolidação das leis, que inclui cinco etapas: iniciativa, tramitação, votação, sanção, promulgação e publicação.

O processo legislativo, segundo o art. 59 da Constituição, compreende a elaboração de: (i) emendas à Constituição; (ii) leis complementares; (iii) leis ordinárias; (iv) leis delegadas; (v) medidas provisórias; (vi) decretos legislativos; (vii) resoluções.

A transformação em norma jurídica de cada proposição observa ritos formais – previstos na Constituição, em Lei Complementar e nos regimentos internos das Casas do Congresso – destinados a proteger a legitimidade dos atos.

O conteúdo, a forma e a seqüência dos passos ou atos do processo legislativo obedecem a regras próprias. Por exemplo, a Constituição dita as regras gerais, como iniciativa, quorum, datas de envio ao Congresso, no caso das peças orçamentárias, os prazos para sanção e vetos, entre outros.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, modificada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, que disciplina a elaboração das leis, além das três partes que constituem a estrutura de uma lei – parte preliminar, parte normativa e parte final – disciplina desde a numeração, a vigência, a seqüência de articulação dos capítulos, títulos, passando pela linguagem empregada até a alteração e consolidação das leis.

A parte preliminar compreende a epígrafe (indica a espécie da proposição, o número e o ano de sua apresentação), a ementa (resumo da lei), o preâmbulo (órgão ou instituição competente para editar a norma: por exemplo, o presidente da República ou o Congresso Nacional decreta... resolve... promulga...), e o enunciado (o objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas).

A parte normativa trata do texto das normas de conteúdo substantivo relacionado com a matéria regulada. Divide-se em artigos, a quem subordinam-se os parágrafos, incisos, alíneas e itens.

A parte final compreende as medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, que couber.

Segundo os regimentos internos, cada proposição, de acordo com sua hierarquia, iniciativa e finalidade, possui regras específicas de tramitação, como prazos, quorum de deliberação, turnos de votação, poder conclusivo das comissões, direito de veto presidencial, entre outros.

São três os regimes de tramitação: a) o de urgência, cujo objetivo é acelerar o trâmite, dispensando-se formalidades regimentais para a votação direta em plenário; b) o de prioridade, situado entre o trâmite em urgência e o ordinário; c) o ordinário, que cumpre os prazos completos e todas as formalidades previstas regimentalmente.

Os projetos em regime de urgência, por exemplo, só podem ser emendados em plenário e a emenda deve ser apoiada por um quinto dos deputados (103) ou senadores (17) ou líderes e vice-líderes que representem esse número.

Como o Poder Legislativo Federal brasileiro é bicameral – ou seja, é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal – cada Casa possui seu regimento interno, além do regimento interno do Congresso Nacional. Os projetos de lei iniciados em uma Casa, se modificados pela Casa Revisora, retornam à Casa de Origem para exame da parte modificada. A palavra final é sempre da Casa de Origem, em se tratando de projeto

de lei. Os projetos externos (cidadãos, Executivo, Judiciário, etc) sempre iniciam sua tramitação pela Câmara, cabendo a ela a palavra final sobre a matéria.

Em tese, a legitimidade da elaboração da norma legal pressupõe o respeito, entre outros, dos seguintes preceitos: a) a participação plena dos parlamentares; b) a obediência às normas regimentais; c) a preservação dos direitos de minoria; d) a decisão colegiada; e) o conhecimento prévio da pauta de votações; f) possibilidade de negociação, nos limites admitidos regimentalmente. Na prática, entretanto, nem sempre todos esses preceitos são seguidos.

3.1. – Iniciativa das leis

Qualquer deputado ou senador, comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os tribunais superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos podem iniciar uma proposta de norma jurídica.

As proposições externas, de outros poderes ou de iniciativa de cidadãos sempre começam sua tramitação pela Câmara dos Deputados.

A iniciativa de leis, quanto ao processo, pode ser individual ou coletiva, e quanto ao conteúdo, pode ser concorrente, reservada ou vinculada. São individuais as propostas que dependem apenas da assinatura do titular do mandato ou do cargo, e coletivas quando necessitam do apoio de mais de uma pessoa.

Individual - são exemplos de iniciativa individual: i) as propostas de emenda à Constituição (PEC), os projetos de lei e medidas provisórias enviados ao Congresso pelo Presidente da República; ii) os projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, requerimentos, emendas diversas a outras matérias, exceto a PEC, apresentados por deputados e senadores; iii) os projetos de lei em matéria de sua competência

privativa, encaminhados pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou pelo Procurador-Geral da República.

Coletiva - são exemplos de iniciativas coletivas: a) as dos deputados e senadores em PEC, em proposta de emenda à PEC e em projeto de lei já rejeitado na mesma sessão legislativa; b) as de senadores em projeto de resolução relativo à competência tributária dos estados; c) as das assembléias legislativas em PEC, desde que subscrita pela maioria absoluta das Unidades da Federação ou pelo menos 14 das 27 existentes; d) as de comissões, da Mesa Diretora, dos partidos políticos em matérias cuja competência foi reservada constitucionalmente; e e) dos cidadãos em projetos de lei.

São concorrentes e, portanto, passíveis de apresentação por qualquer dos titulares da prerrogativa de propor normas jurídicas, as iniciativas de leis que não sejam reservadas, privativas ou exclusivas, nos termos da Constituição.

As iniciativas reservadas são privativas ou exclusivas de poderes. Por exemplo, são de competência privativa do Presidente da República todas as leis que disponham sobre organização administrativa, servidores públicos, criação ou provimento de cargos, empregos ou função, estabilidade, aposentadoria, entre outras.

As vinculadas têm caráter obrigatório e compulsório pela própria Constituição. Por exemplo, as leis orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) devem ser encaminhados ao Congresso pelo Presidente da República no prazo fixado, sob pena de crime de responsabilidade. Os prazos são: 31 de agosto, 15 de abril e 31 de agosto, respectivamente.

As proposições legislativas, independentemente de sua autoria, têm um ciclo de vida. Elas são apresentadas e distribuídas aos órgãos competentes para seu exame, mas se não forem transformadas em norma jurídica após determinado período, que depende de sua origem e do estágio de tramitação, são arquivadas. Assim como existem regras sobre o arquivamento, também há normas sobre o desarquivamento, conforme segue.

No final de cada legislatura (período de quatro anos), são arquivadas todas as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados, exceto aquelas que: a) têm pareceres favoráveis de todas as comissões; b) já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; c) tenham tramitado pelo Senado, ou dele sejam originárias; d) de iniciativa popular; e) de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

As proposições podem ser desarquivadas por requerimento de seus autores nos primeiros 180 dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura seguinte, retornando à tramitação no estágio em que se encontravam no momento em que foram arquivadas.

No Senado Federal o procedimento sobre arquivamento e desarquivamento de proposição é diferente. São arquivadas todas as proposições em tramitação no término da legislatura (art. 333 do Regimento Interno), exceto as originárias da Câmara, ou por ela revisadas, e aquelas com parecer favorável das comissões. Já as proposições que tramitam há duas legislaturas são automaticamente arquivadas. As proposições arquivadas não poderão ser desarquivadas.

A matéria resultante de projeto de lei rejeitado, tanto na Câmara quanto no Senado, somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta e aprovação da maioria absoluta dos deputados ou dos senadores.

3.2. – Participação da sociedade civil e iniciativa popular

A participação da sociedade civil junto ao Congresso Nacional pode se dar mediante: i) apresentação de projeto de lei de iniciativa popular e sugestão de projeto de lei perante as comissões de legislação participativa; ii) comparecimento a audiência pública; iii) petição, reclamação ou sugestão às comissões técnicas e à ouvidoria.

A idéia de iniciativa popular de projeto de lei foi boa, mas inexecutável. Segundo o § 2º do art. 61 da Constituição Federal, para apresentar um projeto de lei de iniciativa popular, é necessário reunir as assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídas em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. De outubro de 1988 a março de 2006, nenhuma proposição alcançou o número de assinaturas necessárias, tendo que ser subscrita por algum parlamentar. Foi o caso, por exemplo, da iniciativa apoiada pela CNBB que resultou na lei de combate à corrupção eleitoral.

Além do exagerado número de assinaturas, são muitas as exigências para a conferência de cada uma delas, tornando inviável esse procedimento, conforme segue: a) a assinatura de cada eleitor deve ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; b) as listas de assinaturas devem ser organizadas por Municípios e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa Diretora da Câmara; c) é lícito à entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta de assinaturas; d) o projeto deve ser instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.

Depois de todo esse processo, o projeto é protocolado na Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação. Os projetos de lei de iniciativa popular têm a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições. Cada projeto de lei deve circunscrever-se a um único assunto, podendo, em caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado. Nas comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, quem estiver indicado para a apresentação do projeto poderá usar da palavra para discutir a matéria, pelo prazo de 20 minutos.

Para contornar essas dificuldades, quase que intransponíveis para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, foram criadas as Co-

missões Permanentes de Legislação Participativa na Câmara e de Legislação Participativa e de Direitos Humanos no Senado, com a finalidade de receber sugestões de associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil para transformá-las em projeto de lei de autoria da Comissão, simplificando o acesso dos cidadãos ao sistema de produção das normas legais.

As associações da sociedade civil, com exceção dos partidos políticos, podem propor às Comissões de Legislação Participativa projetos de lei, projeto de decreto legislativo, emendas ao orçamento, convocação de autoridade ou cidadão, de informação a ministro de Estado, entre outras proposições. Não podem ser apresentadas propostas de emenda à Constituição nem de fiscalização e controle.

Além dos projetos de iniciativa popular e das sugestões às Comissões de Legislação Participativa, os cidadãos podem propor petição, apresentar reclamação, queixa ou reivindicação às comissões, bem como requerer audiência pública com representantes dos setores organizados da sociedade para debate de temas específicos.

3.3. – O papel das comissões técnicas no Congresso

A partir da Constituição de 1988, os projetos de lei, dependendo da matéria, passaram a tramitar de modo conclusivo nas comissões, dispensando a audiência do Plenário. Excetuam-se da tramitação em caráter conclusivo: os projetos de lei complementar, os projetos de código, os de iniciativa popular, os de autoria de comissão, os relativos a matéria que, de acordo com a Constituição, não possa ser objeto de delegação, os que tenham recebido pareceres divergentes por parte das comissões, os que tenham sido aprovados pelo Plenário de uma das Casas (Câmara ou Senado) e os que se encontrem em regime de urgência.

Os projetos aprovados em caráter conclusivo são enviados para a Casa seguinte (da Câmara para o Senado ou deste para a Câmara) e de lá para a sanção presidencial sem passar pelos Plenários das Casas.

Os deputados e senadores, entretanto, podem apresentar recursos (um décimo da Casa, 52 deputados ou nove senadores) para que a matéria seja submetida a Plenário.

Os projetos que forem distribuídos a mais de três comissões de mérito são submetidos a uma comissão especial temporária, cujo parecer não necessariamente será submetido à apreciação do Plenário, pois pode se tratar de projeto de lei ordinária com apreciação conclusiva.

Há, ainda, duas possibilidades de a matéria ser apreciada diretamente em plenário: no caso de projetos de iniciativa do Poder Executivo, com pedido de urgência constitucional, que vai direto ao plenário depois de 45 dias sem deliberação, ou na hipótese de projetos para os quais for aprovada, por maioria absoluta, a tramitação em urgência urgentíssima.

Entre as comissões, há três cujos pareceres podem levar à interrupção da tramitação da matéria, ou seja, são efetivamente terminativos. São as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Finanças e Tributação e a Comissão Especial destinada a apreciar matérias distribuídas a mais de três comissões de mérito. Enquanto nas demais comissões o parecer contrário não impede que a matéria continue tramitando, nessas três a aprovação de um parecer contrário leva a matéria ao arquivo, salvo se houver recurso em contrário dirigido ao Plenário.

Às comissões, de acordo com suas competências regimentais, cabe discutir e votar as proposições com poder conclusivo ou terminativo, além de opinar sobre as demais proposições não conclusivas. Elas também podem realizar audiências públicas, convocar ministros de Estado, receber petições, solicitar depoimentos, acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Com esses novos poderes, as comissões, além de primeira etapa de tramitação das proposições, passaram a ser a instância principal de atuação dos interessados na aprovação ou rejeição das proposições em curso no Congresso. Em regra, a matéria rejeitada nas comissões, ainda que haja possibilidade de recurso ao Plenário, tem chances muito reduzidas de ser aprovada no Plenário.

Nas comissões, os principais atores são o presidente, que tem a prerrogativa de livremente escolher ou designar o relator das matérias submetidas ao seu exame, e o relator das proposições, que pode, na conclusão do parecer, decidir: i) pela rejeição; ii) pela aprovação integral; iii) por um substitutivo global, iv) por mudanças pontuais.

3.4. – Prazos de tramitação nas comissões

Formalmente, a tramitação das proposições tem prazos previamente fixados nos regimentos internos das Casas do Congresso, mas raramente são cumpridos. Há diferenças em razão dos regimes de tramitação, da origem das proposições e do tipo de comissão, se permanente ou especial.

Nas comissões permanentes, por exemplo, os prazos dependem da natureza da tramitação.

No projeto em regime de urgência constitucional, o prazo é de apenas cinco sessões ordinárias e tramita simultaneamente nas comissões para as quais a proposição foi distribuída.

Nas matérias em regime de prioridade, que são as oriundas de outros poderes (Executivo, Judiciário, Procuradoria-Geral da República etc), o prazo em cada comissão é de dez sessões (algo como 15 dias úteis).

Nas proposições em regime ordinário, que inclui todas de iniciativa de deputados e senadores, o prazo em cada comissão é de 40 sessões (algo como 50 dias úteis).

O relator dispõe de metade do prazo concedido à comissão para emitir seu parecer.

Em tese, esgotados os prazos legais, o presidente poderia avocar a matéria ou designar outro relator, ou, ainda, colocar a matéria em pauta, desde que requerida pelo autor, mesmo pendente de parecer. Na prática, os projetos ficam meses, quando não anos, sem que o parecer do relator seja apresentado e votado.

Nas comissões especiais, em geral, o prazo para conclusão dos trabalhos é de 40 sessões (algo como 50 dias úteis).

No caso de comissão especial destinada a examinar o mérito de proposta de emenda à Constituição, nas dez primeiras sessões é permitida a apresentação de emendas

3.5. – Atribuições das comissões permanentes da Câmara e do Senado

As atribuições das comissões, bem como sua composição, atendem ao princípio da divisão e especialização dos trabalhos, em face do grande número de parlamentares. O número de deputados por comissão, por exemplo, varia do mínimo de 3,5% ao máximo de 12% da composição da Casa. Com fundamento nesses critérios, a Câmara dos Deputados criou em sua estrutura 20 comissões permanentes e o Senado dez, que têm suas composições definidas com base na proporcionalidade partidária, tendo como parâmetro o tamanho das bancadas ou blocos parlamentares.

As comissões, que passaram a ter poder conclusivo de deliberação, exercem múltiplas e importantes funções no processo legislativo:

- a) aprovam ou rejeitam matérias conclusivamente;
- b) recomendam ao plenário aprovar ou rejeitar proposições;
- c) podem apresentar proposições, alterá-las ou sugerir o envio ao arquivo;
- d) podem convocar ministros para prestar esclarecimento, bem como encaminhar, por intermédio da Mesa, pedido escrito de informações a ministro de Estado ou qualquer autoridade diretamente vinculada ao Presidente da República;

- e) realizar audiência pública;
- f) solicitar depoimento de autoridades;
- g) acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- h) propor a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;
- i) estudar qualquer tema no campo de suas atividades até promover fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluindo a administração indireta.

A seguir, as comissões permanentes da Câmara e do Senado e suas respectivas atribuições.

3.5.1. – Comissões Técnicas da Câmara dos Deputados

SIGLA	NOME DA COMISSÃO	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Examina, dá parecer e vota matérias relacionadas com a política agrícola; estímulos fiscais, financeiros e creditícios à agricultura; política de abastecimento; sistema de crédito rural; políticas fundiárias e de reforma agrária, pesca, alienação e concessão de terras públicas; política de insumos agropecuários, entre outras.
CAINDR	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional	Cuida dos projetos de grande amplitude, voltados para o desenvolvimento regional, entre eles o de transposição das águas do rio São Francisco, proteção da Amazônia, defesa de sua fauna e flora, assuntos indígenas, entre outros programas. Esta comissão resultou do desmembramento das extintas Comissões de Defesa Nacional e Desenvolvimento Urbano e Interior.
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Analisa e delibera sobre política nacional de ciência e tecnologia; telecomunicações, informática e robótica; serviços postais, telegráficos, telefônicos; regime jurídico das telecomunicações e informática; outorga e renovação da exploração de serviços de radiodifusão, sonora e de sons e imagens, etc.
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	Trata dos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos e analisa e delibera no mérito sobre cidadania, nacionalidade, direito constitucional, eleitoral, civil, penal, etc. Seus pareceres são terminativos e de mérito, conforme o caso.
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor	Analisa e delibera sobre economia popular, repressão ao abuso de poder econômico e defesa do consumidor.
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano	Discute e delibera sobre os assuntos pertinentes ao direito urbanístico e à ordenação jurídico-urbanística do território; aos planos regionais de desenvolvimento econômico e social; à política e desenvolvimento municipal e territorial; às migrações internas, entre outras matérias relativas a urbanismo, arquitetura e desenvolvimento urbano.

SIGLA	NOME DA COMISSÃO	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico Indústria e Comércio	Cuida de assuntos relativos à ordem econômica nacional, política de atividade industrial, comercial e agrícola, sistema monetário, moeda, câmbio e reservas cambiais, políticas de importação e exportação em geral, programas de privatização e monopólio da União, propriedade industrial e sua proteção entre outras;
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias	Recebe, avalia e investiga denúncias relativas à ameaça ou violação de direito humano, além da fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos ao tema. Compete-lhe, ainda, colaborar com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuam na defesa dos direitos humanos, bem como fazer pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação e fornecimento de subsídio para as demais comissões da Câmara.
CTD	Comissão de Turismo e Desporto	Aprecia proposições sobre a política e sistema nacional de turismo; exploração das atividades e dos serviços de turismo; sistema desportivo nacional e sua organização; política e plano nacional de educação física e desportiva; normas gerais sobre desporto, justiça desportiva, além de colaboração com entidades públicas e não-governamentais, que atuem na formação de política de turismo.
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Delibera sobre política e sistema nacional de meio ambiente, legislação e defesa ecológica, recursos naturais renováveis entre outras questões.
CEC	Comissão de Educação e Cultura	É responsável pela política e sistema educacional; desenvolvimento cultural; direito de imprensa, informação e manifestação do pensamento; diversão e espetáculos públicos; produção cultural e sua proteção.
CFT	Comissão de Finanças e Tributação	Analisa e delibera sobre sistema financeiro nacional, mercado financeiro e de capitais; crédito; bolsas de valores e de mercadorias, sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular; títulos e valores imobiliários; dívida pública externa e interna, sistema tributário nacional e repartição das receitas; tributação, arrecadação, fiscalização, empréstimos compulsórios, contribuições sociais, fiscais, etc. Seus pareceres são terminativos e de mérito, conforme o caso.

SIGLA	NOME DA COMISSÃO	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	Faz o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Cuida, ainda, dos planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional, após exame pelas demais comissões. Finalmente, é de sua competência a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas no prazo de 60 dias após a abertura dos trabalhos legislativos.
CLP	Comissão de Legislação Participativa	Recebe e analisa as sugestões de iniciativa popular para transformá-las ou não em proposições a serem submetidas ao exame do Congresso. As associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil podem apresentar sugestão de projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução, projeto de consolidação, além de requerimentos solicitando a realização de audiência pública, depoimento ou convocação de autoridades, entre outras iniciativas.
CME	Comissão de Minas e Energia	Analisa e delibera sobre matérias relativas à política e modelo mineral e energético brasileiros; estrutura institucional e o papel dos agentes dos setores mineral e energético; pesquisa e exploração de recursos minerais e energéticos; fontes convencionais e alternativas de energia; política e estrutura de preços de recursos energéticos; comercialização e industrialização de minérios, etc.
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Examina, dá parecer e vota matérias ligadas à política externa brasileira; relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; manter relações com entidades internacionais multilaterais; emigração e imigração; expatriação; turismo externo; extradição e expulsão de estrangeiros; nacionalidade; litígios internacionais, neutralidade em face de conflitos internacionais e intervenção em países estrangeiros, além de matérias sobre medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas; assuntos atinentes à segurança pública e aos seus órgãos institucionais.

SIGLA	NOME DA COMISSÃO	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	Examina assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas; ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas; ao combate do contrabando, do crime organizado, do seqüestro, da lavagem de dinheiro, da violência rural e urbana, do controle e comercialização de armas, da proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias, bem como fiscalizar e acompanhar os programas e políticas governamentais de segurança pública, que poderão ser feitos com a colaboração de entidades não-governamentais que atuem nas matérias elencadas, assim como por meio da realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência.
CSSF	Comissão de Segurança Social e Família	É responsável pela análise e deliberação de assuntos relativos à saúde, Previdência e Assistência Social; política de saúde e processo de planificação e Sistema Único de Saúde; assistência médica previdenciária; alimentação e nutrição; organização institucional da previdência social do país; direito de família e do menor; proteção industrial de fármacos, entre outras obrigações.
CTASP	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público	Analisa e delibera sobre matérias trabalhistas urbana e rural; direito do trabalho, processual do trabalho e acidentário; trabalho do menor; política salarial e de emprego; dissídios individual e coletivo; conflitos coletivos de trabalho; direito de greve; negociação coletiva; relações entre o capital e o trabalho; sindicalismo; Justiça do Trabalho; Ministério Público; regime jurídico dos servidores, etc.
CVT	Comissão de Viação e Transportes	Compete-lhe examinar todos os assuntos referentes ao sistema nacional de viação e aos sistemas de transportes em geral; bem como a ordenação e exploração destes serviços; em níveis urbano, interestadual, intermunicipal e internacional; abrangendo a marinha mercante, portos e vias navegáveis, navegação marítima e de cabotagem e a de interior; direito marítimo e, também, aviação civil, aeroportos e infraestrutura aeroportuária; segurança e controle do tráfego aéreo e direito náutico.

3.5.2. – Comissões Técnicas Senado Federal

SIGLA	NOME DA COMISSÃO	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Opina sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias sobre a criação de Estados e Territórios, estado de defesa, de sítio e intervenção federal, segurança pública, perda de mandato de senador e escolha de ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos	Analisa matérias econômicas e financeiras, direito agrário, política agrícola, de crédito, câmbio, etc. Aprova a escolha de ministros do TCU, presidente e diretores do Banco Central. Aprecia pedido de autorização para operações externas de natureza financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
CAS	Comissão de Assuntos Sociais	Discute e delibera sobre relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência e assistência social, proteção e defesa da saúde, controle e fiscalização de medicamentos, saneamento e alimentos e sobre normas gerais de proteção ao meio ambiente.
CE	Comissão de Educação	Decide sobre normas gerais da educação, cultura, ensino e desportos, diretrizes e bases da educação nacional, salário-educação, comunicação, imprensa, criações científicas e tecnológicas, etc.
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Opina sobre proposições referentes aos atos e relações governamentais e ao Ministério das Relações Exteriores, comércio exterior, indicação de nome para chefe de missão diplomática de caráter permanente junto aos governos estrangeiros e das organizações internacionais, etc.
CI	Comissão de Serviços de Infra-estrutura	Delibera sobre transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos e hídricos e serviços de telecomunicações, entre outras atribuições.

SIGLA	NOME DA COMISSÃO	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES
CMA	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle	Compete a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, avalia a eficácia e eficiência dos programas de governo, verifica a compatibilidade da execução orçamentária, promove a interação do Senado Federal com os órgãos do Poder Executivo e Poder Judiciário, etc.
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Garante a promoção dos direitos humanos, direito da mulher, fiscaliza, acompanha e avalia políticas governamentais relativas aos direitos humanos, etc.
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	Trata de matérias referentes às desigualdades regionais, política de desenvolvimento, programas, projetos, investimentos, incentivos para o desenvolvimento regional, políticas relativas ao turismo entre outras atribuições.
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	Delibera sobre direito agrário, planejamento, acompanhamento da política agrícola e fundiária, política de investimentos e financiamento agropecuários, tributação da atividade rural, reforma agrária entre outros temas.

3.6. – Como se fazem as leis

Formalmente, os projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados cumprem as seguintes etapas:

- a) leitura em plenário, numeração na Secretaria-Geral da Mesa e distribuição às comissões pela Coordenação das Comissões Permanentes;
- b) distribuição a até três comissões de mérito. Se passar de três, a matéria será apreciada em comissão especial;
- c) são examinados primeiro pelas comissões de mérito e depois pela Comissão de Constituição e Justiça;

- d) as deliberações nas comissões se dão por maioria simples, exceto no caso de projeto de lei complementar, que exige maioria absoluta;
- e) os projetos podem ser conclusivos na Comissão ou votados em plenário, dependendo da matéria, de requerimento ou de recurso.

O padrão no Senado é praticamente igual. No próximo tópico, um resumo de cada modalidade de proposição, com todas as especificidades e exigências regimentais.

3.7. – Tipologia, hierarquia, iniciativa, quorum e tramitação das proposições

3.7.1. – PEC – Proposta de Emenda à Constituição

Iniciativa – do presidente da República; de um terço (171) dos 513 deputados; de um terço (27) dos 81 senadores; de mais de metade (14) das 27 assembleias legislativas dos estados, incluída a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Quorum para aprovação – três quintos dos votos (308) dos deputados e três quintos dos votos (49) dos senadores, em duas votações em cada Casa.

Tramitação:

● **na Câmara:** i) CCJC para admissibilidade, cinco sessões; ii) Comissão Especial para mérito, até 40 sessões, podendo ser emendada nas dez primeiras; iii) plenário para dois turnos de votação, com intervalo de cinco sessões entre um turno e outro.

● **no Senado:** i) CCJC para admissibilidade e mérito; até 30 dias; ii) plenário para discussão e emendas, por cinco sessões; iii) com emenda, retorna à CCJC, por mais até 30 dias para dar parecer sobre as emendas;

iii) sem emenda, votam-se os dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre o primeiro e o segundo.

■ **Aprovada na segunda Casa:** a) com emenda ou substitutivo, retorna à Casa de Origem, onde o substitutivo percorrerá todo o processo inicial; b) se, no retorno, for aprovada sem emenda, a matéria é promulgada pelo Congresso; c) se a Casa de Origem não concordar com as mudanças feitas na Casa Revisora, a matéria fica num pingue-pongue eterno, até um dia as duas Casas se entenderem e aprovarem o mesmo texto para que o Congresso possa promulgar a emenda constitucional.

■ **Vedações:** *a) limitações temporais ou circunstanciais:* não podem ser apresentadas PEC's em vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (CF, art. 60, § 1º); *b) limites quanto ao conteúdo:* não será objeto de deliberação emenda constitucional tendente a abolir: I) a forma federativa de Estado; II) o voto direto, secreto, universal e periódico; III) a separação dos poderes; IV) os direitos e garantias individuais (cláusulas pétreas, CF, art. 60 § 4º). Segundo o STF, são também cláusulas pétreas as limitações do poder de tributar, especialmente no que diz respeito ao princípio da anterioridade (art. 150 da CF).

3.7.2. – PLP – Projeto de Lei Complementar

Iniciativa – cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos tribunais superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição (CF, art. 61).

Quorum para aprovação – maioria absoluta dos votos (257) dos 513 deputados e maioria absoluta dos votos (41) dos 81 senadores, sempre em Plenário.

Tramitação – nas comissões de mérito respectivas, onde se exige maioria simples ou relativa, presente a maioria absoluta de seus membros, para aprovação do parecer, que terá o caráter de instruir a votação da matéria pelo plenário.

Aprovação na segunda Casa – a) com emenda ou substitutivo, retorna à Casa de Origem, que dará a palavra final; b) sem emendas, a matéria vai à sanção do Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará; considerando-o, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento. A ausência de manifestação nos 15 dias úteis seguintes ao recebimento da matéria importará na sanção tácita.

Vetos – matérias vetadas são novamente submetidas ao Congresso, que em sessão conjunta, em votação secreta, num prazo de 30 dias, poderá rejeitar os vetos, com o voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, colhidos separadamente. Na prática, o prazo não é observado, pois basta que o Congresso se reúna extraordinariamente para adiar indefinidamente a apreciação de vetos presidenciais.

Vedações – só podem ser apresentados projetos de lei complementar quando expressamente pedidos no texto constitucional.

3.7.3. – PL – Projeto de Lei Ordinária

Iniciativa – cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos tribunais superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição (CF, art. 61).

Quorum para aprovação – maioria simples, desde que presente a maioria absoluta dos membros do colegiado, comissão ou Plenário.

Tramitação – os projetos de lei ordinária podem ser aprovados ou não conclusivamente pelas comissões técnicas, dependendo de cada caso específico. No caso de apreciação conclusiva, só vão a Plenário, quando houver divergência entre os pareceres das comissões, quando houver recurso de 10% dos parlamentares da Casa para sua apreciação pelo Plenário ou quando a matéria for aprovada em Plenário na Casa de Origem.

Necessariamente vão ao plenário: projetos de código, de iniciativa popular e os de comissões, ou que tratam de questões vinculadas a temas penais, direitos políticos e eleitorais.

Aprovação na segunda Casa – a) com emenda ou substitutivo, retorna à Casa de Origem, que dará a palavra final; b) sem emendas, a matéria vai à sanção do Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará; considerando-o, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento. A ausência de manifestação nos 15 dias úteis seguintes ao recebimento da matéria importará na sanção tácita. Ou seja, o Congresso, diante do vácuo ou de ausência de decisão do Presidente da República, promulga a lei.

Vetos – matérias vetadas são novamente submetidas ao Congresso, que em sessão conjunta, em votação secreta, num prazo de 30 dias, poderá rejeitar os vetos, com o voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, tomados separadamente.

3.8. – Projeto de Lei Ordinária - poder conclusivo

Tramitação nas Comissões* - apresentado em plenário, o projeto é distribuído às comissões para exame no prazo de 40 ou dez sessões ordinárias da Casa, conforme a tramitação seja ordinária ou em regime de prioridade, respectivamente.

Designação de Relator - o presidente da Comissão designa um relator para emitir parecer.

Emendas nas Comissões - abre-se prazo de cinco sessões (uns oito dias) para apresentação de emendas por qualquer deputado.

Prazo do Relator - o relator dispõe de 20 ou cinco sessões ordinárias para dar parecer, conforme a tramitação seja ordinária ou em prioridade, respectivamente (metade do prazo da Comissão).

Mérito do Parecer - o parecer poderá: i) ser a favor, com ou sem emendas; ii) contrário; ou iii) concluir por um substitutivo.

Substitutivo - abre novo prazo de emendas, também de cinco sessões, mas somente pelos membros da respectiva comissão.

Discussão do Parecer - anunciada a discussão, qualquer membro da comissão poderá pedir vistas da matéria por duas sessões, findas as quais poderá apresentar voto em separado.

Votação do Parecer - na fase de votação, os parlamentares poderão, além de votar contra ou a favor, destacar: a) emendas rejeitadas; ou b) partes do texto aprovado.

Aprovação do Projeto - concluída a votação nas comissões sem divergência, a matéria é enviada à Casa Revisora (se projeto da Câmara, vai ao Senado; se do Senado, vai à Câmara). Havendo parecer divergente nas comissões, a matéria vai necessariamente para votação no plenário.

Prazo para Recurso - no prazo de cinco sessões, contadas do anúncio da aprovação conclusiva do projeto pelas comissões, 10% ou 52 deputados, no caso da Câmara, poderão apresentar recurso para votação da matéria pelo Plenário da Casa.

Votação do Recurso - se o recurso obtiver o voto da maioria simples, o projeto será apreciado no Plenário e nesta fase cabem emendas, que forcem seu retorno às comissões. Se for rejeitado o recurso, o projeto segue para a Casa Revisora.

* Se algum projeto receber parecer contrário da CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania) ou da CFT (Comissão de Finanças e Tributação) referentes à constitucionalidade, juridicidade, e adequação financeira e orçamentária, a matéria é automaticamente arquivada, prescindindo da deliberação do Plenário da Casa. Só irá a Plenário se houver recurso de dez por cento dos parlamentares, no caso da Câmara, de 52 deputados.

3.9. – Projeto de Lei Complementar **sempre votado em Plenário**

1. Tramitação nas Comissões* - apresentado em plenário, o projeto é distribuído às comissões para exame no prazo de 40 ou dez sessões ordinárias da Casa, conforme a tramitação seja ordinária ou em prioridade, respectivamente.

Designação de Relator - o presidente da Comissão designa um relator para emitir parecer.

Emendas nas Comissões - Não há emendas de parlamentares nas comissões, apenas o relator poderá modificar a proposição.

Prazo do Relator - o relator dispõe de 20 ou cinco sessões ordinárias, conforme a tramitação seja ordinária ou em prioridade, respectivamente para dar parecer, metade do prazo na Comissão.

Mérito do Parecer - o parecer poderá: i) ser a favor; ii) contrário; ou iii) concluir por um substitutivo.

Discussão do Parecer - anunciada a discussão, qualquer membro da comissão poderá pedir vistas da matéria por duas sessões, findas as quais poderá apresentar parecer divergente, sob a forma de voto em separado.

Votação do Parecer - na fase de votação nas comissões, o parecer tem o caráter de instruir o Plenário da Casa para a votação da matéria, recomendando sua aprovação ou rejeição.

Emendas em Plenário - No momento da discussão do projeto, qualquer parlamentar poderá propor emendas, forçando seu retorno às comissões para emitir parecer sobre as emendas de plenário.

Votação em Plenário - o projeto é considerado aprovado se obtiver, em dois turnos de votação na Câmara e apenas um turno no Senado, maioria absoluta dos votos de seus membros.

3.10. – Projeto de Lei Ordinária no Senado

Tramitação nas Comissões - apresentado em plenário, o projeto é distribuído às comissões para exame no prazo de 20 dias.

Emenda nas Comissões - abre-se um prazo de 5 dias para os não-membros da comissão, permitindo-se aos membros a apresentação de emenda até o momento da votação do parecer.

Designação de Relator - o presidente da comissão designa um senador para emitir parecer sobre o projeto.

Prazo do Relator - o mesmo da comissão.

Mérito do Parecer - o parecer poderá: i) ser a favor, com ou sem emendas; ii) contrário; ou iii) concluir por um substitutivo.

Votação do Parecer - na fase de discussão, os membros da comissão poderão solicitar vistas do projeto, sobre o qual poderão apresentar voto em separado.

Aprovação do Projeto - concluída a votação nas comissões sem diver-

gência, a matéria é enviada à Câmara dos Deputados. Havendo divergência ou recurso, a matéria vai ao exame do Plenário do Senado.

Prazo para Recurso - no prazo de cinco dias úteis, contados do anúncio da aprovação conclusiva do projeto, cabe recurso de 10% dos senadores para votação da matéria em Plenário.

Votação do Recurso - Se aprovado o recurso por maioria simples, o projeto vai à votação em Plenário. Sendo rejeitado o recurso, a matéria segue ao exame da Câmara dos Deputados.

3.11. – Tramitação de Medida Provisória passo-a-passo

As medidas provisórias, com força de lei, são editadas em situações de urgência e relevância e têm validade por 60 dias, prorrogável uma única vez por mais 60. As MP's perdem a eficácia se não houver deliberação no prazo de 120 dias, excluídos desse cômputo os períodos de recesso. Elas são apreciadas pelo Congresso. Num primeiro momento, são examinadas por uma comissão mista, constituída de 12 senadores e 12 deputados, a quem compete opinar sobre a admissibilidade e também sobre o mérito, e, em seguida, de forma sucessiva e conclusiva, pelo Plenário da Câmara e do Senado Federal.

Formalmente, de acordo com a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a tramitação das medidas provisórias editadas depois de 11 de setembro de 2001, obedecerão aos seguintes passos:

1. Publicada a MP no Diário Oficial da União (D.O.U), o Congresso é obrigado, em 48 horas, a publicá-la em avulso e designar a comissão mista encarregada pelo seu exame.

1.1. Os líderes partidários devem fazer a indicação dos membros até as 12 horas do dia seguinte à publicação da MP no D.O.U.

1.2. Se os líderes não o fizerem dentro do prazo, caberá ao presidente do Congresso fazê-lo, recaindo a indicação sobre os líderes e, eventualmente, sobre os vice-líderes dos partidos.

1.3. Constituída a comissão, com 12 deputados e 12 senadores, e igual número de suplentes, ela deverá ser instalada em 24 horas e eleitos o presidente e vice-presidente, bem como designado o relator e o relator-revisor, obedecendo a um rodízio de tal modo que o relator seja de uma Casa do Congresso e o presidente e o revisor de outra.

1.4. O relator-revisor que necessariamente será da Casa a que pertença o presidente, cumprirá a função de relator na Casa da qual não faz parte o relator.

2. A comissão mista, presidida por um senador e tendo um deputado como relator, ou vice-versa, tem até 14 dias, improrrogáveis, para concluir seus trabalhos.

2.1. Nos primeiros seis dias poderão ser apresentadas emendas, que deverão ser protocoladas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

2.2. No parecer único, que cuidará dos aspectos de constitucionalidade, mérito e adequação financeira e orçamentária, a comissão poderá concluir: a) pela rejeição da matéria; b) pela aprovação na íntegra; ou c) pela aprovação com mudanças, quando será elaborado um projeto de lei de conversão.

2.3. A emenda cujo parecer for pela inconstitucionalidade ou pela inadequação financeira ou orçamentária, segundo ato da Mesa da Câmara dos Deputados, não poderá ser objeto de DVS (Destaque para Votação em Separado) de bancada.

2.4. Os trabalhos na comissão iniciam-se com um terço (1/3) dos membros de cada Casa, mas as deliberações serão por maioria de votos, presente a maioria absoluta da comissão mista. Esta será acrescida de um membro representante da minoria de uma das Casas, que não alcançar o cálculo da proporcionalidade partidária, em sistema de rodízio entre as bancadas minoritárias.

3. Vencido o prazo da Comissão, com ou sem parecer, a matéria será remetida à Câmara dos Deputados, que disporá de 14 dias, entre o 14º e 28º dia, para votar conclusivamente a matéria.

3.1. Se a Câmara não votar o texto até o 28º dia, o Senado poderá iniciar a discussão da matéria, embora não possa votá-la antes da Câmara.

3.2. Se for concluída a votação na Câmara dentro do prazo, a matéria será enviada ao Senado que terá do 28º ao 42º dia, contados da edição da medida provisória, para concluir a apreciação.

4. Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias, contados de sua edição, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações de Plenário.

5. Havendo modificação no Senado, ainda que decorrente do restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara, a matéria retorna à Casa de Origem (Câmara), que terá apenas três dias para apreciar as emendas do Senado.

6. Rejeitada, por deliberação ou decurso de prazo, a medida provisória deverá ser regulamentada por decreto legislativo de iniciativa da comissão mista ou de parlamentar no prazo de 60 dias, sob pena de as relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante sua vigência conservarem-se por ela regidas.

3.12. – Matriz de acompanhamento

O cidadão ou grupo de pressão que desejar acompanhar profissionalmente o andamento de determinada matéria em tramitação no Congresso deve se organizar minimamente, reunindo informações sobre o mérito da política pública e, principalmente, sobre os elementos identificadores da proposição. O primeiro é o número e o ano do projeto. O segundo, o nome do autor, de

seu partido e do Estado a que pertence, se a proposição for de iniciativa de parlamentar. O terceiro é a ementa e o quarto é um resumo, com mais detalhes sobre o tema objeto de acompanhamento. O quinto é o estágio de tramitação ou a situação em que se encontra a proposição. O sexto antecipa as etapas que a proposição irá percorrer até sua transformação em norma jurídica. O sétimo é a tendência de aprovação ou rejeição da matéria na instância em que se encontra sob exame. E o último é a estratégia para aprovação ou rejeição da matéria, segundo o interesse do cidadão ou de seu grupo de pressão.

1. Número e ano da proposição
2. Autor / Partido / Estado
3. Ementa
4. Resumo
5. Situação atual – comissão, relator, etc
6. Próximos passos
7. Tendência
8. Estratégia

3.13. – Medidas provisórias – para que servem

As medidas provisórias têm-se revelado instrumento útil para atender a quatro tipos de necessidade: a) alterar a legislação tributária, seja instituindo novos tributos ou contribuições, concedendo benefícios fiscais, alterando alíquotas ou outras medidas que requeiram efeitos imediatos; b) autorizar a realização de despesas urgentes, inadiáveis e imprevistas, por meio de créditos extraordinários; c) resolver problemas administrativos que não podem aguardar o trâmite normal de um projeto de lei,

tais como criação de cargos, aumentos de remunerações de servidores; e d) veicular matérias que, por seu conteúdo polêmico ou capaz de atrair a atuação de grupos de pressão, não possam aguardar a tramitação ordinária, sob pena de modificações que as descaracterizem ou alterem o seu escopo e abrangência.

Desde que o instituto da medida provisória, um recurso típico do parlamentarismo, que foi adotado pela Constituição de 1988, entrou em vigor ele vem sendo utilizado do modo abusivo pelos presidentes brasileiros, tanto em relação a quantidade quanto ao conteúdo. Apenas para se ter uma idéia do emprego abusivo desse instrumento, basta dizer que uma única medida provisória, a que criou o Plano Real, foi reeditada, sempre com modificações, 43 vezes.

Teoricamente, a medida provisória, que tem força de lei e vigência imediata, só poderia ser empregada em situações excepcionais, caracterizadas pela urgência e relevância. Entretanto, todos os presidentes, de Sarney a Lula, passando por Collor, Itamar e FHC, extrapolaram os limites constitucionais. Veja por governo, às páginas 67 a 71, quadro de edições de outubro de 1988, quando de sua criação, até 11 de setembro de 2001, quando a Emenda Constitucional nº 32 proibiu reedições e limitou as matérias sobre as quais poderia ser editada medida provisória.

É verdade que as MP's não servem apenas para solucionar problemas urgentes e relevantes do governo que requerem lei em sentido material, mas também, em certa medida, para limitar ou reduzir a capacidade do Congresso de modificar o conteúdo da matéria, uma vez que as MP's recebem emendas apenas durante cinco dias, somente podem ser apreciadas pela Comissão Especial durante 14 dias e porque, ao obstruírem a pauta de votações a partir do 45º dia, combinado com sua validade limitada a 120 dias desde sua publicação, obrigam governo e oposição a construírem acordos com maior rapidez, sob pena da paralisia do processo legislativo ou da perda de eficácia da matéria.

O emprego de medidas provisórias é tido, pelo próprio Congresso, como excessivo e injustificado, razão pela qual têm sido, sucessivamente, desde 2001, discutidas modificações nas regras para sua edição. Com

a EC 32, além da limitação temática - como a proibição do emprego desse instrumento em matéria orçamentária, exceto a abertura de crédito extraordinário - as MP's passaram a ter validade de até 120 dias, vedada expressamente a reedição, que era prática rotineira no período anterior.

Apesar das restrições, tanto em relação a conteúdo quanto à proibição de reedição, o que efetivamente reduziu a frequência de edição de medidas provisórias, o problema do trancamento de pauta e de votação no "apagar das luzes" continuou existindo. Desde a mudança constitucional já foram editadas mais de 280 medidas provisórias.

A título de comparação publicamos, à página 71, tabela com as medidas provisórias editadas após a E.C. 32 (11.09.2001 a 31.03.2006), que abrange os últimos 15 meses do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e 39 meses de gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nela, pode-se observar que nos 15 meses do segundo governo de FHC foram editadas 102 medidas provisórias, uma média mensal de 6,8 MP's, enquanto no governo do presidente Lula, até 31.03.2006, foram editadas 186 medidas provisórias, uma média mensal de 4,76 MP's.

MEDIDAS PROVISÓRIAS
Anteriores a E.M.C. nº 32, de 11.9.2001
POR GOVERNO

Quadro 1 - Originárias

	JOSÉ SARNEY			FERNANDO COLLOR			ITAMAR FRANCO		
	1988 out./dez.	1989 jan./dez.	1990 jan./mar.	1990 mar./dez.	1991 jan./dez.	1992 jan./out.	1992 out./dez.	1993 jan./dez.	1994 jan./dez.
Quantidade	15	93	17	76	9	4	4	47	91
Média mensal	1,58	7,75	6,80	8,0	0,75	0,44	1,33	3,92	7,58
Quantidade total por governo	125			89			142		
Média mensal por governo	5,21			2,92			5,26		

	FERNANDO H. CARDOSO 1º GOVERNO				FERNANDO H. CARDOSO 2º GOVERNO			TOTAL
	1995 mar./dez.	1996 jan./dez.	1997 jan./mar.	1998 jan./mar.	1999 mar./dez.	1999 jan./dez.	1992 jan./out.	
Quantidade	30	41	34	55	47	23	33	619
Média mensal	2,50	3,42	2,83	4,58	3,92	1,92	3,67	
Quantidade total por governo	160				103			619
Média mensal por governo	3,33				3,12			

Quadro 2 - Reedições

	JOSÉ SARNEY			FERNANDO COLLOR			ITAMAR FRANCO		
	1988 out./dez.	1989 jan./dez.	1990 jan./mar.	1990 mar./dez.	1991 jan./dez.	1992 jan./out.	1992 out./dez.	1993 jan./dez.	1994 jan./dez.
Quantidade	9	10	3	66	2	2	-	49	314
Média mensal	0,95	0,83	1,20	6,95	0,17	0,22	-	4,08	26,17
Quantidade total por governo	22			70			363		
Média mensal por governo	0,92			2,30			13,44		

Quadro 2 - Reedições

	FERNANDO H. CARDOSO 1º GOVERNO				FERNANDO H. CARDOSO 2º GOVERNO			TOTAL
	1995 mar./dez.	1996 jan./dez.	1997 jan./mar.	1998 jan./mar.	1999 mar./dez.	2000 jan./dez.	2001 jan./out.	
Quantidade	407	608	686	748	1.040	1.088	458	5.491
Média mensal	33,92	50,67	57,17	62,33	86,67	90,67	51,0	
Quantidade total por governo	2.449				2.587			5.491
Média mensal por governo	35,44				78,39			-

Quadro 3 - Aprovadas ou convertidas em Lei

	JOSÉ SARNEY			FERNANDO COLLOR			ITAMAR FRANCO		
	1988 out./dez.	1989 jan./dez.	1990 jan./mar.	1990 mar./dez.	1991 jan./dez.	1992 jan./out.	1992 out./dez.	1993 jan./dez.	1994 jan./dez.
Quantidade	11	78	7	60	13	1	6	19	46
Média mensal	1,16	6,50	2,80	6,32	1,08	0,11	2,0	1,58	3,83
Quantidade total por governo	96			74			71		
Média mensal por governo	4,0			2,43			2,63		

	FERNANDO H. CARDOSO 1º GOVERNO				FERNANDO H. CARDOSO 2º GOVERNO			TOTAL
	1995 mar./dez.	1996 jan./dez.	1997 jan./mar.	1998 jan./mar.	1999 mar./dez.	2000 jan./dez.	2001 jan./out.	
Quantidade	44	15	32	39	37	18	43	469
Média mensal	3,67	1,25	2,67	3,25	3,08	1,50	4,78	
Quantidade total por governo	130				98			473
Média mensal por governo	1,90				2,97			-

Quadro 4 - Revogadas

	JOSÉ SARNEY			FERNANDO COLLOR			ITAMAR FRANCO		
	1988 out./dez.	1989 jan./dez.	1990 jan./mar.	1990 mar./dez.	1991 jan./dez.	1992 jan./out.	1992 out./dez.	1993 jan./dez.	1994 jan./dez.
Quantidade	-	2	-	5	-	-	-	2	3
Média mensal	-	0,17	-	0,53	-	-	-	0,17	0,25
Quantidade total por governo	2			5			5		
Média mensal por governo	0,08			0,16			0,19		

	FERNANDO H. CARDOSO 1º GOVERNO				FERNANDO H. CARDOSO 2º GOVERNO			TOTAL
	1995 mar./dez.	1996 jan./dez.	1997 jan./mar.	1998 jan./mar.	1999 mar./dez.	2000 jan./dez.	2001 jan./out.	
Quantidade	1	6	3	2	3	1	-	28
Média mensal	0,08	0,50	0,25	0,17	0,25	0,08	-	
Quantidade total por governo	12				4			28
Média mensal por governo	0,25				0,12			-

Quadro 5 - Sem eficácia

	JOSÉ SARNEY			FERNANDO COLLOR			ITAMAR FRANCO		
	1988 out./dez.	1989 jan./dez.	1990 jan./mar.	1990 mar./dez.	1991 jan./dez.	1992 jan./out.	1992 out./dez.	1993 jan./dez.	1994 jan./dez.
Quantidade	3	3	-	7	-	1	-	4	11
Média mensal	0,32	0,25	-	0,74	-	0,11	-	0,33	0,92
Quantidade total por governo	6			8			15		
Média mensal por governo	0,25			0,26			0,56		

Quadro 5 - Sem eficácia

	FERNANDO H. CARDOSO 1º GOVERNO				FERNANDO H. CARDOSO 2º GOVERNO			TOTAL
	1995 mar./dez.	1996 jan./dez.	1997 jan./mar.	1998 jan./mar.	1999 mar./dez.	2000 jan./dez.	2001 jan./out.	
Quantidade	1	1	-	1	1	1	-	34
Média mensal	0,08	0,08	-	0,08	0,08	0,08	-	
Quantidade total por governo	3				2			34
Média mensal por governo	0,06				0,06			-

Quadro 6 - Rejeitadas

	JOSÉ SARNEY			FERNANDO COLLOR			ITAMAR FRANCO		
	1988 out./dez.	1989 jan./dez.	1990 jan./mar.	1990 mar./dez.	1991 jan./dez.	1992 jan./out.	1992 out./dez.	1993 jan./dez.	1994 jan./dez.
Quantidade	1	7	1	9	1	1	-	-	-
Média mensal	0,11	0,58	0,40	0,95	0,08	0,11	-	-	-
Quantidade total por governo	9			11			-		
Média mensal por governo	0,38			0,36			-		

	FERNANDO H. CARDOSO 1º GOVERNO				FERNANDO H. CARDOSO 2º GOVERNO			TOTAL
	1995 mar./dez.	1996 jan./dez.	1997 jan./mar.	1998 jan./mar.	1999 mar./dez.	2000 jan./dez.	2001 jan./out.	
Quantidade	-	-	-	1	-	-	1	22
Média mensal	-	-	-	0,08	-	-	0,11	
Quantidade total por governo	1				1			22
Média mensal por governo	0,02				0,03			-

Medidas provisórias
Posteriores a E.M.C. nº 32, de 11.9.2001
Por Governo (até 31.03.06)

FERNANDO H. CARDOSO 1º GOVERNO		LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA	
2001/2002 (15 MESES)		2003/2006 (39 MESES)	
Convertidas	84	Em tramitação	19
Prejudicadas	02	Convertidas	151
Rejeitadas	14	Prejudicadas	02
Sem eficácia ou vetada	02	Revogadas	02
		Rejeitadas	07
Editadas	102	Sem eficácia ou vetada	05
		Editadas	186
Média mensal	6,8	Média mensal	4,76

3.14. – Ciclo Orçamentário

O Orçamento Público, apesar de ser um instrumento essencialmente político, que depende de decisões políticas, ainda é visto no Brasil como coisa de especialista.

A Constituição de 1988 contribuiu para organizar, moralizar e dar maior transparência ao Orçamento Público, principalmente no processo de elaboração e nos mecanismos de controle, que continuam em permanente aperfeiçoamento.

A idéia, amplamente difundida, de que a participação no debate de questões orçamentárias pressupõe conhecer aspectos da contabilidade pública, da burocracia estatal e da dinâmica político-institucional afastou pessoas e entidades da sociedade civil desse debate.

Mas algumas entidades da sociedade civil e até órgãos governamentais, com o propósito de desmistificar e lutar contra este “estado de coisa”, criaram alguns instrumentos de acompanhamento e controle orçamentário. As entidades da sociedade civil organizaram o Fórum Brasil do Orçamento (FBO) com a finalidade de acompanhar os processos de elaboração e execução do orçamento público, cujo acesso se dá por intermédio do portal: www.forumfbo.org.br. O Senado Federal, por intermédio de seu portal www.senado.gov.br criou o serviço “SIGA BRASIL”, que permite navegar nas contas públicas. A Controladoria-Geral da União (CGU) também criou o portal www.transparência.gov.br, onde o cidadão pode localizar as ordens de pagamentos da Administração Pública. Existe também o portal Contas Abertas que pode ser acessado pelo endereço: www.contasabertas.org.br.

A democratização do acesso à elaboração e execução do orçamento público é fundamental. É por meio dos projetos orçamentários que o Congresso Nacional exerce sua missão constitucional de participar do controle das finanças públicas, cabendo-lhe promover a análise dos planos, programas e diretrizes em matéria orçamentária. E se houver participação da sociedade, o Congresso terá condições de melhorar a efetividade em sua missão.

Compete também ao Congresso a realização, por intermédio do controle externo, a cargo do Tribunal de Contas da União, da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, seus órgãos e entidades.

A iniciativa das leis do chamado ciclo orçamentário, que compreende o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento da União, bem como os créditos adicionais ou extraordinários, é exclusiva do Poder Executivo.

O Plano Plurianual (PPA) corresponde ao período de quatro anos. É sempre iniciado no segundo ano do governo e vai até o primeiro ano do governo seguinte. É enviado pelo Presidente da República ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, devendo ser aprovado e sancionado até o encerramento da mesma sessão legislativa, portanto, até 22 de dezembro.

Segundo o Parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas ao programa de duração continuada a serem atingidas no quadriênio.

Constitucionalmente, o PPA é obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado. Nele deve constar as grandes metas para investimentos e aplicações de recursos nos próximos quatro anos. Depois vem a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, que define as diretrizes para o orçamento, e finalmente a Lei Orçamentária Anual (LOA), que implementa, organiza e aloca os recursos para custeio dessas políticas. A LOA, que compreende o orçamento fiscal, da seguridade e de investimentos, é que estima a receita e fixa a despesa que a Administração Pública está autorizada a gastar.

Além disso, existe uma série de outras peças, que servem de propaganda e instrumentos de prestação de contas do Governo. Na abertura da sessão legislativa, o Presidente encaminha uma mensagem anual ao Congresso fazendo uma avaliação do ano anterior e antecipando o que pretende fazer naquele ano, além do Balanço Geral da União (BGU), que é a prestação de contas de como isso vem sendo feito. O BGU é uma peça fundamental porque permite verificar a relação discurso *versus* prática, ou seja, permite verificar se o que foi alocado, previsto no orçamento, foi efetivamente executado.

O orçamento brasileiro, diferentemente do americano, é meramente autorizativo. Para se ter uma idéia, bastar dizer que 40% das leis feitas no Brasil são créditos adicionais alterando o orçamento. Os créditos adicionais se destinam a situações novas não previstas; os créditos suplementares, como o próprio nome diz, destinam-se a complementar recursos para determinada política pública cuja locação inicial foi insuficiente; e, finalmente, os créditos extraordinários que são destinados a atender a despesas imprevisíveis e urgentes, tais como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, da Constituição Federal). Essas várias peças são apresentadas e discutidas e a sociedade deve ter uma forma de participar delas, mas geralmente não toma conhecimento de como são gastos os recursos públicos.

4. – ATUAÇÃO E MONITORAMENTO DOS TRABALHOS NO CONGRESSO

O acompanhamento do processo decisório no Congresso é complexo e requer, além de sensibilidade política, capital de relações, senso de oportunidade e o pleno domínio sobre: a) as instituições, suas estruturas e atribuições; b) as regras e procedimentos para a tomada de decisão; c) os principais atores políticos; d) o conteúdo da matéria em pauta.

A sensibilidade política, o capital de relações e o senso de oportunidade são requisitos essenciais aos profissionais de grupos de pressão que fazem o acompanhamento parlamentar.

O primeiro está associado à capacidade de identificar se determinada matéria constitui ameaça ou oportunidade aos interesses que representa.

O segundo diz respeito à facilidade de contato com os decisores ou seus auxiliares mais próximos ou à capacidade de montagem de rede de informações que lhes permitam acesso a dados e documentos de interesse.

O terceiro vincula-se à capacidade de perceber o momento adequado para aprovar ou rejeitar determinada matéria, à luz de seu impacto orçamentário ou econômico, ao grau de mobilização dos segmentos afetados, à complexidade do tema, à importância do autor, à opinião do Congresso e ao interesse do governo sobre a matéria.

O conhecimento das estruturas inclui desde o papel da Mesa Diretora, do Colégio de Líderes, das comissões, do Plenário, dos líderes e vice-líderes, até o das consultorias legislativas da Câmara e do Senado. As informações sobre estes itens estão detalhadas no tópico 2 das páginas 15 a 32 deste livro.

As regras e os procedimentos do jogo parlamentar compreendem, no âmbito do processo legislativo, a tipologia das proposições, a hierarquia, os prazos, os destaques, as possibilidades de votação, além dos recursos e artifícios existentes para acelerar ou retardar a apreciação das matérias. Isso inclui também o domínio da linguagem de plenário, como ordem do

dia, questão de ordem, destaque para votação em separado, as diversas formas de requerimentos, etc. Todos esses aspectos estão detalhados no apêndice 2, página 105.

Os parlamentares mais influentes do Congresso, já mencionados anteriormente, são poucos e, em geral, são especialistas, chefes de grupos políticos ou exercem algum posto na estrutura da Casa: são membros da Mesa, líderes ou vice-líderes partidários, presidente de comissão ou relator de matéria relevante. Mais detalhes no tópico “Atores-chave do processo decisório no Congresso”, página 29.

O conhecimento do conteúdo da política pública, ou seja, daquilo que se pretende aprovar ou rejeitar é fundamental. O debate é rico e quem não tiver argumentos consistentes, para demonstrar que sua tese é boa, pode perder já nas comissões, primeiras instâncias do exame da matéria. Esse é o requisito número um para quem acompanha determinado assunto no Congresso. Sem o domínio pleno do tema, já entra derrotado na disputa.

O ambiente político e o grau de aceitação da matéria são muito importantes, mas o domínio desses conhecimentos é fundamental para evitar manobras de adversários do pleito. Quem dominar essas ferramentas terá melhores condições de montar táticas e estratégias consistentes no exame de seus pleitos no Poder Legislativo.

O trabalho de acompanhamento parlamentar, como se vê, exige profissionais com acurada sensibilidade política e capacidade técnica para captar, organizar, analisar, processar e emitir informações de interesse do grupo de pressão a que pertence.

4.1. – Ferramentas e fontes para acompanhar as proposições

O Poder Legislativo é o mais democrático e transparente dos poderes. Diferentemente dos poderes Executivo e Judiciário, no Legislativo tudo é documentado e de livre acesso aos cidadãos.

O Sistema de Informações Legislativas (SILEG) permite o acesso, via Internet, a diversos bancos de dados da Câmara e do Senado, que vão desde proposições legislativas e normas jurídicas, passando por discursos e votações, até biografia dos parlamentares.

Os meios para se comunicar ou obter informações no Congresso são muitos e variados. Começa pelo telefone e a Internet, passa pelos veículos próprios (televisões, rádios, agências de notícias, jornais diários das duas Casas e os Diários Oficiais da Câmara e do Senado), até os boletins e informes das lideranças de cada partido com assento na Casa.

A pessoa interessada em fazer um comentário, oferecer uma sugestão, reclamar ou acompanhar o andamento de determinada proposição, por exemplo, pode ligar para o serviço gratuito da Câmara (0800619619) ou do Senado (0800612211).

Os cidadãos, em suas casas, podem acompanhar as principais votações nas comissões técnicas ou temporárias, como CPIs, e todos os debates e deliberações em Plenário por intermédio das rádios e televisões da Câmara e do Senado.

A Internet, entretanto, é o meio mais fácil, eficaz e completo. Para obter informações sobre os parlamentares, sobre o processo legislativo ou acompanhar proposições relevantes, basta acessar os portais, no caso da Câmara, www.camara.gov.br, e no Senado www.senado.gov.br.

Para acompanhar uma proposição, no caso da Câmara, deve-se clicar no campo “projeto de lei e outras proposições” e pesquisar por número, nome do autor ou por assunto. Já no Senado, deve-se acessar o ícone “Atividade Legislativa” e pesquisar no campo matéria.

Além do acesso ao histórico – (comissões, prazos, relatores, íntegra dos pareceres, etc) – as duas Casas do Congresso (Câmara e Senado) colocam à disposição um serviço de e-mail, que mantém o cidadão atualizado sobre o projeto que deseja acompanhar. Para tanto, basta que cadastre a proposição no campo apropriado no portal da Casa onde a matéria se encontra sob exame.

Os registros da tramitação das proposições são atualizados em tempo real. Cada mudança de estágio, como a apresentação de parecer ou sua aprovação, ou, ainda, o envio do parecer para outra comissão fica registrada no portal, inclusive com a disponibilização da íntegra dos textos.

Entretanto, se o objetivo for pressionar ou denunciar atitudes, comportamentos e votos de determinado congressista, o canal mais adequado é o contato direto com o próprio parlamentar, junto à imprensa ou mobilizando a população. O uso do correio eletrônico e o correio tradicional possuem poder mínimo de pressão. Os gabinetes raramente respondem às provocações por estes meios.

4.2. – Regras para o corpo-a-corpo no trabalho parlamentar

O contato direto com os parlamentares deve observar algumas diretrizes e regras, como a forma de abordagem, o modo de apresentação do conteúdo e a escolha dos alvos a serem procurados. Antes, quatro advertências:

- A primeira e principal advertência que se faz à pessoa que vai atuar em trabalho parlamentar é que ela é quem depende do voto do deputado ou do senador e não o contrário. Portanto, nada de chegar exigindo isso ou aquilo.

- A segunda advertência, igualmente importante, é que para a aprovação do projeto necessita-se do voto da maioria e, em consequência disso, não se pode deixar de procurar um parlamentar em razão de seus votos no passado, seu partido, ideologia ou opção política.

- A terceira é que o objetivo do contato é persuadir ou convencer o parlamentar e nesse trabalho não se deve tratar os deputados ou senadores com hostilidade ou de forma rude, independentemente de divergências partidárias, ideológicas, regionais, religiosas ou de outra ordem.

● A última é que o trabalho deve ser planejado, ter alvo específico e definido, evitando perder tempo procurando os parlamentares da comissão “d”, quando o projeto está sob exame da comissão “a”.

Quanto à forma, quem estiver fazendo o trabalho deve: i) ser cortês; ii) vestir-se adequadamente, no caso de homem, com paletó e gravata, sob pena de não circular nas dependências da Câmara e do Senado; iii) identificar-se citando a função que exerce ou a entidade a que pertence ou é vinculado; iv) saber antecipadamente a história do parlamentar e, se possível, a opinião dele sobre o pleito; v) iniciar a conversa, de preferência, lembrando algum episódio em que o parlamentar apareça bem; vi) lembrar sempre que é você quem precisa do voto dele e não o contrário.

Em relação ao conteúdo, o interlocutor deve: a) saber exatamente o que deseja; b) conhecer o conteúdo da proposição, suas implicações e impactos, para mostrar a justeza do pleito; c) apresentar, na medida do possível, argumentos técnicos, que sustentem ou justifiquem o pleito; d) demonstrar, se for possível, que o impacto sobre as finanças, os consumidores ou usuários estão dentro da razoabilidade.

Sobre o público-alvo deve-se procurar, prioritariamente: i) os parlamentares das relações pessoais de quem está fazendo o trabalho parlamentar ou de sua entidade; ii) o relator da matéria de seu interesse; iii) os membros das comissões onde a proposição se encontra em discussão, começando pelo seu presidente; iv) os líderes partidários; v) os demais parlamentares interessados na matéria.

4.3. – Jogo parlamentar: artifícios regimentais

O regimento é a lei interna, a bíblia do Congresso Nacional. Nele constam as regras que orientam, disciplinam todas as etapas do processo de elaboração legislativa, desde a iniciativa, o emendamento, o rito de tramitação, os pedidos de vista, discussão, votação, promulgação até a

apreciação de vetos. Cada Casa do Congresso possui o seu regimento interno: Câmara, Senado e Congresso.

O processo de elaboração legislativa está sujeito ao controle judicial, especialmente quando há descumprimento de norma constitucional. Vícios de iniciativas, deliberação por quorum insuficiente, supressão de fase, adulteração de votações, entre outras ilegalidades, poderão ser reparadas por decisão judicial. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, quando a violação é de ordem regimental, tem entendido que se trata de assunto interno das Casas.

O regimento, em geral, é o instrumento da maioria. Apesar disso, a minoria faz uso dele para promover suas manobras ou para não ser atropelada em muitos momentos do processo legislativo. Os presidentes da Câmara e do Senado, assim como os presidentes de comissões, são os intérpretes das dúvidas regimentais dos parlamentares. Os presidentes das Casas, quase sempre, pertencem aos partidos da base do governo, e, nesta hipótese, a situação do Poder Executivo fica muito facilitada. Podem, por exemplo, convocar sessões extraordinariamente na conveniência política, entre outras prerrogativas.

É que os questionamentos, feitos sob a forma de reclamação, de questão de ordem, de recurso ou de esclarecimento, são respondidos pelos presidentes e, dependendo da matéria, as respostas podem ser conclusivas, sem possibilidade de recurso ao plenário. Nas situações em que há recursos ao Plenário, quase nunca com efeito suspensivo, exige-se que antes seja ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, havendo casos que nunca são resolvidos.

Os recursos regimentais e constitucionais, tanto da oposição quanto da situação, são muitos. O governo, para evitar que matérias indesejadas sejam votadas, maneja e em certa medida controla a pauta do Congresso, particularmente da Câmara, com a edição de medidas provisórias e os pedidos de urgência constitucional, que bloqueiam a pauta depois de 45 dias de seu envio ao Poder Legislativo.

A oposição, por sua vez, faz uso de um arsenal de recursos para evitar

ou retardar a votação de matéria de interesse do governo, o que vai desde a obstrução ou negação de quorum, passa por pedidos de retirada de pauta e/ou de adiamento, até a apresentação de destaques para votação em separado.

Em geral, o processo de obstrução se inicia com a ausência do registro de presença no Plenário ou nas comissões. Quando é alcançado o quorum de deliberação, que é de maioria absoluta (no caso do Plenário da Câmara, 257 deputados e, no do Senado, 41 senadores), os deputados ou senadores de oposição pedem vista das matérias ou solicitam a retirada da matéria de pauta. Se perderem no primeiro requerimento, apresentam outros com o pedido de adiamento da apreciação da matéria por cinco sessões, depois por quatro, por três, por duas, etc.

Cada requerimento é votado nominalmente. Entretanto, havendo uma votação nominal, em função de pedido de verificação de votação, só poderá haver uma segunda após um interstício (intervalo) de uma hora. Para contornar esse problema, a oposição e até o governo fazem uso de dois recursos: ou pedem aos líderes que se pronunciem, e cada líder pode usar da palavra por dez minutos a qualquer momento da sessão, como forma de ganhar tempo ou, então, quando sentem que vão perder, depois de todos os deputados ou senadores terem registrado seus votos no painel, desistem do requerimento, ganhando tempo no próximo requerimento.

Esgotadas as possibilidades de adiamento, a oposição faz uso do DVS (Destaque para Votação em Separado), um instrumento que permite aos partidos destacar partes de uma proposição, em geral as partes polêmicas, para que sejam submetidas a uma votação específica. É um eficiente meio de oposição, porque além da possibilidade real de vitória, a matéria destacada vai obrigatoriamente a votos, multiplicando a quantidade de votações.

O número de destaques por bancada obedece a quantidade de um a quatro. Os partidos com 5 a 24 deputados têm direito a um; os com entre 25 a 49 têm direito a dois; já os partidos com entre 50 a 74 têm direito a três destaques; e os que têm mais de 74 deputados têm direito a apresentar quatro requerimentos de destaque, independentemente do número de parlamentares.

Enquanto a oposição trabalha para evitar ou adiar a votação das

matérias de interesse do Poder Executivo, a situação se empenha para acelerar o processo de deliberação, fazendo uso dos recursos regimentais disponíveis, entre os quais, a prerrogativa de pedir encerramento de discussão de determinada matéria, após terem falado três parlamentares contra e três a favor.

Além destes, há outros recursos que permitem acelerar ou retardar a votação de uma matéria. O pedido de urgência urgentíssima, que deve ser aprovado pela maioria absoluta dos parlamentares, é muito comum. Entretanto, apenas para submeter esse requerimento à apreciação do Plenário, exige-se o apoio de 257 parlamentares ou líderes e vice-líderes que representem esse número. Uma vez aprovada a urgência urgentíssima todas as etapas e interstícios são quebrados, podendo a matéria objeto do requerimento ser votada na próxima sessão ordinária ou extraordinária que for convocada.

4.4. – As leis e as salsichas

“Quanto menos as pessoas souberem como se fazem as salsichas e as leis, melhor dormirão à noite”, dizia o chanceler alemão Otto von Bismarck, referindo-se à falta de higiene na feitura da primeira e ao jogo sujo muitas vezes presente na elaboração da segunda.

Realmente, como em toda atividade humana em que há disputas, no processo de elaboração das leis também existem manobras, artimanhas, manipulação e até ilegalidades, mas isto não é regra, assim como nem toda fábrica de salsicha apresenta descuido com a higiene.

A astúcia do legislador, as manobras de funcionários, as ilegalidades na elaboração das leis estão documentadas e podem ser constatadas facilmente, tanto nos períodos autoritários quanto nos democráticos. Os exemplos são muitos e vão desde atraso de relógio para cumprir o prazo fixado pela ditadura, passando por manobras em votações e descumprimento de prazos e quorum, até adulteração de textos.

O caso mais emblemático foi o atraso do relógio do Plenário para cumprir o prazo determinado pela ditadura militar para que o Congresso aprovasse a Constituição de 1967, que retirava competências privativas do Poder Legislativo e ampliava as prerrogativas do Poder Executivo. O presidente Castello Branco, por meio do Ato Institucional nº 4, baixado em 7 de novembro de 1966, convocou extraordinariamente o Congresso para votar o projeto de Constituição, elaborado por juristas vinculados ao regime militar, no período de 2 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, sob pena de o texto ser considerado aprovado tacitamente ou por decurso de prazo.

O projeto constou da ordem do dia de 24 de janeiro de 1967, mas estando evidente que não teria sua votação concluída naquele dia, o senador Auro de Moura Andrade, que presidia a sessão, pouco antes de meia noite (23h50) chamou o então secretário-geral da Mesa da Câmara, que o assessorava naquela sessão, Paulo Affonso Martins de Oliveira, e determinou que fossem atrasados os três relógios existentes no Plenário até que fosse concluída a votação, que terminou às 2h do dia seguinte.

Em 1989, o então presidente da Comissão de Trabalho da Câmara, deputado Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), inverteu o encaminhamento de uma votação só para aprovar um projeto de seu colega de partido, deputado Lysanias Maciel (PDT/RJ). O projeto era meritório e seu objetivo era impedir que as empresas mantivessem lista negra de seus empregados, mas os membros da comissão estavam irritados com a insistência do parlamentar e resolveram rejeitar seu projeto. Na hora de votar, entretanto, o presidente inverteu a forma tradicional de votação. O normal é anunciar que os deputados que “aprovam” permaneçam como se encontram, mas Caó anunciou: os senhores deputados que “rejeitam” permaneçam como se acham. Todos se levantaram imaginando que estavam rejeitando a matéria, quando, na verdade, estavam aprovando o texto por unanimidade.

Em 1990, quando o senador Nelson Carneiro (PMDB/RJ) presidia o Congresso, um grupo de parlamentares, a serviço de empreiteiros que estavam irritados com os atrasos nos pagamentos de serviços prestados a empresas do governo, apresentou e aprovou emenda a uma medida provisória para possibilitar a falência das empresas públicas e das estatais,

fato que foi festejado pelos parlamentares presentes. Depois de concluída a votação, os empreiteiros descobriram que estavam matando as galinhas dos ovos de ouro, e imediatamente pediram para excluir o dispositivo da lei, que misteriosamente desapareceu do texto publicado.

Na Constituinte, há diversos episódios que merecem registro. As manobras e até irregularidades foram cometidas por parlamentares e funcionários do Congresso, que assumiram isso sem o menor constrangimento.

O presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Nelson Jobim, por exemplo, admitiu que, como deputado federal e relator-adjunto da Constituinte de 1987/88, de comum acordo com o então presidente da Assembléia Constituinte, deputado Ulisses Guimarães (PMDB/SP), inseriu texto não aprovado na Constituição de 1988, cometendo uma irregularidade de maior gravidade, mesmo que para corrigir lacuna na Carta Magna.

O Secretário-Geral da Mesa da Constituinte, Paulo Affonso, que assessorava o presidente e coordenava os trabalhos legislativos, deu uma mãozinha ao Centrão em mais de uma oportunidade. Liderado pelo deputado Luis Eduardo Magalhães (PFL/BA), o Centrão era um agrupamento de parlamentares unidos pelo desejo de retirar os avanços econômicos e sociais incluídos no texto constitucional.

Para permitir que o Centrão, diante da impossibilidade de fazê-lo dentro do prazo de emendas, pudesse apresentar um substitutivo ao texto aprovado na Comissão de Sistematização, o Secretário-Geral da Mesa, a pedido dos deputados Ricardo Fiúza (PFL/PE) e Bonifácio de Andrada (PP/MG), ordenou à funcionária que protocolizava as emendas na Comissão de Constituição e Justiça que saltasse, alternadamente, a numeração de emendas – por exemplo, de 93 para 95 – de forma a permitir que as emendas do Centrão pudessem ser apresentadas no dia seguinte, e encaixadas nos espaços vazios. Este relato foi extraído da página 173 do livro *O Congresso em meio século*, editado em 2005, da coleção memória do servidor, da Câmara dos Deputados, que conta a trajetória funcional de Paulo Affonso Martins de Oliveira.

O segundo episódio em que Paulo Affonso ajudou o Centrão, ainda que

indiretamente, foi inusitado. Ocorreu na votação do relatório sobre reforma agrária na subcomissão específica da Constituinte. Presidida pelo senador Edison Lobão, a subcomissão, composta de 25 constituintes, estava dividida entre os progressistas e os conservadores. O relatório do deputado Oswaldo Lima Filho, do grupo progressista, propunha a desapropriação das terras improdutivas e seu relatório seria aprovado por 13 votos a 12, mas o deputado Benedito Monteiro, que votaria a favor do relatório desapareceu.

Como os trabalhos não podiam ser interrompidos em razão da ausência de um de seus membros, o presidente da subcomissão chamou o suplente, deputado Rosa Prata, para votar até que fosse encontrado o deputado desaparecido. Ocorre que Prata era do grupo conservador, fato que invertia o placar de votação, em favor dos conservadores.

Houve protestos e o então líder do PMDB, Mário Covas, pediu a substituição do deputado Benedito Monteiro por outro do PMDB, o deputado Antero Paes de Barros, que era favorável ao relatório de Oswaldo Lima Filho. Mas o presidente da subcomissão, vinculado aos ruralistas, não aceitou a substituição. Com o impasse, a solução foi levar o caso ao presidente da Constituinte. Foram à casa do Dr. Ulisses a deputada Cristina Tavares e o secretário Paulo Affonso para pegar o despacho do presidente da Constituinte determinando a substituição.

Acordado já tarde da noite, Dr. Ulisses indagou de Paulo Affonso qual seria o despacho para atender ao líder do PMDB. O secretário orientou que seria o de praxe, ou seja, “publique-se”, quando deveria ser “de acordo” ou “cumpra-se”. Com o despacho na mão, o presidente da subcomissão, com ar de satisfação, informou ao colegiado que não poderia fazer a substituição de imediato, já que só poderia efetivá-la após publicado o despacho, e prosseguiu a votação, rejeitando o parecer a favor da reforma agrária e aprovando o substitutivo do Centrão por 13 a 12.

Os defensores da reforma agrária, já de madrugada, diante da aprovação do texto da UDR e do Centrão, destacaram todos os artigos para votação em separado, para votá-los já com a presença do deputado Benedito Monteiro, que havia sido localizado em Belém e estava se deslocando para Brasília num avião fretado. O deputado fora vítima de uma manobra

da UDR, que o havia convidado para uma palestra em Belém justo no dia da votação do relatório. Consta que uma mulher bonita teria seduzido o deputado e por isso ele teria perdido o vôo que lhe permitiria chegar em Brasília a tempo de participar da votação.

Os destaques, exceto o do caput do artigo 1º, que Paulo Affonso perdeu de propósito, foram todos rejeitados, restando aprovado apenas o caput do artigo 1º.

O caso da constitucionalização e da extinção da representação classista na Justiça do Trabalho é interessante. Na Constituinte, o relator da Subcomissão dos Poderes, deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), era contra a representação classista, mas havia emendas defendendo os juízes não togados da Justiça do Trabalho. No dia da votação, um sábado pela manhã, saiu no *Jornal do Brasil* uma reportagem de capa mostrando as supostas mordomias dos classistas, fato que daria a vitória ao relator. Informado da reportagem, o presidente da Anajucla – Associação Nacional dos Juizes Classistas, Alceu Portocarrero, foi cedo para a banca de revista do Congresso e comprou todos os exemplares, que foram jogados no Lago Paranoá. A matéria foi a voto sem que os parlamentares tivessem tomado conhecimento da matéria do JB e os classistas foram vitoriosos.

Anos depois, foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição para extinção da representação classista. O texto foi aprovado no Senado, mas encontrava resistência na Câmara. A votação na comissão especial, a de mérito, aconteceu com a presença de apenas três parlamentares, o relator, o presidente e mais um parlamentar favorável à extinção. Ninguém contrário estava lá para pedir verificação de quorum, já que seria necessária a presença de pelo menos 16 parlamentares. Os parlamentares que defendiam os classistas não compareceram à sessão porque tinham ido ao enterro do ex-presidente da Anajucla, Alceu Portocarrero.

Outro exemplo ilustrativo de manobras e artifícios regimentais que resultaram em adulteração da vontade manifesta dos parlamentares foi patrocinado pelo relator da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 173/1995, deputado Moreira Franco, por ocasião da votação da Reforma Administrativa na Câmara.

O deputado, na condição de relator da Reforma Administrativa, apresentou um substitutivo global à PEC 173, que, entre outros objetivos, pretendia eliminar o Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos. A redação por ele proposta para o caput do art. 39, com o propósito de acabar com o RJU, foi destacada para votação em separado pela oposição. O Destaque para Votação em Separado (DVS), de nº 9, excluiu do substitutivo do relator a redação por ele proposta para o caput do art. 39, ficando em vigor o caput original da Constituição, que garantia a continuidade do RJU, o qual só seria substituído se fosse aprovado o texto objeto de destaque. Na votação do texto destacado, ou seja da redação proposta pelo relator especificamente para o caput do art. 39, o painel só registrou 298 votos, quando eram necessários 308. Com isto, foi rejeitada a redação proposta e continuou em vigor o RJU.

Entretanto, o relator, valendo-se de artifícios regimentais, ao apresentar a redação para o segundo turno de votação, entendeu que a rejeição da redação proposta por ele para o caput do art. 39 não restabelecia o texto original da Constituição, como expressamente indicava o destaque da oposição, e excluiu o RJU do texto constitucional. Com o respaldo do líder do Governo FHC na Câmara, deputado Luis Eduardo Magalhães (PFL/BA), e do então presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB/SP), o relator Moreira Franco transformou o parágrafo 1º de seu substitutivo no caput do art. 39 e conseguiu aprovar a redação proposta para o segundo turno, eliminando o RJU do texto constitucional. As oposições, após a promulgação da Emenda à Constituição nº 19, ingressaram com uma ADI – Ação de Direta de Inconstitucionalidade no Supremo questionando a supressão do RJU, que, no momento da publicação deste livro, aguardava conclusão do julgamento no STF. No placar, apenas dois ministros haviam votado: o relator, ministro Nery da Silveira, que já se aposentou, e a ministra Ellen Gracie. O terceiro ministro que ia votar, Nelson Jobim, gaúcho como os dois que já tinham votado, pediu vista da matéria. No dia 30 de março de 2006, Jobim se aposentou e deixou a Suprema Corte.

É comum no Congresso, antes de uma votação importante, o líder do governo testar o apoio da base com votações menos importantes. No Governo FHC, por ocasião da votação da Reforma da Previdência, um grupo de parlamentares de oposição, nas votações que antecederam ao destaque do redutor nas aposentadorias e pensões, resolveu votar a favor de dois destaques menos importantes, para dar a impressão de que o go-

verno contava com votos suficientes para qualquer votação. No momento da votação do redutor veio a surpresa: os 20 deputados que votaram com o governo nos destaques menos importantes disseram não ao redutor, rejeitando a matéria, o que irritou profundamente FHC.

5. – GRUPOS DE PRESSÃO

Em todas as democracias, as pessoas físicas e/ou jurídicas se organizam, sob a forma de grupo de pressão, para, legitimamente, defender seus interesses perante os poderes constituídos.

Os grupos de pressão, que podem ser permanentes ou temporários, surgem, em geral, quando os interesses ou valores de determinado segmento estão sendo ameaçados ou, ao contrário, quando o ambiente é favorável à promoção desses interesses ou valores. Eles nada mais são do que uma atuação organizada.

Numa definição simplificada, grupos de pressão seriam pessoas físicas ou jurídicas que, unidas por um interesse comum, sem objetivo de gerir o poder político, buscam influenciar as opções ou comportamentos das autoridades ou tomadores de decisão.

O instrumento utilizado é o lobby, que poderia ser definido como o processo ou instrumento, por meio do qual, valendo-se de técnicas e pessoas especializadas, os grupos de pressão fazem chegar ao tomador de decisões seus pleitos, desejos ou reivindicações.

5.1. – Classificação do lobby e respectivos profissionais

A literatura sobre os grupos no Brasil é escassa. Poucos autores tentaram organizar e sistematizar os grupos de pressão por interesses represen-

tados, entre eles merecem menção Murilo Aragão, em sua dissertação de mestrado, e Andréa Cristina de Jesus Oliveira, em sua tese de doutorado, ambos citados nas referências bibliográficas desta publicação.

Os grupos de pressão, segundo Oliveira, podem ser classificados por origem de interesse, por interesse representado, por organização de interesses ou por origem dos recursos utilizados. Os interesses patrocinados, de acordo com Aragão, podem ser governamentais, empresariais, de trabalhadores, de profissionais liberais e feministas ou de natureza diversa, como ambientalistas, religiosos, cívicos, recreativos, etc.

A classificação por interesse se dá: i) por origem de interesses, público ou estatal, como os assessores parlamentares ou os departamentos de comunicação social dos órgãos da Administração Pública; ii) por interesse representado, institucional, como executivos de relações governamentais, responsáveis pelos departamentos corporativos ou institucionais das empresas; iii) por organização dos interesses, classista, entidades de classe como sindicatos, associações profissionais ou econômicas, como DIAP e CNI; iv) por origem dos recursos utilizados, privado, como escritórios de lobby e consultorias.

Três elementos, em geral, estão presentes nos grupos de pressão: associação, poder e grau de influência. A associação expressa e corporifica o esforço em desenvolver e usar o poder social de maneira organizada. O poder representa a autoridade outorgada pelos filiados, para o exercício da capacidade de organizar o grupo. E o grau de influência depende do número de filiados, da capacidade financeira e da organização.

Os grupos de pressão se diferenciam dos partidos políticos basicamente pelo fato de não participarem diretamente da competição eleitoral nem terem por meta a gestão direta do poder. Seu objetivo é o acesso aos centros de poder para obter decisões favoráveis ou evitar medidas contrárias aos seus interesses. Em resumo, os grupos de pressão articulam interesses.

Para operar com eficiência, frente aos desafios e principalmente em face da complexidade e lentidão do processo decisório, os grupos de pressão necessitam de estrutura, organização, pessoal qualificado e principalmente um bom pleito.

Os meios empregados são muitos e variados e vão desde estudos fundamentados, passando pela utilização das técnicas de convencimento/persuasão, até manifestações de massa. Ou seja, são fatos, argumentos e poder. Seu público alvo são os legisladores, a opinião pública e as autoridades da Administração Pública.

Operacionalmente, os grupos de pressão se valem do envio de correspondência e documentos; visitas e contatos pessoais; realização de eventos institucionais ou sociais; participação em debates e audiências públicas; realização de viagens; de assessoria de imprensa e propaganda; edição de publicações; apoio junto ao eleitorado, organização ou coalizão de interesses e manifestações públicas, entre outros.

Os grupos de pressão são fundamentais para a democracia porque podem contribuir para: a) o aperfeiçoamento das políticas públicas; b) estabelecer limites à ação dos poderes; c) promover o interesse público em favor de determinados pleitos.

5.2. – Ética na atuação dos grupos de pressão

A atuação dos grupos de pressão requer o atendimento de algumas regras de conduta, que são indispensáveis à seriedade e à credibilidade dessa importante forma de articulação de interesses da sociedade. O suporte técnico é o principal elemento de convicção do tomador de decisões. O método de atuação, o conteúdo dos pleitos e os meios disponíveis são condições importantes para o êxito, conforme segue.

No plano da ação prática, além da renúncia a qualquer tipo de discriminação por motivos políticos, ideológicos, partidários, regionais e religiosos, o trabalho parlamentar deve observar alguns pressupostos e condições: a) quanto ao processo de persuasão e convencimento; b) quanto ao conteúdo dos pleitos patrocinados; c) quanto às condições para o êxito.

O trabalho de convencimento e persuasão, para que goze de credibili-

dade, deve ser realizado de forma transparente e com profissionalismo, sem manipulação de informações nem de dados como elementos de convicção para favorecer o pleito. Deve ser descartada e rechaçada, por se tratar de crime, a prática de corrupção, a utilização de tráfico de influência ou o uso de métodos condenáveis ética e moralmente, como chantagem, ameaça, intimidação e abuso de poder econômico.

Os pleitos patrocinados, em relação ao conteúdo, precisam ser legais e legítimos, defensáveis ética e moralmente e não devem constituir privilégio ou favores para setores específicos, nem podem levar à concorrência desleal ou fraudulenta. De preferência, devem coincidir com o interesse público.

5.3. – O poder do governo como grupo de pressão

Em termos operacionais (ainda que conceitualmente não seja uma definição adequada chamar o governo de grupo de pressão), o principal e mais organizado grupo de pressão é o articulado pelo Governo Federal. O Poder Executivo Federal, sob a coordenação da Casa Civil ou da Secretaria de Relações Institucionais, estruturou o mais complexo e abrangente sistema de acompanhamento da atuação do Congresso Nacional, que envolve todos os ministérios, suas autarquias, fundações e empresas.

Os assessores parlamentares dos órgãos governamentais acompanham cotidianamente a tramitação de todas as proposições em curso no Congresso sobre políticas públicas. O monitoramento inclui proposições de iniciativa de parlamentares, do próprio governo, dos tribunais superiores e dos cidadãos. A liderança dos partidos da base e, principalmente, a liderança do governo nas Casas, são os pontos de apoio para o trabalho de acompanhamento.

A equipe está orientada para facilitar ou dificultar a tramitação das matérias, segundo o interesse do Poder Executivo. Os recursos utilizados para tanto vão desde a distribuição de estudos e pareceres sobre o mérito e constitucionalidade das matérias, a negociação do conteúdo do texto; passam pela mobilização de líderes, presidentes de comissões,

relatores e demais parlamentares da base, devidamente orientados para recorrer aos inúmeros artifícios regimentais para apressar ou retardar o andamento dos projetos, até a liberação de verbas, obras, cargos e empregos.

Pela organização e estrutura de que dispõe, o lobby governamental é considerado ideal porque: a) possui mapeamento das votações de seu interesse no Congresso, com comportamento das bancadas estaduais e partidárias e por parlamentar; b) tem operadores institucionais próprios junto aos parlamentares (ministro de coordenação política, líder na Câmara, no Senado e no Congresso; c) conta com operadores e articuladores, entre os quais ministros com mandato, bem como os líderes dos partidos que lhe dão sustentação; d) atua no sistema de “amarração” de compromissos, com controle de atendimento de demandas ou compromissos sempre às vésperas de votações importantes; e) mobiliza personagens que possuem ascendência sobre o Congresso, como ministros e autoridades com capacidade de negociação, criando ambiente para articulações e composições de última hora; f) opera com o objetivo, claro e transparente, de assegurar controle sobre a organização do Estado e do funcionalismo, sobre despesas públicas e sobre a arrecadação fiscal.

Apesar de avassalador, o esquema não dispensa a presença física dos ministros em votações relevantes e até a mobilização pessoal do Presidente da República em casos excepcionais ou graves.

5.4. – Condições para o êxito

O sucesso dos grupos de pressão em influenciar os tomadores de decisão em favor de seus pleitos, especialmente no âmbito do Congresso Nacional, depende de múltiplos e variados fatores.

Os grupos de pressão permanentes, mais que os temporários, necessitam de recursos materiais, reputacionais e intelectuais para o bom desempenho de suas atividades. No plano material, devem dispor de estrutura física, de meios, de organização e pessoal qualificado.

A reputação positiva de um grupo de pressão, como credibilidade, capital de relações, representatividade, transparência e ética na defesa de seus pleitos, facilita o acesso aos principais decisores e contribui para aumentar as chances de êxito.

No plano intelectual ou do conhecimento, o grupo precisa conhecer as regras do processo decisório, as instituições onde as decisões são tomadas, suas estruturas e atribuições, bem como ter capacidade de análise e senso de oportunidade.

O poder político, a capacidade de mobilização e o número de filiados dão a exata dimensão da capacidade de um grupo de pressão, mas são os profissionais com as credenciais e conhecimentos adequados que fazem a diferença na arena da disputa parlamentar.

6. – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo deste livro, conforme assinalado na introdução, foi reunir dados, informações e análises sobre os meios, táticas e estratégias empregados na tomada de decisão, com o propósito de instruir ações de cidadania e dos grupos de pressão.

Em sua concepção e elaboração, o DIAP teve como premissa maior a legitimidade da participação da sociedade no acompanhamento, formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas.

A iniciativa também foi motivada pela convicção de que a participação da sociedade organizada, além de colaborar para o aperfeiçoamento das políticas públicas, pode contribuir para a higienização do processo, marcado por jogos de interesses.

Por último, buscou-se reforçar o papel do Congresso Nacional como poder político e valorizar a transparência e a ética no exercício da atividade de lobby pelos grupos de pressão. Num trabalho dessa natureza, cujas bases são o saber especializado e a representação técnica, a credibilidade e a seriedade são fundamentais.

Metodologicamente, para facilitar a compreensão, optou-se por dividir o livro em tópicos, que foram desmembrados em itens. Cada tópico tratou de uma fase do processo decisório, desde uma visão macro, com informações sobre as estruturas e atores institucionais importantes, passando pelas regras e procedimentos empregados, até chegar às noções sobre o acompanhamento do processo decisório nos poderes Legislativo e Executivo.

O livro, além dos tópicos mencionados, apresenta dois apêndices com informações úteis ao trabalho dos grupos de pressão. O primeiro é um estudo de caso sobre as estratégias e as táticas utilizadas nos governos FHC e Lula para aprovar suas matérias no Congresso. O segundo é um apanhado com os principais termos empregados na linguagem político-parlamentar.

Como está demonstrado nesta publicação, nem sempre as decisões de governo seguem orientações racionais ou são pautadas exclusivamente pelo interesse da maioria. Elas, em geral, são produto das disputas, jogos de interesses e negociações, daí a importância da participação, fiscalização e controle por parte da sociedade.

Os atores institucionais envolvidos no processo decisório, nas disputas e negociações costumam mobilizar instrumentos, estratégias e recursos para que prevaleçam seus pontos de vistas. A sociedade organizada precisa estar preparada para fazer valer seus direitos e essa preparação se inicia com o domínio sobre o processo de tomada de decisão nos poderes constituídos.

Por isto, é fundamental que a população, em geral, e os setores organizados, em particular, conheçam as nuances do processo decisório, com suas regras, procedimentos e ferramentas empregados no esforço de persuadir e influenciar os decisores.

A própria Constituição enaltece a participação quando, no Parágrafo Único do artigo 1º da Constituição Federal, afirma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O enunciado, que combina a democracia representativa com a democracia direta, é sábio porque, de um lado, reafirma a importância, necessidade e conveniência da participação da sociedade, e, de outro, traduz a idéia de representação política (delegação de poderes), de eleição (processo de decisão) e de sufrágio (voto) como elementos de legitimação (consentimento) para o exercício do poder (nos termos da lei).

Nesse diapasão, o livro cumpre a importante missão de apresentar as informações, as ferramentas e as condições para o exercício do lobby sadio como um instrumento para influenciar o processo de tomada de decisão no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo.

APÊNDICES

1. – Estudo de caso: FHC e Lula

Os presidentes FHC e Lula utilizaram estratégias distintas para a aprovação de sua agenda legislativa no Congresso. Como as trajetórias, as percepções e a formação de cada um era diferente, também era natural que adotassem estilos mais compatíveis com as expectativas da população em relação ao programa de governo. Os estudos de caso a seguir evidenciam as principais características de cada um dos presidentes e seus modos de atuação.

O Governo FHC, mais técnico, montou toda uma estratégia, preparou estudos, desenvolveu teses acadêmicas, e investiu em campanhas para mostrar os acertos de sua agenda de reformas. Na Reforma Administrativa, por exemplo, desenhou o Plano Diretor de Reforma do Estado e investiu no convencimento da população sobre a importância, necessidade e conveniência de aprovar aquela mudança na Administração Pública. Empenhou-se, por intermédio do ministro Bresser Pereira, em mostrar as supostas vantagens de sua agenda para o cidadão em suas dimensões de eleitor, trabalhador, contribuinte e usuário de serviço público. Também não se descuidou de organizar sua base no Congresso.

Costuma-se dizer que FHC foi eleito duas vezes, sempre em primeiro turno, sem que ninguém tivesse votado nele, mas no programa de estabilização da economia. No primeiro mandato, os eleitores votaram no Plano Real e no segundo no medo do fracasso do Plano. De fato, ninguém comemorou nas ruas nenhuma das duas eleições do ex-presidente.

O Governo Lula, de estilo mais político, diferentemente de FHC, optou por explorar a imagem e legitimidade do Presidente, cuja trajetória de vida se confundia com o combate às injustiças, à defesa de um Estado forte e de uma máquina pública eficiente. Fez uma campanha de marketing simplesmente utilizando o passado e a credibilidade do Presidente como garantia de que Lula seria incapaz de prejudicar o país ou a população, especialmente os mais humildes. Além disto, montou uma estrutura no

governo e no Congresso com operadores para acelerar o processo de deliberação, sem maiores polêmicas a respeito do conteúdo das matérias, tendo, para tanto, até excluído das comissões os parlamentares da base que eventualmente divergiam da orientação oficial. O debate admitido era exclusivamente político: ou estava com o governo ou estava contra.

Lula fez suas campanhas e foi eleito com os eixos de inclusão social e renovação ética. A emoção sempre foi um componente importante das campanhas do PT, em geral, e do presidente Lula, em particular. Em seus comícios, nas passeatas e nos debates a emoção predominava em relação ao conteúdo das propostas. Na festa da eleição, e também da posse, as ruas foram tomadas por eleitores, simpatizantes e militantes.

A – Estudo de caso FHC

Antes de partir para medidas concretas, o governo teve o cuidado de montar toda uma estratégia, que definiu claramente objetivos e finalidades, a oportunidade e o contexto em que seriam editados os atos legais que davam eficácia ao planejamento, ao discurso de sustentação e aos condutores e operadores, assim como às táticas e metodologias empregadas, além de cuidar das alianças com os demais poderes, para evitar surpresa na implementação de seu receituário, chamado pela oposição de neoliberal.

Objetivos/finalidades

1. fortalecimento do mercado;
2. redução e enxugamento do Estado;
3. desregulamentação (da economia e das relações de trabalho);
4. implementação das recomendações do FMI, Banco Mundial e credores externos, aprovadas pelo Consenso de Washington.

Contexto em que se realizaram

- a) crise fiscal generalizada;
- b) globalização da economia;
- c) prevalência do capital especulativo;
- d) reestruturação das empresas, com ênfase na reengenharia e na qualidade total;
- e) desemprego generalizado;
- f) privatizações, etc.

Discurso

- i) redução do Custo Brasil (elevados encargos trabalhistas, despesas previdenciárias, ausência de investimento em infra-estrutura, etc);
- ii) combate ao déficit público (este gerado pelos altos encargos das dívidas interna e externa, pela prática de altas taxas de juros, pela política cambial, pelo socorro aos bancos falidos e pelas generosas anistias, isenções e incentivos fiscais ao capital);
- iii) continuidade do Real;
- iv) volta do crescimento econômico;
- v) defesa do cidadão, do contribuinte, dos usuários de serviços públicos e até do trabalhador.

Condutores/operadores

I - Governo

Liderado por um presidente, cujo perfil pode ser assim resumido:

- a) comprometido com as reformas em bases neoliberais;
- b) com forte apoio da mídia;
- c) com equipe coesa;
- d) com apoio do Congresso (na Câmara, 296 apoios consistentes, 115 condicionados e 102 na oposição - no Senado, 53 apoios consistentes, 16 apoios condicionados e 12 na oposição);
- e) com prestígio internacional;
- f) com passado social-democrata;
- g) com preparo intelectual;
- h) com experiência política e administrativa;
- i) com conhecimento de como atuam a esquerda e a direita, pois já pertenceu politicamente aos dois campos;
- j) principalmente fazendo uso de seus dotes de bom comunicador.

II - Congresso

- a) comprometido com as reformas em bases neoliberais;
- b) conservador e subserviente aos interesses do Executivo;
- c) formado basicamente por deputados e senadores provincianos e fisiológicos;
- d) com os presidentes da Câmara e do Senado como aliados e condutores das iniciativas do Governo no Congresso;
- e) oposição numericamente insignificante.

Metodologia/tática

- a) forte trabalho de marketing político;
- b) indicação de aliados para postos-chave, como presidência das Casas do Congresso, das comissões e relatorias de projetos importantes;
- c) modificações nos regimentos do Congresso, removendo qualquer possibilidade de obstrução por parte da oposição;
- d) fisiologismo inteligente, que consiste em compartilhar com o Congresso suas concessões, via de regra por meio de medida provisória (PROER, renegociação de dívida dos governos estaduais, securitização das dívidas dos ruralistas, etc). Com isto, evitou a desqualificação do Governo que não pôde ser acusado de: i) ilegal, ii) ilegítimo, iii) corrupto, etc.

B – Estudo de caso Lula

A semelhança de agenda, na reforma da Previdência, como de resto em outras proposições legislativas, era muito grande entre Lula e FHC. Como havia combatido a política econômica e as reformas do governo anterior, o presidente Lula criou algumas instâncias de debate, controladas por pessoas do governo, para passar a impressão de que efetivamente houve debate e participação da sociedade na formulação das propostas. Assim foram criados o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Fórum Nacional do Trabalho (FNT).

A criação de fóruns dessa natureza, como o CDES, embora se tenha atribuído sua inspiração à prática espanhola, já houve precedente na história do Brasil. No governo do marechal Castelo Branco foi criado o CONSPLAN – Conselho Consultivo do Planejamento, com o objetivo de discutir previamente as iniciativas governamentais que seriam enviadas ao Congresso sob a forma de projeto de lei. Seu presidente era o então ministro do Planejamento, Roberto Campos. Bastava que a bancada dos trabalhadores contestasse, por exemplo, o anteprojeto que acabava com a estabilidade no emprego, a partir da adoção do FGTS, que o governo passava a desconsiderar as sugestões do conselho.

Para implementar sua agenda, diferentemente de FHC, Lula não precisou elaborar novos estudos nem se preocupou em montar uma estratégia de comunicação para justificar o conteúdo das propostas. Limitou-se a “legitimá-las” com o debate nos conselhos, ainda que muito pouco ou quase nada desses órgãos colegiados tenha sido considerado. Buscou aliados no mercado, na mídia e nos governos estaduais. O governo, no momento em que enviou as propostas de Reforma Tributária e da Previdência ao Congresso, estava com a popularidade no seu maior nível, superior a 80%.

No diagnóstico, o governo era preciso: a) contava com uma correlação de forças que lhe era extremamente favorável na sociedade e no Parlamento; b) tinha pelo menos seis recursos de poder a seu favor, enquanto os contra se limitavam a dois, e muito tímidos ou desarticulados. A seguir o mapeamento dos agentes políticos envolvidos e seus recursos de poder:

A favor do governo:

Lula - O primeiro e principal ator desse processo foi o Presidente da República. Seus recursos de poder eram enormes, cabendo mencionar: i) elevada popularidade; ii) alta credibilidade perante os setores sociais, que o consideraram incapaz de patrocinar qualquer medida injusta; iii) boa legitimidade até pelo fato de as mudanças terem constado de seu programa de governo; iv) sua liderança sobre o Partido dos Trabalhadores, inclusive sobre a ala esquerda do partido; v) o acesso fácil e apoio dos meios de comunicação.

José Dirceu - Era o segundo homem na hierarquia do governo. Possuía os seguintes recursos de poder: a) cuidava das nomeações no governo; b) controlava a liberação de recursos (emendas) do orçamento; c) coordenava a ação dos ministros; d) negociava politicamente a liberação de recursos para os estados e municípios; e) exercia forte influência sobre o PT, partido do qual foi presidente por dez anos.

Governadores - Tão importantes quanto o Governo Federal nesse processo, os governadores tiveram papel decisivo porque: i) tinham ascendência e forte influência sobre suas bancadas no Congresso; ii) podiam acionar os prefeitos para que pressionassem o voto de parlamentares; iii)

controlavam as verbas estaduais de interesse das bases dos deputados; iv) nomeavam e demitiam os correligionários dos parlamentares; v) podiam eleger ou bloquear a eleição de deputados.

Mídia - A imprensa e os jornais foram seguramente os maiores aliados do governo nesse processo porque: i) é vista, ouvida ou lida pela maioria do povo brasileiro; ii) goza de grande credibilidade; iii) tem a capacidade de filtrar as opiniões contrárias; iv) forma opinião.

Mercado - Os investidores tinham muito interesse nas reformas e colocaram seu poder de pressão em favor de sua aprovação. Ajudaram a firmar posição sobre a importância das reformas para a estabilidade econômica do país, para a queda do risco-país e para atrair mais investimentos produtivos para o Brasil.

Partidos aliados - Foram os principais responsáveis pela condução das reformas. Conseguiram: a) reduzir as manobras da oposição; b) evitar discussões desgastantes sobre o mérito das matérias; c) colaborar para que o número de Destaques para Votação em Separado (DVS) fosse o menor possível, não apresentando os que tinham direito; d) dar quorum e votos nas sessões de votação.

Contra e questionando pontos específicos estavam:

Os servidores públicos - Os funcionários públicos estavam divididos em relação a melhor tática para combater a Reforma da Previdência: 20% atuaram por dentro, buscando modificar o conteúdo da proposta para amenizar os efeitos perversos da reforma, e 80% foram às ruas pedir a retirada da PEC do Congresso.

Os partidos de oposição - A oposição (PFL e PSDB) era tímida e os parlamentares estavam completamente envergonhados em combater a Reforma da Previdência, matéria que há menos de dois anos defendiam com entusiasmo no Governo FHC.

1.1. – Táticas de atuação dos governos FHC e Lula

O Governo do presidente FHC, tanto na montagem de estratégia, quanto nas táticas empregadas, foi muito mais sofisticado do que o Governo Lula. Enquanto o primeiro planejava sua ação, programando as táticas e os momentos mais oportunos para colocá-las em prática com o objetivo de garantir a aprovação das matérias, o segundo apostava no elemento surpresa, no sentido de urgência da matéria, deixando a apresentação do texto final para o momento da votação e da negociação, em geral depois de conhecer as propostas da oposição.

A – Governo FHC

O Governo FHC utilizava a combinação de várias táticas, desde a persuasão, a barganha e a indução, passando pela convocação extraordinária do Congresso, até a modificação no Regimento Interno da Câmara para dificultar o trabalho da oposição.

A primeira tática foi a da persuasão, um método racional, que consistia em convencer os tomadores de decisões sobre a importância, necessidade e conveniência para o país da agenda de reformas propostas. É uma forma legítima de influência, que busca fazer alguém agir numa determinada direção a partir do esclarecimento, da elucidação e principalmente da demonstração das vantagens e desvantagens da decisão recomendada. Este método, levado a cabo por vários agentes, aliados e colaboradores governamentais, mostrou-se eficiente, mas insuficiente.

O segundo método, o da barganha ou da troca de favores, dinheiro ou cargo por votos, este eticamente condenável, também foi utilizado largamente. O governo contava, no caso da Câmara, onde precisa de 308 votos para aprovar emendas à Constituição, com o apoio consistente de 296 deputados, com o apoio condicionado de 115, cujos votos dependiam da barganha, e 102 de oposição. No Senado, diferentemente da Câmara, o governo contava com 70% de apoio consistente, dispensando negociações em bases fisiológicas para aprovar suas matérias, inclusive as emendas constitucionais.

A persuasão e a barganha, embora eficazes, eram insuficientes. O governo apelou para a indução. Esse método consiste na modificação das alternativas para acrescentar-lhes vantagens ou desvantagens. Era a forma de forçar o apoio a favor do governo, mediante fechamento de questão pelos partidos da base aliada.

O fechamento de questão, cuja desobediência implicava sanções aos parlamentares, era exigido em período pré-eleitoral, quando não havia mais possibilidade de o deputado ou senador mudar de partido para concorrer à eleição. Dizendo de outro modo: ou o parlamentar votava segundo a orientação do partido ou ficava sem legenda para renovar seu mandato.

FHC, além das três táticas anteriores, abusou da convocação extraordinária do Congresso. Sem nenhuma parcimônia, FHC convocou o Congresso extraordinariamente 13 vezes, sete delas só em seu primeiro mandato. As vantagens da convocação eram muitas e as desvantagens quase nenhuma, exceto o salário-extra dos parlamentares e a barganha, também presente nos períodos normais de funcionamento.

Nas convocações, os parlamentares trabalham sob forte pressão psicológica por resultado, agenda cheia, tempo curto para deliberar, ameaça de corte do salário-extra por não comparecimento, além da cobrança da imprensa, com reflexos sobre a imagem do Poder Legislativo, e da pressão dos interessados na agenda.

E, para completar, os períodos de convocação (janeiro, fevereiro e julho) coincidem com o período de férias dos estudantes e de parcela expressiva dos trabalhadores, segmentos que poderiam contestar a agenda de reformas.

Não bastasse tudo isso, ainda propôs modificações no Regimento Interno da Câmara para modificar a forma de utilização do DVS (Destaque para Votação em Separado) no exato momento de apreciação das reformas. Mudou a regra no meio do jogo. Antes da mudança, que limitou o número de DVS por bancada partidária (mínimo de 1 e máximo de 4), o número de destaques não tinha limite e qualquer parlamentar, individualmente, poderia apresentá-lo e teria o direito de ver a matéria destacada sendo votada.

B – Governo Lula

A tática governamental, além da barganha, inclui ampla divulgação do tema na mídia, o sentido de urgência, a pressão psicológica sobre os parlamentares, a apresentação do texto oficial pelo relator apenas no momento da votação e as negociações de última hora.

Com esse esquema tático, o governo conseguiu aprovar na Câmara três emendas constitucionais (as Reformas da Previdência, Tributária e a modificação no Sistema Financeiro) e algumas leis importantes, como a lei de falências e o projeto do sistema nacional de armas, entre outros.

Em geral, os temas são divulgados num formato que não comporta muita oposição. Em tese, alguém consciente e imbuído de valores éticos e morais seria contra, por exemplo, desarmar a população? Aprovar uma lei que crie condições para evitar a falência de uma empresa? Corrigir distorções e combater privilégios indesejáveis na Previdência do setor público? Fazer uma reforma tributária que desonere a produção e a folha de salários?

Quando o enunciado da matéria era suficientemente divulgado e a opinião pública (ou publicada) estava convencida da importância, necessidade e conveniência de sua implementação, é que surgiam as primeiras versões daquilo que verdadeiramente o governo pretendia votar.

Antes que a reação ao conteúdo – que contrariava em alguma medida aquilo que fora anunciado – tomasse uma dimensão incontrollável, entrava em campo a segunda etapa da tática, que consistia em massificar o sentido de urgência da matéria, que já teria sido ampla e exaustivamente debatida e discutida na sociedade.

A terceira etapa era a imediata inclusão em pauta e o acionamento de ampla pressão psicológica sobre os parlamentares para que deliberassem rapidamente sobre aquela política pública, cujo conteúdo pleno era de conhecimento apenas dos líderes governistas.

O relator, sempre um aliado incondicional do Governo, apresenta então um relatório preliminar e após horas de discussão, como ocorreu

nas reformas tributária e previdenciária, surgia a versão final, sobre a qual os líderes partidários iniciavam um processo de negociação, para que a matéria fosse votada definitivamente em determinada sessão.

Era nessa fase do processo, quando todos estavam submetidos a uma forte tensão e pressão psicológica, que surgiam as diversas emendas aglutinativas que permitiam a superação dos obstáculos e finalmente a matéria era votada e aprovada.

Entretanto, esse método de atuação, que foi eficaz na Câmara, inclusive com a participação da oposição em algumas negociações, não surtiu o mesmo efeito no Senado. É que os textos que lá chegavam da Câmara já eram conhecidos e sofriam grandes resistências.

A tática governamental – pelo improviso e pressa com que os textos eram elaborados – além do risco de erros irreparáveis, podiam levar o governo a concessões exageradas, especialmente em conjunturas de eventual queda de popularidade do presidente.

Os problemas que o Governo do Presidente Lula têm no Congresso, menos presentes nos governos FHC, estão relacionados à ausência de clareza de sua base de sustentação. FHC tinha apoio do PSDB até o PP, ou seja, situava-se entre o centro e a direita. Já o Governo Lula tentou o impossível: contar com o apoio da extrema esquerda à extrema direita, fazendo aliança com todo mundo. A coalizão que vai da esquerda à direita, deixando de fora o centro, que representa o eleitor mediano, além de suicídio político, é inconsistente e ineficaz.

2. – Linguagem de plenário – glossário de termos legislativos

Este tópico reúne os principais termos empregados na linguagem parlamentar. Explicita o que significa quorum, destaques, requerimentos, emendas, pedido de vista, urgências, votação, sanção, veto, recurso, prioridade, poder conclusivo, entre outros.

2.1. – DESTAQUES

Entende-se por destaque o instrumento mediante o qual o deputado ou senador, individual ou coletivamente, ou as bancadas partidárias, mediante a apresentação de um requerimento, objetivam alterar, como último recurso, o texto de qualquer proposição. Os destaques, que devem ser apresentados antes do início da votação, podem ser:

a) Simples, para:

1. votação de emenda, subemenda, parte de emenda ou subemenda;

2. tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo;

3. votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada;

4. suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.

b) Destaque para Votação em Separado – DVS para votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número.

2.2. – EMENDAS

As emendas são classificadas em supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas, aditivas ou redacionais. a) supressiva – suprime parte de outra proposição; b) aglutinativa – resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto principal e podem ser apresentadas até o momento da votação; c) substitutiva – substitui ou sucede a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando alterá-la, em seu conjunto, substancial ou formalmente; d) modificativa – altera ou modifica uma proposição, em termos formais, sem alterá-la substancialmente; e) aditiva – é a que se acrescenta a outra proposição; f) emenda de redação é uma emenda modificativa, que visa a sanar vício

de linguagem, incorreção de técnica legislativa e/ou lapso manifesto;
g) subemenda - é a emenda apresentada a outra emenda e que pode ser supressiva, modificativa, aditiva, etc.

O prazo para a apresentação de emenda obedece às seguintes regras:

- a) matérias com poder conclusivo: 5 sessões;
- b) matérias sem poder conclusivo: durante a discussão em Plenário, salvo as aglutinativas que podem ser apresentadas durante a votação.

2.3. – PARECER

É a proposição por meio da qual uma comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo. Nenhuma proposição será submetida a discussão e votação sem parecer escrito da comissão competente, exceto nos casos em que se admite o parecer verbal. O parecer escrito se constitui de três partes: a) relatório, em que se fará exposição circunstanciada da matéria em exame; b) voto do relator, em termos objetivos, com a sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda; c) parecer da comissão, com as conclusões desta e a indicação dos deputados votantes e respectivos votos.

2.4. – PEDIDO DE VISTA

Na fase de comissões, o parlamentar que tiver dúvida sobre matéria em discussão ou tiver interesse em examiná-la mais detidamente poderá solicitar vistas da proposição por um prazo de duas sessões, se a matéria não estiver em regime de urgência. Se mais de um membro pedir vistas, ela será conjunta, não podendo haver pedidos sucessivos. O parlamentar que assim proceder poderá apresentar voto em separado sobre a matéria.

2.5. – PRIORIDADE

Tramitam em regime de prioridade: os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos; os projetos: a) de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações; b) de lei com prazo determinado; c) de regulamentação de eleições, e suas alterações; d) de alteração ou reforma do Regimento Interno. O prazo nas comissões dos projetos em regime de prioridade é de dez sessões.

2.6. – PROMULGAÇÃO

É o meio pelo qual se constata a existência da lei e não há possibilidade de veto.

2.7. – PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

A Proposta de Fiscalização e Controle constitui um tipo de proposição destinada à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluindo os da Administração Indireta, pelas Casas do Congresso e as comissões sobre matérias de sua competência.

Em geral, é a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle a qual, com o apoio do TCU, faz a tomada de contas do Presidente da República e o acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

2.8. – PUBLICAÇÃO

É o ato que dá conhecimento de que a lei existe e que, portanto, a todos é imposto o seu cumprimento. A lei só tem vigência com a publicação, que poderá constar de um artigo específico (entra em vigor na data da publicação ou retroativa) ou, na ausência, vigora 45 dias após a publicação, conforme determina a Lei de Introdução ao Código Civil.

2.9. – QUORUM

Exigência constitucional ou regimental de número mínimo de parlamentares presentes para o início dos trabalhos, discussão e/ou deliberação. São três as modalidades de quorum: a) de presença – mensurado na abertura das sessões, exige a presença mínima na Casa de um décimo dos parlamentares (Câmara – 51 ou 9 no Senado); b) de deliberação – o início da Ordem do Dia, com a pauta de votações, exige a presença em Plenário, mediante verificação, da maioria absoluta dos parlamentares (257 deputados ou 41 senadores). Se houver PEC em pauta, a presença mínima será de 3/5 (308 deputados ou 49 senadores); c) de aprovação – maioria simples, presente a maioria absoluta, para projetos de lei ordinária, incluindo medida provisória. Maioria absoluta para cassação de deputado, para aprovar projeto de lei complementar, e 3/5 em caso de PEC – Proposta de Emenda à Constituição. 2/3 em caso de autorização para instauração de processo contra o Presidente da República, o Vice-Presidente da República e Ministros de Estado.

2.10. – RECURSO

É a proposição que busca levar à instância superior decisão de colegiado, em face de proposição ou de parte de proposição, a fim de mantê-la, alterá-la ou inverter o seu sentido. Serve, também, para contestação de decisão do presidente de comissão ou da sessão, em face de questão de ordem, para ratificá-la ou revertê-la. Dependendo da matéria, pode ser antes submetida ao exame da CCJC. Em geral, exige o apoio de pelo menos um décimo dos membros da Casa (52 deputados ou nove senadores). O líder não poderá substituir a bancada para efeito de apoio. Em geral, os recursos são: a) contra apreciação conclusiva das Comissões; b) contra parecer terminativo; c) contra decisão em questão de ordem.

2.11. – REGIMES DE TRAMITAÇÃO

São três os regimes de tramitação: urgência (constitucional e parlamentar), prioridade (projeto de outros poderes) e ordinário (de iniciativa de parlamentares). A urgência dispensa exigência, interstício ou formalidade

regimental para que determinada proposição seja logo incluída na ordem do dia. Não se dispensa, entretanto, a distribuição dos textos, os pareceres das comissões e o quorum de deliberação. Há dois tipos de urgência: a requerida por parlamentares e a solicitada pelo Presidente da República: a) requerida por parlamentares: existe a urgência normal, que ganha prevalência em relação às demais proposições (cinco sessões nas comissões), e a urgência urgentíssima, que possibilita a inclusão em pauta na mesma sessão, desde que não haja MP nem projeto com urgência requerida pelo Presidente que esteja sobrestando a pauta. A urgência urgentíssima precisa ser aprovada pela maioria absoluta da Casa; b) requerida pelo Presidente da República – o presidente da República pode, em qualquer fase da tramitação de projeto de sua iniciativa, pedir urgência para seus projetos, que deverão ser votados, em cada Casa, em 45 dias, sob pena de suspender as votações das demais matérias, bloqueando a pauta.

2.12. – REQUERIMENTO

Os requerimentos podem estar sujeitos: a) a despacho apenas do presidente – por exemplo: pedir a palavra ou desistir de fazer uso dela; b) a despacho do presidente, ouvida a Mesa - caso dos requerimentos de informação a Ministro de Estado; e c) a deliberação do Plenário – caso de convocação de ministro, convocação de sessão extraordinária ou secreta, requerimento de urgência, preferência ou prioridade, encerramento de discussão, etc.

2.13. – SANÇÃO

Aquiescência ou concordância, tácita ou expressa, do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo (PL, PLV, PLP). O presidente dispõe de 15 dias úteis para se manifestar, sancionando ou vetando, total ou parcialmente, os projetos de lei sujeitos a sua análise.

2.14. – SESSÃO VERSUS REUNIÃO

Chama-se sessão a reunião em Plenário para debate ou deliberação de matéria. Normalmente, elas são realizadas de segunda a sexta-feira e constam do Pequeno Expediente, Grande Expediente e Comunicações

Parlamentares, que antecedem a Ordem do Dia, com a pauta de deliberação. Já nas comissões, não se utiliza a expressão sessão, mas reunião. As comissões se reúnem, em geral, entre terça e quinta-feira.

2.15. – TRAMITAÇÃO CONCLUSIVA

Diz-se conclusivo o poder que detêm as Comissões de manifestar-se sobre matérias que lhes são submetidas a exame, com dispensa de apreciação pelo Plenário da Casa. São as matérias que têm tramitação conclusiva, salvo recurso ao Plenário. Parecer terminativo é o poder atribuído: a) à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; b) à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) sobre adequação financeira e orçamentária da proposição; c) à comissão especial que examina matéria que deveria passar por mais de três comissões de mérito. Matérias rejeitadas pela CCJC, CFT e pela Comissão Especial são arquivadas, salvo recurso ao Plenário.

2.16. – VETO

O Presidente da República, discordando, poderá vetar, total ou parcialmente, as matérias aprovadas pelo Poder Legislativo que lhe forem submetidas à sanção. Nas razões de veto, o Presidente poderá invocar inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. O veto será apreciado pelo Congresso (Câmara e Senado), em sessão conjunta, no prazo de 30 dias de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto.

2.17. – VOTAÇÃO

A votação completa (e em alguns casos conclui) o processo deliberativo no âmbito do Congresso. A votação pode ser: ostensiva ou secreta. A votação ostensiva pode se dar tanto pelo processo simbólico como pelo processo nominal. No processo simbólico, que é utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convida os parlamentares a favor a permanecerem sentados e proclama o resultado manifesto dos votos, conforme determina o art. 185 do Regimento Interno da Câmara. Havendo votação divergente, o Presidente

consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado, assegurando a oportunidade de formular-se pedido de verificação de votação. Se seis centésimos dos membros da Casa ou líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação mediante o sistema nominal. Havendo-se procedido a uma verificação de votação antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos deputados ou de líderes que representem esse número.

Como regra, a votação ostensiva é simbólica para as proposições em geral, o processo ostensivo nominal para as matérias sujeitas a quorum especial; e o escrutínio secreto, para situações especificamente previstas.

A votação secreta só é prevista em casos excepcionais, como eleição da Mesa das Casas do Congresso, autorização para instauração de processo contra o Presidente da República, o vice e ministros de Estado, quebra de imunidade ou cassação de mandato e veto presidencial.

Referências Bibliográficas

- ARAGÃO, Murilo (1994). Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese.
- AZEVEDO, Márcia Maria Correa (2001). Práticas do processo legislativo: jogo parlamentar, fluxos de poder e idéias no Congresso. São Paulo: Atlas.
- BOBIO, Norberto; MATTEUCCI, e Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1991). Dicionário de Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: Linha Gráfica Editora.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP (2003). Perfil, Propostas e Perspectivas do Governo Lula. Brasília: Série Estudos Políticos, Ano III.
- _____ (2002). Radiografia do Novo Congresso. Brasília: Série Estudos Políticos, Ano II.
- _____ (1997). Balanço dos dois anos do Congresso na era FHC. Brasília: Série Estudos Políticos, Ano I.
- _____ (2005). Os Cabeças do Congresso Nacional. Brasília: Série Cabeças, Ano XII.
- _____ (1998). Quem foi Quem nas Reformas Constitucionais. Brasília.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2004). Exercício de Cidadania Política Junto ao Poder Legislativo. Seminário. Brasília : Coordenação de Publicações.
- _____ (2004). Parlamento, sociedade e democracia. Seminário. Brasília: Coordenação de Publicações.
- FARHAT, Said (1996). Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Fundação Petrópolis/Melhoramentos.
- FRADE, Laura (1996). Bancadas Suprapartidárias no Congresso Nacional (1995-1996). Universidade de Brasília: Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais. Brasília, Dissertação de Mestrado, Mimeo.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus (2004). Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesse no Brasil (1999-2004). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas-SP, Tese de Doutorado, Disponível no Portal:www.lobbying.com.br.
- PACHECO, Luciana Botelho (2005). Como se fazem as leis. Brasília. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.