

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FÁBIO LUIZ DUARTE LOPES

**A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O SETOR AGRÍCOLA (2003-2010)**

CURITIBA
2013

FÁBIO LUIZ DUARTE LOPES

**A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O SETOR AGRÍCOLA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA
2013

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente ao meu orientador, professor Dr. Paulo Roberto N. Costa, pela confiança e pelas orientações baseadas na crítica, na exigência, no rigor metodológico visando o crescimento e o aperfeiçoamento do aluno.

Quero agradecer a oportunidade de conviver com os colegas do mestrado, pela amizade e parceria nestes dois anos e aos professores do mestrado em Ciência Política, que com seu conhecimento e experiência contribuíram para minha formação profissional.

Cabe também um agradecimento a CAPES que financiou a bolsa de estudo que me permitiu a tranqüilidade necessária para desenvolver este trabalho.

Por fim quero agradecer em especial a minha família que mesmo distante sempre esteve presente e me dá apoio incondicional em tudo que faço. De meu pai, que nos deixou ano passado em meio a esta jornada, guardo as boas lembranças. A estas pessoas especiais o meu carinho eterno.

*“Sedule curavi humanas actiones non ridere, non
lugere, neque detestare, sed intellegere.”*

(Tenho me esforçado por não rir das ações
humanas, não lamentá-las nem odiá-las, mas por
compreendê-las.)

SPINOZA

RESUMO

Esta dissertação pretende discutir as ações do Poder Legislativo brasileiro na definição das políticas do setor agrícola/agrário. A pesquisa foi realizada mediante a análise de 330 proposições de lei de autoria do Poder Executivo e do Poder Legislativo, apresentadas entre 2003 e 2010. Por meio de método quantitativo e com ênfase no Legislativo procurou-se analisar a participação dos partidos e dos poderes na autoria das proposições e durante a tramitação dos projetos de lei no Congresso. Analisa por quais instâncias legislativas (comissões ou plenário) passaram os projetos de lei e em que medida houve alteração do Legislativo nessas políticas. Verificou-se que o Executivo é o autor formal da maioria das políticas sancionadas no período, embora o Legislativo também aprove em menor número. O principal achado foi a expressiva intervenção do Poder Legislativo, por meio da apresentação e aprovação de emendas, nas políticas públicas do setor alterando significativamente os textos originais das proposições enviadas, incluindo as políticas do Executivo. O Plenário da Câmara dos Deputados foi a principal instância onde ocorreram as alterações, em sua maioria promovidas pelos grandes partidos.

Palavras-chave: Poder Executivo, intervenção do Legislativo, partidos, setor agrícola.

ABSTRACT

This dissertation intends to debate the activities of the Brazilian Legislative houses in defining in the agricultural policies. The research was conducted by analysis of 330 propositions of law authored by the Executive and Legislative power, made between 2003 and 2010. Through quantitative method and emphasizing the Legislative sought to analyze the participation of parties and powers in the authorship and during the processing of the bills in Congress. Analyses in which legislative instances (committees or the floor) passed the bills and the extent Legislative's participation occurs. It was found that the Executive is the author of most formal policies enacted in the period, but that is expressive intervention of the Legislative, through the presentation and approval of amendments in public policy sector significantly altering the original texts of the proposals submitted, including the Executive policies. The floor of the House of Representatives was the main forum where the changes occurred, mostly promoted by the major parties.

Key-words: Executive power, Legislative participation, parties, agricultural policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 3.1: Classificação temática das proposições.....	51
Gráfico 3.1: Situação de tramitação das proposições vinculadas ao setor agrícola de acordo com o proponente da proposição.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Taxa de sucesso e dominância do Executivo.....	19
Tabela 1.2: Volume de matérias do Executivo alteradas por governo.....	25
Tabela 3.1: Tamanho da bancada partidária e número de proposições de deputados vinculadas à política agrícola, por partido político (2003 – 2010)	52
Tabela 3.2: Partidos com proposições vinculadas à política agrícola na Câmara dos Deputados por categoria temática (2003-2010)	54
Tabela 3.3: Partidos com proposições vinculadas à política agrícola no Senado Federal por categoria temática (2003-2010)	56
Tabela 3.4: Relação entre posição política do proponente e categoria temática da proposição.....	57
Tabela 3.5: Total de proposições por poder proponente e por categoria temática.....	61
Tabela 3.6: Análise da distribuição temática das proposições em função do poder proponente	63
Tabela 3.7: Proposições sancionadas por poder proponente e categoria temática.....	64
Tabela 3.8: Distribuição das proposições por poder proponente e via legislativa.....	65
Tabela 3.9: Distribuição da situação de tramitação para cada via legislativa relacionada à política agrícola apresentada entre 2003 e 2010, conforme verificação realizada em agosto de 2012.....	66
Tabela 3.10: Proposições de lei arquivadas na área de política agrícola de acordo com as instâncias de decisão onde o projeto foi arquivado e razão do arquivamento.....	72
Tabela 3.11: Número de alterações realizadas pelo Legislativo nos projetos sancionados de acordo com a instância de decisão.....	76
Tabela 3.12: Proporção de proposições alteradas e não alteradas pelo legislativo de acordo com o total sancionado e o poder de origem.....	77
Tabela 3.13: Alterações feitas pelos parlamentares por tipo de legislação	77
Tabela 3.14: Projetos de lei modificados de acordo com a Casa legislativa onde ocorreu a alteração (CD/ SF)	79
Tabela 3.15: Projetos de lei do Executivo modificados de acordo com a Casa legislativa onde ocorreu a alteração (CD/SF)	80
Tabela 3.16: Número de emendas aprovadas nos projetos sancionados relacionados à política agrícola por partido político.....	83

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - O DEBATE SOBRE A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES E SEUS REFLEXOS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
1.1 - A LITERATURA SOBRE POLÍTICAS ESPECÍFICAS E A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO	27
CAPÍTULO 2 – O CONTEXTO INSTITUCIONAL E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA O SETOR AGRÍCOLA	33
2.1 – A INICIATIVA LEGISLATIVA DOS PARLAMENTARES.....	35
2.2 – O PODER EXECUTIVO E O PODER LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO DE LEIS PARA O SETOR AGRÍCOLA	39
2.3 – AS INSTÂNCIAS DECISÓRIAS: A APRECIÇÃO DOS PROJETOS E O USO DOS RECURSOS LEGISLATIVOS	41
CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E ANÁLISE DE DADOS	50
3.1 - ANÁLISE DA INICIATIVA LEGISLATIVA DOS PARLAMENTARES	51
3.1.1 – AS CATEGORIAS TEMÁTICAS DAS PROPOSIÇÕES EM FUNÇÃO DOS PARTIDOS	53
3.1.2 – A RELAÇÃO ENTRE O CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES E A POSIÇÃO DOS PARTIDOS EM RELAÇÃO AO PODER EXECUTIVO	56
3.2 – ANÁLISE DA INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES: A AUTORIA E O CONTEÚDO DAS LEIS NO PERÍODO 2003-2010	58
3.2.1 – O CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES SEGUNDO OS PODERES	60
3.2.2 – A UTILIZAÇÃO DAS VIAS LEGISLATIVAS	65
3.2.3 – TEMPO MÉDIO DE APRECIÇÃO DOS PROJETOS QUE SE TORNARAM LEI ..	69
3.3 – A APRECIÇÃO DOS PROJETOS E A INTERVENÇÃO DO LEGISLATIVO NAS POLÍTICAS	71
3.3.1 – ANÁLISE DAS INSTÂNCIAS DE DECISÃO E DA AÇÃO DO LEGISLATIVO	72
3.3.2 - A OCORRÊNCIA DE VETO PRESIDENCIAL NAS PROPOSIÇÕES QUE SE TORNARAM LEI	81
3.3.3 – AS ALTERAÇÕES APROVADAS SEGUNDO OS PARTIDOS	83
CONCLUSÃO	87
ANEXO A – TESTE QUI-QUADRADO (RELAÇÃO ENTRE POSIÇÃO POLÍTICA DO PROPONENTE E CATEGORIA TEMÁTICA DA PROPOSIÇÃO)	91
REFERÊNCIAS	92

Introdução

Este trabalho procura contribuir para os estudos do Legislativo e da atuação partidária em políticas públicas específicas, neste caso as políticas vinculadas ao setor agrícola/agrário na esfera nacional de governo. O objetivo está em verificar em que medida houve interferência do poder Legislativo no conjunto de políticas deste setor que tramitaram no período de 2003 a 2010. O estudo está situado no processo decisório majoritariamente no âmbito da Câmara dos Deputados, mas também inclui em parte o Senado Federal.

A análise realizada partiu da permanente interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para compreender a tramitação das políticas, procurando dar ênfase na discussão da atuação do Parlamento. O intuito, em termos gerais, é que se possa problematizar as interpretações sobre a atuação do poder Legislativo em políticas específicas, aprofundando o conhecimento sobre o tema.

A literatura existente sobre processo decisório aponta que o Executivo detém altas taxas de sucesso na aprovação de seus projetos e que este poder predomina na autoria do total de leis aprovadas, fruto de suas prerrogativas institucionais que o favorecem como líder da agenda política (Figueiredo e Limongi, 2001; Santos, 2003), nas democracias parlamentaristas o domínio seria do primeiro-ministro (Thomas, 2004).

Estes trabalhos buscam demonstrar que a forma de organização do poder Legislativo, colocando nas mãos de poucos o controle do que é discutido e aprovado, determina que a intervenção dos parlamentares ao longo do processo legislativo contaria com remotas chances de sucesso.

No cenário legislativo brasileiro o que se vê nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é uma quantidade expressiva de medidas provisórias editadas pelo Chefe do Executivo que freqüentemente trancam a pauta, impossibilitando a apreciação das demais proposições legislativas. A definição das políticas públicas nesta condição parece passar distante do interesse parlamentar. O Legislativo neste caso é quase um agente secundário, já que este poder não conseguiria tomar parte ativa na discussão sobre o conteúdo das matérias que vão para votação. Enquanto isso, políticas de natureza diversa são votadas, sendo rejeitadas ou aprovadas diariamente no Congresso Nacional e pouco sabemos

sobre o processo que envolve a tramitação destas proposições. Da mesma forma, pouco se sabe sobre o nível de envolvimento dos parlamentares com determinadas políticas.

No enfoque do Legislativo como agente de políticas públicas, o que se observa são conclusões diferentes: de um lado, aquelas que ressaltam o poder do Executivo sobre o Legislativo na produção legal e, de outro, estudos que procuram evidenciar o processo de negociação entre os poderes na formulação das políticas. Ambos indicam que o Executivo aprova formalmente mais projetos de sua autoria, porém é na segunda vertente explicativa que o Legislativo adquire um papel mais relevante no processo decisório.

De um lado temos conclusões que apontam que em matéria educacional, em geral, só tiveram curso e aprovação final aquelas oriundas do Poder Executivo (Oliveira, 2005); que os presidentes legislaram na área da saúde praticamente à margem do Congresso, por meio da edição de medidas provisórias (Rodrigues e Zauli, 2002) e que há baixo aproveitamento dos projetos originários da iniciativa parlamentar (da Câmara e do Senado) no Brasil (Abicalil, 2007). O volume de projetos do Legislativo que são arquivados seria um denunciador da fragilidade da ação parlamentar na mudança e no aperfeiçoamento da legislação.

De outro lado, alguns estudos recentes nos quais este trabalho se baseia, procuram reinterpretar o papel do Legislativo e discutir sua atuação em políticas específicas. As conclusões nestes casos foram diferentes, apontando que o grau de intervenção do Poder Legislativo na revisão de propostas de emenda constitucional, projetos e medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, por exemplo, foi bastante elevado na área educacional (Martins, 2011). Cruz (2009) verificou que os deputados e senadores alteraram 60% dos projetos de lei enviados pelo Executivo e Gomes (2011) analisando a interação entre Executivo e Legislativo na área da saúde observou uma intensa atividade de modificação das proposições em todas as vias entre 1999 e 2006.

Devemos considerar que para uma análise mais robusta do processo legislativo é necessário compreender não apenas a autoria das proposições (o *start* da legislação), mas também seu tramite que está sujeito ao escrutínio parlamentar. Estudo recente apontou que as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, por exemplo, foram responsáveis por 45% das mudanças ocorridas nos projetos do Executivo no período 1986-2009 e que 60% do total de projetos alterados pelo

Congresso não sofreram nenhum tipo de veto por parte do Presidente (FREITAS, 2010, p. 90-92).

Mesmo não tendo grande poder de agenda, conforme foi possível constatar por pesquisas anteriores, os membros do Congresso Nacional podem exercer o seu papel de legisladores ao apreciar as proposições legislativas que chegam ao Congresso. As negociações envolvendo Executivo e parlamentares expõem conflitos e as próprias instituições fornecem os meios para atenuá-los. O Poder Executivo quer aprovar seus projetos de preferência sem alterações significativas, já os parlamentares buscam aproximar o conteúdo das políticas aos seus interesses.

Os parlamentares dispõem de recursos institucionais para aprovar, rejeitar ou promover alterações nos textos das proposições apresentadas, incluindo aquelas oriundas do Poder Executivo. Resta saber se o recurso de modificar os textos originalmente apresentados tem sido utilizado pelos membros do Congresso nesta política em específico ou se além de pautar e aprovar a maioria de seus projetos, o Executivo consegue a aprovação dos projetos na forma inicialmente proposta.

O setor agrícola/agrário brasileiro já motivou e ainda motiva conflitos sociais e políticos, divide opiniões, mobiliza setores organizados da sociedade e envolve a atuação das esferas de governo. Este setor tem sido nos últimos anos peça importante para a economia do país, principalmente no campo das exportações. A modernização tecnológica e os altos índices de produtividade quando comparado a outros países se tornaram fonte de propaganda do governo dentro e fora do Brasil, enquanto internamente ainda persistem discussões sobre a distribuição da terra e dos recursos governamentais. Cresceram nos últimos anos a existência de entidades setoriais que se mobilizam para influenciar as políticas públicas nas dezenas de cadeias produtivas do setor, além dos movimentos sociais do campo.

O Congresso Nacional não passa alheio a estas e outras questões políticas tais como o financiamento do setor e a alocação de recursos, as políticas para a agricultura familiar e para o chamado *agribusiness*. Parlamentares ligados ao setor rural se mobilizam para atender a estas diversas demandas e assim transformá-las em políticas públicas, bem como o poder Executivo. Analisar as políticas deste setor, portanto, é conhecer melhor a relação entre Executivo e Legislativo em políticas específicas numa área que mobiliza diversos interesses e remete a representação de grupos sociais e/ou classes.

O questionamento desta pesquisa envolve o papel efetivo desempenhado pelo Legislativo na composição do conteúdo das políticas do setor agrícola/agrário, mais especificamente com relação à proposição e à autoria das leis aprovadas no período 2003-2010, a atuação dos partidos e a intervenção do Legislativo nas políticas. As emendas e/ou substitutivos que o legislador tenha realizado no conteúdo das leis aprovadas são a referência para analisar a intervenção do Legislativo. Terão atenção especial aquelas alterações aprovadas em proposições que tiveram origem no poder Executivo, já que este fator pode denotar uma maior interação entre os poderes na aprovação do texto final.

Ao enfatizar a centralização dos trabalhos legislativos e focar a questão de “quem aprova mais” ou a disciplina partidária, pode-se acabar por não observar a potencial participação dos parlamentares na definição das políticas públicas. Diante do exposto, a hipótese de trabalho é que embora o Executivo predomine na autoria das leis aprovadas nesta seara de políticas, o Legislativo teve participação política efetiva nas matérias sancionadas, pois os parlamentares interferiram na construção de seu conteúdo através de emendas e substitutivos que alteraram os projetos originalmente propostos.

A análise empírica baseia-se na produção legislativa dos poderes e no processo decisório. São estudadas questões referentes à iniciativa legislativa dos poderes e dos partidos políticos e sua relação com o conteúdo das proposições. O conteúdo da proposição é tratado sob a ótica da categoria temática de política agrícola (por exemplo, agrupando proposições sobre legislação fundiária de um lado e financiamento do setor de outro). Haveria variação significativa nas categorias temáticas propostas quando se compara a posição do partido político em relação ao Poder Executivo (situação ou oposição)?

A análise também aponta as principais instâncias de decisão por onde passaram as proposições (Plenário e/ou comissões) e analisa se a proposição original enviada ao Congresso sofreu modificações do Legislativo e em que instâncias elas ocorreram. O que foi observado foi se houve ou não aprovação na Câmara e no Senado Federal de emendas apresentadas por parlamentares visando à modificação do texto dos projetos, especialmente os enviados pelo Executivo. Também foi verificado em que medida houve veto por parte do Presidente nas matérias alteradas pelo legislativo.

O marco temporal (2003-2010) permite um recorte suficiente para identificar alguns padrões na atuação dos partidos e foi escolhido por ter representado um período de expectativas e de grandes discussões em torno dos rumos da política agrícola/agrária diante da ascensão ao Executivo de um partido ligado aos movimentos sociais do campo. Da mesma forma, havia certa expectativa sobre como se dariam as relações políticas entre Executivo e parlamentares ligados ao setor e como se comportariam os partidos políticos nesta situação, em um Legislativo visto por vezes como demasiado conservador nesta área de políticas.

O objeto de análise são as proposições relativas a este setor que foram propostas pelo Executivo e pelo Legislativo entre 2003 e 2010. A análise reúne ao todo 330 proposições, incluindo aquelas que tiverem parecer final do legislador, ou seja, proposições que ou foram rejeitadas e/ou arquivadas ou vieram a ser aprovadas (lei) dentro das duas legislaturas e também aquelas que ainda tramitavam quando da análise dos dados. O principal critério de seleção das proposições foi o projeto ter passado pela comissão de agricultura e pecuária da Câmara dos Deputados (CAPADR) o que demonstra o vínculo institucional com este setor. A pesquisa das proposições foi feita através do site <http://www.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao> da Câmara dos Deputados.

A análise feita deu maior ênfase à tramitação de proposições na Câmara dos Deputados, por ser a Casa onde os projetos de lei do Poder Executivo começam a ser apreciados e por esta Casa dispor de maior volume de dados com fácil acesso. Além disso, é na Câmara dos Deputados que ocorreu a maioria das alterações nos textos dos projetos de lei do Executivo.

O levantamento empírico realizado apontou que grande parte da agenda do setor é aprovada por meio do Poder Executivo, porém houve indícios de que os partidos políticos participaram ativamente das discussões e interferiram nas políticas públicas do setor. O fato de o Executivo dispor de medidas exclusivas como a MPV (medida provisória) tornou este poder mais capaz de coordenar uma agenda política nesta área, mas esta não passou sem o crivo da maioria parlamentar. Os deputados tenderam a apresentar mais proposições e a aprovar mais modificações nas políticas do que os senadores.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro aborda a literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo, procurando enfatizar as discussões sobre as limitações e possibilidades da atuação do Poder Legislativo e

mais especificamente os achados dos trabalhos de ciência política sobre o desempenho do Parlamento em políticas específicas. O capítulo dois traz a problematização sobre as questões de análise que serão desenvolvidas e uma discussão sobre as instâncias decisórias e sobre o uso dos recursos legislativos disponíveis aos parlamentares. O capítulo três reúne as análises empíricas e os principais achados da pesquisa.

Capítulo 1

O DEBATE SOBRE A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES E SEUS REFLEXOS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Tornou-se habitual nos últimos anos a idéia de que o Poder Legislativo tem atuado de forma reativa na condução das políticas públicas, que em sua maioria têm sido formatadas pelo Presidente da República em função de seus poderes quase discricionários. Assim acabou-se por deixar em segundo plano pesquisas sobre o comportamento do Legislativo em políticas específicas.

A compreensão da atuação do Poder Legislativo, objeto central deste trabalho, passa necessariamente pela permanente negociação política deste poder principalmente com o poder Executivo, como demonstraram estudos pioneiros da área de processo legislativo. Assim, surgiram as primeiras discussões sobre a formação e sustentação política de governos e o papel do Executivo e do Legislativo no caso brasileiro.

No Brasil a literatura recente sobre as relações entre Executivo e Legislativo foi pautada entre a tese que defendia a existência de uma desagregação do sistema político nacional devido a desequilíbrios institucionais derivados da necessidade do Presidente eleito compor maiorias no Congresso e a tese que entendia que o Legislativo é induzido à cooperação com o Executivo pela lógica interna de funcionamento do processo decisório.

Na primeira corrente estavam autores que buscaram identificar nas características do sistema eleitoral e das instituições políticas os fatores que elucidassem o histórico de instabilidade dos governos brasileiros. Nesta linha, Abranches (1998) identificou que no Brasil havia um sistema político formado por um presidente com amplos poderes institucionais aliado a um sistema eleitoral multipartidário. Este fator acarretava que o partido ou bloco de partidos que ganhava a eleição presidencial no voto direto dependia para governar de fato (com maioria legislativa) de aliar-se a outros partidos e assim aumentar o escopo de preferências a serem atendidas no novo governo. Como já é sabido, para este modo de governar cunhou-se o termo presidencialismo de coalizão.

Tal condição poderia abrir margem para parlamentares individualmente forçarem uma relação de barganha com o Executivo em troca da aprovação de

projetos de cunho paroquialista (atendendo prioritariamente a sua base eleitoral). A idéia subjacente é de que o Legislativo eleito seria composto por um mescla de interesses diversos e conflitantes, pouco aptos a uma cooperação.

Abranches identificava uma grande limitação para a estabilidade de governos de coalizão, a sua divisão em dois eixos: o partidário e o regional. A base de sustentação política do governo não poderia ser estritamente partidária devido à heterogeneidade social do país, ao federalismo e ao poder dos governadores, além da fragilidade dos partidos na arena eleitoral. O aspecto do federalismo e da força política dos governadores tornou-se foco de Abrúcio (1998), já que via nestes atores grande capacidade de influenciar a política nacional via domínio sobre deputados e municípios de seu território, criando a figura do ultrapresidencialismo estadual.

Defensores desta tese viam um “efeito perverso” do arranjo institucional brasileiro, pois a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e partidos fracos tornava o sistema político instável. A representação proporcional com lista aberta fomentaria o multipartidarismo e personalizaria as campanhas políticas enfraquecendo o poder de disciplina dos partidos (MAINWARING, 1993).

O Poder Legislativo nesta corrente era visto como tendo uma agenda diferente daquela defendida pelo presidente eleito, de forma que haveria uma probabilidade grande de um confronto entre a agenda do Legislativo e a agenda do Executivo. Esta tese da “agenda dual” foi retomada no período pós-constituente para a questão da estabilidade dos governos. Seria muito difícil neste caso formar maiorias estáveis, como atesta Mainwaring,

Os presidentes necessitam procurar apoio em outros partidos, uma vez que o seu próprio não controla uma maioria que poderia assegurar a aprovação das leis mais importantes. Por que os partidos são extremamente frouxos, os presidentes podem tentar conquistar uma base de sustentação comprando individualmente o apoio de políticos de partidos de oposição. Isso é feito oferecendo-se posições de controle de patronagem e de recursos estatais a deputados, senadores e governadores (que controlam os orçamentos dos estados e alguns recursos federais) que dão apoio ao presidente (Mainwaring, 1993, p.15).

Os parlamentares teriam incentivos para se organizar de forma clientelista e localista devido à fragmentação partidária e ao federalismo que induziria a não apoiar as políticas nacionais do Executivo ou apenas apoiá-las em troca de cargos e benesses (AMES, 2001). O resultado seria a instabilidade da coalizão de governo.

Nesta corrente a perspectiva que se avizinha é de conflito, alimentando a tese de uma agenda dual entre os poderes. De um lado o Executivo que precisa enfrentar os pontos de veto a sua agenda supostamente determinada de antemão e de outro lado, o Congresso clientelista, indisciplinado, sem força partidária e animado pela lógica personalista de seus membros (Mainwaring, 1991; Lamounier, 1994). Neste ambiente surgem explicações que apontam que a concentração de poderes legislativos, administrativos e orçamentários no Executivo seria em função de evitar os possíveis vetos do Congresso, mas que tal medida seria inviável em longo prazo já que geraria um conflito entre os poderes (PALERMO, 2000).

Como sabemos as instituições políticas não ruíram passados mais de 20 anos da carta de 1988 e a segunda corrente teórica nos ajuda a entender o porquê. Estes estudos posteriores trataram de analisar a dinâmica interna do processo legislativo e constataram uma novidade até então: a coalizão de governo era estável e o Executivo tinha alto grau de aprovação de seus projetos de lei, pois estava ancorada em sólido apoio partidário, assim como nas outras democracias ocidentais. O foco de análise passa então para as variáveis endógenas ao processo decisório, tais como o conjunto de normas e procedimentos que regulamentam e estruturam a relação entre os Poderes e a organização dos trabalhos legislativos.

Segundo as análises destes autores (Figueiredo e Limongi, 2001; Santos, 2003; Ricci, 2003) o Executivo detém altas taxas de sucesso¹ e dominância² dentro do processo decisório brasileiro (tabela 1.1). A superioridade é explicada em função de que o Executivo possui instrumentos institucionais exclusivos que desequilibram a balança da iniciativa legislativa para o seu lado (medida provisória, pedido de urgência, o veto presidencial e a exclusividade em matéria orçamentária), alguns deles herdados do regime autoritário³ (CODATO, 2005).

¹ A taxa de sucesso das iniciativas do Executivo é a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder ao Legislativo.

² A taxa de dominância sobre a produção legal se dá pela divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período.

³ Como exemplo, podemos citar a medida provisória inspirada no antigo decreto lei e a manutenção do alto grau de independência política da equipe econômica frente ao grupo dirigente eleito.

A centralização do processo decisório na arena legislativa nos grandes partidos políticos e na Mesa Diretora seria o indício da existência de organização partidária do processo legislativo, contrariando a tese de fragilidade dos partidos.

O controle sobre o processo orçamentário e a distribuição de cargos entre os partidos aliados (patronagem) ajudariam a sustentar o apoio dos partidos aliados ao governo. O recurso ao regime de urgência de que se vale o governo é instrumento decisivo para delinear quais projetos serão prioridade na agenda política. Da mesma forma, também as propostas de deputados que tramitam em regime de urgência têm mais chance de sucesso (RICCI, 2003; AMORIM NETO e SANTOS, 2002).

O instrumento da medida provisória (MPV) é de uso exclusivo do poder Executivo e é capaz de produzir efeitos imediatos, pois sua validade não depende de prévia autorização do Congresso. Este é um dos motivos pelos quais tem sido usado com frequência pelos governos, tanto no período FHC como no governo Lula.

TABELA 1.1: TAXA DE SUCESSO E DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO

Presidente	Sucesso (%)	Dominância (%)
Sarney	72,9	74,5
Collor	62,9	75,3
Itamar	71,7	90,1
FHC I	78,7	80,9
FHC II	73,8	75,7
Lula I	77,8	74,6
Lula II	76,2	85,5
Média	76,6	79,2

Fonte: Freitas (2010)

O Executivo é o único capaz de legislar em matéria orçamentária e esta correspondia, por exemplo, a 47,4 % do total de projetos aprovados com origem no Executivo no governo Lula I (2003-2007) e 57,7% no governo Lula II (2007-2011). Ou seja, além de ter uma lógica própria em relação à legislação ordinária, as leis orçamentárias inflam bastante as iniciativas do poder Executivo.

O Executivo ainda detém, considerando as leis aprovadas pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a supremacia na quantidade de leis aprovadas desde o governo Sarney até o último mandato do governo Lula. Estes dados são bastante conhecidos e marcam hoje um ponto consolidado da literatura sobre o tema, o qual coloca no Executivo o controle sobre o poder de agenda deixando o Legislativo em segundo plano neste aspecto. Esta limitação do Legislativo teria efeitos também na demarcação das políticas que Executivo e Legislativo são capazes de operar, este trataria de temas sociais e aquele, dos econômicos e administrativos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

No que se refere à capacidade de intervenção dos parlamentares, mais especificamente ao emendamento de projetos de lei, Figueiredo e Limongi (2001) concluem que:

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. (...) Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista. (...) Qualquer deputado pode apresentar uma emenda em defesa dos interesses de sua clientela e contrária aos interesses gerais do partido. No entanto, as chances de que essa emenda seja aprovada são mínimas. Em geral, o destino da emenda é decidido pelos líderes da maioria. Cabe ao plenário ratificar essa decisão por votação simbólica. O deputado que apresentou a emenda não pode forçar a votação nominal da matéria (Figueiredo e Limongi, 2001, pág. 10).

Portanto, a ação individual dos parlamentares estaria sendo mediada pela organização partidária do processo decisório que favorece as lideranças dos partidos, neste sentido o parlamentar possui mais um desafio a sua frente, “encaixar” seu projeto de lei na agenda política da maioria.

Em paralelo com os estudos sobre o poder de agenda, alguns estudos recentes como o de Lemos (2001) e Ricci (2003) procuram contestar a idéia de que existiria uma produção legislativa parlamentar predominantemente de caráter paroquial. Estes trabalhos estão enquadrados na análise do tipo de legislação produzida e no impacto externo desta produção legislativa dos parlamentares.

Lemos (2001) analisou as características das escolhas dos parlamentares brasileiros nas áreas de educação e saúde, no período de 1988 a 1994. A pesquisa analisou a motivação da iniciativa parlamentar (se voltada para a concessão de benefícios concentrados ou difusos) e sua relação com filiação partidária e origem regional. Lemos demonstrou que os parlamentares tenderam a apresentar maior

número de projetos que promoviam benefícios difusos para toda a sociedade, não obstante também tenham oferecido, independentemente da sua orientação político-ideológica, propostas de cunho concentrador de benefícios.

Podemos verificar que na primeira corrente de interpretação o quadro era mais pessimista tendendo para um permanente estado de crise iminente, na segunda corrente um pouco mais otimista haveria uma estabilidade induzida pelo domínio do Executivo. Nas palavras de Freitas (2010, p. 25) ocorre que “a lógica que se visualiza, por um lado, é a da confrontação, do embate entre preferências diversas, e de outro, a da cooperação institucionalmente induzida”.

A idéia de um confronto da agenda do Executivo com a agenda do Legislativo não encontraria respaldo empírico, sustenta Limongi (2009). Não existiria uma agenda formulada em um primeiro momento para a qual, em um momento posterior, buscar-se-ia obter apoio. A fusão de poderes que caracteriza o presidencialismo brasileiro implicaria na fusão das agendas dos poderes.

A tese da agenda dual, ou seja, da agenda prévia e distinta que nortearia a atuação política dos poderes comumente é introduzida no debate sobre a interação entre Executivo e Legislativo. Assim, o poder Executivo seria eleito com um programa de governo e o poder Legislativo com outro, os parlamentares neste caso a partir de interesses focados na busca de benefícios que contribuam para sua reeleição. Se uma agenda é implementada, a outra não é. Como nenhuma das partes tem poder para prevalecer sobre a outra, segue que “o resultado é uma barganha, no mau sentido do termo” (LIMONGI, 2009, p. 3). Nessas condições, o que se avizinha é a disputa entre agendas concorrentes e a consequência seria o Executivo ceder aos interesses duvidosos dos partidos.

Procurando em certa medida rever os próprios conceitos a cerca dos poderes do Executivo, Limongi (2009) passa a adotar a idéia de que a agenda do Executivo seria na realidade a agenda da maioria, ou alternativamente, a agenda do governo. Afirma que o poder de agenda significa que “a maioria conta com os meios institucionais para aprovar as medidas que prefere ao *status quo* superando os obstáculos que a minoria anteporá às suas pretensões e seus problemas de coordenação ou ação coletiva” (idem, 2009). O que está fora da agenda, as não-decisões, são as que não contariam com o apoio da maioria.

Ao analisar o processo orçamentário da LOA (Lei Orçamentária Anual), mais especificadamente os recursos alocados pelo Executivo e Legislativo em

investimentos, no período 1996-2001, Limongi (2009) aponta para uma agenda de caráter complementar entre os poderes. Obviamente, que não se pode supor identidade de interesses e ausência de conflito, mas sim um princípio de coordenação. Ocorre que as áreas prioritárias para investimento dos dois poderes foram basicamente as mesmas. A aprovação e execução do orçamento poderiam levar a um confronto de agendas, uma luta por alocação de recursos, mas tal fato parece não ter ocorrido.

Tanto no Brasil como em outros países presidencialistas e parlamentaristas, a iniciativa legislativa é um primeiro passo do processo legislativo, já que a aprovação de qualquer legislação, mesmo a medida provisória, depende de negociações com os partidos aliados no Congresso respeitando assim ao processo em que a maioria legislativa decide (LIMONGI, 2006, p. 28-33). Além disto, os líderes partidários coordenam o processo legislativo e a distribuição dos cargos dentro do Congresso e seus poderes formais permitem preferências independentes das do Executivo (MIRANDA, 2010). A agenda do Executivo, portanto, não pode ser imposta contra a vontade da maioria, desta forma parte dos juízos negativos acerca do legislativo brasileiro viriam da deslegitimação de seus interesses, normalmente os vinculando as formas oligárquicas de dominação política.

A medida provisória também pode ser entendida como instrumento da coalizão de governo e não do Executivo simplesmente, já que costuma ser editada para atender anseios dos partidos que compõem a coalizão. O fato é que, como qualquer lei, a MPV para tornar-se norma jurídica permanente precisa ser votada pelo Congresso no prazo de até 45 dias após a data de sua publicação. Este fato permite uma brecha para que os parlamentares possam fazer modificações na MPV original através de emendas e assim deixar sua marca na legislação originada no Executivo. Este ponto será explorado no capítulo que reúne as análises empíricas.

A discussão da agenda por vezes é também distorcida devido ao foco de análise estar apenas nos projetos transformados em lei, o que pode deixar para trás a questão relevante dos projetos que são rejeitados e também as não decisões, que ao fim e ao cabo definem o conteúdo da agenda do Congresso. Focar apenas no conteúdo aprovado pode passar a impressão de que o Legislativo tem um papel menos atuante do que o real. A análise que foi feita aqui leva em conta os projetos sancionados, os rejeitados e arquivados sem decisão.

A ocorrência da não decisão pode levar um projeto a ser arquivado, por exemplo, quando o relator designado não apresenta seu parecer sobre a matéria dentro do prazo da mesma legislatura em que a matéria foi proposta. Outra dificuldade é causada pela possibilidade de que a agenda apresentada pelo Executivo resulte de negociações prévias entre este e as lideranças partidárias (AMES, 2002), de forma que uma política pode ser aprovada com autoria formal do Executivo e mesmo assim conter preferências e interesses de membros do Legislativo.

Com relação à agenda, uma percepção exagerada do papel do Executivo na produção legal pode ser resultado da ênfase na autoria das proposições legislativas convertidas em norma legal como elemento caracterizador da agenda de um Poder desconsiderando outros comportamentos como, por exemplo, a modificação dos projetos pelos parlamentares e o apoio oferecido à tramitação dos mesmos.

Além disso, há interpretações diferentes sobre o uso da disciplina partidária nas votações como elemento suficiente para atestar o padrão de ação legislativa. Uma visão alternativa sobre desempenho de governo é desenvolvida por Jairo Nicolau (2000). Esse trabalho relaciona disciplina partidária e desempenho presidencial durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Seu objetivo é “investigar em que medida a disciplina partidária afeta o sucesso na aprovação de medidas de interesse do Executivo. Uma taxa de disciplina reduzida, por exemplo, pode transformar uma coalizão majoritária em minoritária” (NICOLAU, 2000, p.710). O autor identificou grande variação nos índices de disciplina partidária entre os partidos, sendo que os maiores índices encontram-se entre partidos de esquerda (PC do B e PT) e que, portanto, seria “razoável supor que a estrutura organizacional dos partidos tenha impacto sobre a taxa de disciplina partidária” (NICOLAU, 2000, p. 714).

Embora tenha verificado um alto desempenho de FHC nas votações nominais, NICOLAU (2000) mostra que a indisciplina partidária e ausências nas votações foram responsáveis por algumas derrotas e várias incertezas sobre o resultado das decisões durante o período. Ou seja, o autor chama a atenção também para a organização interna aos partidos (facções pró e antigovernista) e para conflitos em torno de quais posições adotar em relação a assuntos específicos. Os parlamentares situacionistas formalmente apóiam o governo, mas este apoio pode variar em função da natureza da política em questão. Certas matérias

demandam muita negociação e maior apoio político, caso das emendas constitucionais. Conflitos dentro da base aliada devem ser considerados.

Os números que apontam o domínio do Executivo são robustos no que se refere ao total de leis que são aprovadas, porém pouco conhecemos sobre o comportamento legislativo em políticas específicas. As taxas de sucesso e dominância podem sofrer variações em função da área de política em questão, assim como a possível dominância do Executivo pode vir acompanhada em alguma medida de contribuição do Legislativo na construção do conteúdo das políticas públicas, por exemplo, as do setor agrícola.

Nas políticas de saúde, Gomes (2011) identificou que havia variação nas taxas de sucesso e dominância do Executivo quando se comparava o total de leis com as leis na área da saúde. Entre 1999 e 2006 o Executivo detinha 77,7% de sucesso na aprovação de MPVs quando a referência era o total de leis, já na área de saúde este percentual aumentava para 85%. De outro lado, quando se verificava o uso de PLP (Projeto de lei complementar) a taxa de sucesso do Executivo caía de 53,8% (total de leis) para 33% (na área de saúde).

Quando se analisa as políticas vinculadas ao setor agrícola que passaram pelo Congresso, pode-se verificar a predominância do Executivo como principal ator ou haveria espaço para o Legislativo expressar suas preferências? Este trabalho acredita que o entendimento desta questão passa por compreender melhor como se dá a interação entre os poderes nas diferentes fases que uma matéria legislativa comporta. Obviamente que o estudo de uma única área de política não permite generalizar a argumentação, mas pode contribuir para os estudos de políticas específicas e apresentar aspectos que passam despercebidos quando se analisa o todo.

Este trabalho se alinha com outros estudos (Freitas, 2010; Martin e Vanberg, 2004, 2005; Limongi, 2009) ao enfatizar que a necessidade do presidente eleito de formar uma base de governo no Legislativo indica que os partidos participam da construção de uma agenda de governo. Desta forma se posiciona no sentido de defender que há um espaço de negociação entre os poderes na formulação desta política específica. O argumento a ser utilizado aqui é que há participação do Legislativo no conteúdo das matérias sancionadas, espaço efetivado por meio do emendamento aos projetos.

Este mesmo argumento está presente nos estudos de caso realizados por Martin e Vanberg (2004, 2005) na Alemanha e Holanda. Os autores analisam os problemas de coordenação política existentes entre partidos de uma coalizão, argumentando que governos multipartidários fazem uso do processo de revisão legislativa (emendamento) para solucionar os conflitos de preferência dentro da base aliada quando da construção de uma política pública.

A delegação de poderes do Legislativo ao Executivo para iniciar as políticas públicas resulta em maior *expertise* do gabinete presidencial o que faz com que os respectivos ministérios atuem mais fortemente na formulação primária do conteúdo das políticas. Este fato incorre em risco para os membros da coalizão, pois o ministro é antes de tudo um membro do partido que ocupa determinada pasta ministerial e, portanto, suas preferências estão mais próximas do interesse do seu próprio partido do que da média das preferências dos membros da coalizão. Segundo os autores, as tensões provenientes desta relação acabam por ser resolvidas no processo de tramitação das proposições, ou seja, no interior do Legislativo.

Ainda nesta corrente Freitas (2010) analisou o conjunto de políticas aprovadas com origem no poder Executivo e constatou que nestes casos houve significativa participação do Legislativo por meio de emendas e substitutivos que foram incorporados ao conteúdo final das políticas.

TABELA 1.2: VOLUME DE MATÉRIAS DO EXECUTIVO ALTERADAS POR GOVERNO (1998-2009)

	Sarney	Collor	Itamar	FHC	FHC II	Lula	Lula II*	Total
Sem alterações	18 (40,9%)	36 (29,8%)	25 (31,2%)	43 (38%)	91 (47,9%)	144 (44,6%)	56 (38,1%)	413 (40,6%)
Com alterações	26 (59,1%)	85 (70,2%)	55 (68,8%)	70 (62%)	99 (52,1%)	179 (55,4%)	91 (61,9%)	605 (59,4%)
Total	44 (100%)	121 (100%)	80 (100%)	113 (100%)	190 (100%)	323 (100%)	147 (100%)	1018 (100%)

Fonte: Freitas (2010) a partir do banco de dados do CEBRAP.

* Até 31 de dezembro de 2009.

Cerca de 60% das matérias iniciadas pelo Executivo sofreram algum tipo de alteração pelo Legislativo, o que segundo Freitas (2010) permite afirmar que mesmo que a preponderância sobre a iniciativa legislativa continue sob domínio do Executivo, o poder Legislativo participa ativamente do processo de construção das políticas. Pode se discutir se essa participação é mais ou menos impactante, melhor ou pior em termos qualitativos, mas esta participação é efetiva e indica uma negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no tocante ao conteúdo das políticas. É preciso ponderar que nem toda alteração por parte do Legislativo é contrária aos interesses do Executivo, entretanto estas alterações indicam, pelo menos, um processo de negociação. Este trabalho se alinha com estes estudos e procura verificar qual o grau de participação do poder Legislativo nas políticas do setor agrícola/agrário que foram sancionadas entre 2003-2010.

Não se quer aqui discutir que as proposições que entram na pauta política do Congresso sejam definidas pelo Legislativo ou que este domina o processo decisório, este ponto já foi muito bem elucidado em estudos anteriores (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003). O Executivo junto com as lideranças partidárias da base aliada define o que entra ou não na pauta legislativa, o que se pretende mostrar é que o Legislativo interfere posteriormente ao propor e aprovar mudanças no projeto original. O Poder Executivo durante a tramitação das matérias de seu interesse acaba por ter que negociar com o Poder Legislativo o conteúdo que virá a compor aquela futura política e acredita-se que não seria diferente no caso das políticas do setor agrícola.

Freitas (2010) demonstra que entre os projetos de iniciativa compartilhada entre Executivo e Legislativo e que tiveram substitutivos aprovados (que podem afetar significativamente o conteúdo dos projetos), 81 % destes sofreram alguma mudança por intermédio de parlamentares de partidos que compõem a coalizão governamental. As comissões permanentes da Câmara dos Deputados, por exemplo, foram responsáveis por 45% das mudanças ocorridas e 60% do total de projetos alterados pelo Congresso não sofrem nenhum tipo de veto do Presidente (FREITAS, 2010, p. 90-92).

Ao examinar os projetos de lei do Executivo que foram aprovados entre 1996 e 2006, Cruz (2009) verificou que os deputados e senadores alteram o texto dos projetos enviados pelo Executivo. A maioria das alterações ocorreu na Câmara dos

Deputados e mesmo tramitando em regime de urgência os projetos foram modificados pelos parlamentares.

Em suma, os dados mais consistentes da literatura sobre a interação dos Poderes na produção legal atribuem papel de destaque ao Presidente na iniciativa de políticas públicas, mas com apoio da maioria legislativa para definir seu conteúdo final. O parlamentar filiado a um partido que pertence a coalizão governamental não apenas vota com o governo, ele participa da elaboração das políticas governamentais. Os estudos sobre políticas específicas podem nos ajudar a compreender melhor o papel que tem sido desempenhado pelo Legislativo.

1.1 A LITERATURA SOBRE POLÍTICAS ESPECÍFICAS E A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO

O caminho de análise mais produtivo parece ser aquele que valoriza mais as condições de cooperação e negociação entre Executivo e Legislativo na produção de políticas públicas, assim o Parlamento retoma sua importância dentro da tomada de decisão.

O Executivo continua detendo os meios institucionais que o propiciam a ser o ator que tem mais poder para aprovar a legislação, porém a influência do Legislativo ocorreria por meio de participação na coalizão de governo, através das modificações nas propostas do Executivo, na apresentação e defesa daquelas provenientes de setores organizados da sociedade e pelo poder de barganha decorrente da necessidade de seu consentimento, pois toda produção legislativa depende de sua autorização final.

O Legislativo continua a reagir a demandas iniciadas externamente, na sociedade organizada, como no período da Constituinte, só que não teria a mesma capacidade para integrá-las e, principalmente, dependeria da agenda da coalizão. A conjunção de interesses da coalizão de governo seria, então, o principal referencial para orientar a agenda do sistema de produção legislativa no período recente (SANTOS, 2003; GOMES, 2011).

Não são muitos os estudos sobre a interação dos poderes na produção de políticas em específico. Neste campo Araújo (2008) analisou a Lei Agrícola - Lei nº 8.171/ 1991 - e suas alterações até 2008. Esta foi elaborada como diretriz constitucional para o setor (art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias). O autor ressalta que a lei foi sancionada após cerca de dois anos de debates e apreciações nas duas casas legislativas, onde muitos projetos de lei e substitutivos foram apreciados, ao longo de sua tramitação, até que se chegasse aos termos finais para sua aprovação. Intentavam, os legisladores, estabelecer uma norma única, ampla, que direcionasse e orientasse o setor agrícola, tanto pelo lado do desenho e implementação das políticas públicas, como dos incentivos e restrições ao setor privado.

Todavia, o resultado final do texto da lei ficou restrito a aspectos organizacionais do poder público e ao traçado de normas gerais orientadoras para o setor privado. Ao final ficou como “carta de princípios e intenções” do setor, já que ao sancionar o projeto de lei, o Presidente da República apôs-lhe quantidade tal de vetos, que o desfigurou. Os vetos ocorreram, em grande parte, sobre os dispositivos que conferiam ao Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA, criado pela Lei, caráter deliberativo e autonomia para ditar os rumos da política agrícola, inclusive com decisões acerca de alocação de recursos orçamentários. Também foram vetados dispositivos que criavam subsídios e incentivos ao setor, sob a alegação de “inconstitucionalidade” ou de “contrário ao interesse público”.

O que Araújo (2008) parece apontar é que o setor agrícola é de fato estruturado e normatizado por outras leis que em parte passam pelo Parlamento, em parte são dirigidas diretamente pelo Ministério da Agricultura. Aqui nos interessa a parte referente ao Legislativo.

Sobre o setor agrícola pode-se citar o estudo de Ricci e Lemos (2004), ao examinar a produção legislativa e as preferências eleitorais dos membros da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados (CAPADR) no período 1991-2002. Concluíram os autores que as proposições que tramitavam nesta comissão eram, em sua maioria, políticas que se voltavam para temas abrangentes.

Os autores chamam a atenção para dois aspectos: a *expertise* e a conexão eleitoral. No primeiro caso, demonstrou-se que os parlamentares que compõem a CAPADR têm um elevado nível de especialização, o que repercute na aquisição e na distribuição de informações. No segundo caso, comprovou-se ainda que os municípios onde esses parlamentares concentram votos são na maioria rurais e intermediários, mas, em contrapartida, que a maior parte dos votos são urbanos (RICCI e LEMOS, 2004).

A dissertação aqui desenvolvida tem outro objetivo que é o de analisar o processo de tramitação das políticas do setor agrícola e o uso dos recursos legislativos neste processo. Nesse sentido nos interessa mais o dado levantado por Ricci e Lemos (2004) que aponta para a ocorrência de não-decisão em várias matérias que passaram pela CAPADR. A ocorrência de não-decisão nas comissões para os projetos analisados também foi verificada nesta dissertação.

No enfoque do Legislativo como agente de políticas públicas, o que se observa são duas conclusões diferentes: de um lado, aquelas que ressaltam o poder do Executivo sobre o Legislativo na produção legal e, de outro, estudos que procuram evidenciar o processo de negociação entre os poderes na formulação das políticas. Ambos indicam que o Executivo aprova formalmente mais projetos de sua autoria, porém é na segunda vertente explicativa que o Legislativo adquire um papel mais relevante no processo decisório.

Trabalhos como o de Oliveira (2005) investigou o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas de financiamento da educação. Analisou mais de quinhentas proposições sobre matéria educacional apresentadas na Câmara dos Deputados nas 50ª e 51ª legislaturas (1995 a 2003) e concluiu que, em geral, só tiveram curso e aprovação final aquelas oriundas do Poder Executivo.

Nesta linha Rodrigues e Zauli (2002) avaliaram o período entre 1985 e 1998 e observaram que os presidentes legislaram na área da saúde praticamente à margem do Congresso, por meio da edição de medidas provisórias, que foram pouco modificadas em seu conteúdo. Entretanto, sugeriram uma recuperação da capacidade combativa do Congresso, pois muitas das medidas provisórias foram reeditadas por algum tempo, mas ao final não foram convertidas em lei.

Abicalil (2007), ao examinar o conteúdo e o curso de 99 proposições, no âmbito da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, no período de fevereiro de 2000 a janeiro de 2003 constatou o baixo aproveitamento dos projetos originários da iniciativa parlamentar (da Câmara e do Senado) no Brasil. O volume de projetos do Legislativo que são arquivados seria um denunciador da fragilidade da ação parlamentar na mudança e no aperfeiçoamento da legislação definidora da política educacional. Estes autores acima citados partem do fato de que a maioria das proposições transformadas em lei tem como origem o poder Executivo, ou seja, o foco está em quem iniciou a legislação que veio a ser aprovada.

O trabalho aqui em questão adota a segunda linha explicativa ao considerar que a iniciativa em si não pode ser tomada como representativa de todo o processo legislativo e do resultado que se transforma em norma jurídica. Modificações nos projetos originalmente enviados ao Congresso pelo Executivo podem ocorrer e assim descaracterizar seu conteúdo original. A análise empírica aqui realizada em consonância com outros trabalhos nesta área procurou verificar o número de projetos de lei que tiveram emendas e substitutivos de parlamentares aprovados e incorporados ao texto final. Por este mecanismo o Legislativo pode afetar projetos do Executivo e deixar sua marca nas políticas públicas.

Levando em conta a questão anteriormente citada, Martins (2011) ao analisar a participação do Legislativo na produção de políticas públicas no campo educacional chegou a conclusões diferentes daquelas que defendiam a baixa capacidade de atuação do Legislativo. Seu estudo apontou que houve intervenção significativa deste poder na definição das políticas públicas educacionais, ainda que a iniciativa das proposições tenha tido origem, em grande parte, no poder Executivo.

O grau de intervenção do Poder Legislativo na revisão de propostas de emenda constitucional, projetos e medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, por exemplo, foi bastante elevado. De modo recorrente, o conteúdo final das emendas constitucionais e das leis examinadas no estudo de Martins (2011), foi substancialmente distinto dos projetos originalmente encaminhados. Conclui o autor que o Congresso brasileiro não foi obstáculo à inovação em políticas educacionais estruturantes, mas agente colaborativo e participativo.

Na análise aqui realizada serão verificadas as instâncias decisórias por onde os projetos identificados na área de política agrícola passaram na Câmara dos Deputados (Comissões ou Plenário) bem como em que instâncias ocorreram as alterações feitas pelos parlamentares nos projetos sancionados. Será verificado também se estas alterações ocorreram na Câmara, no Senado ou em ambas as Casas Legislativas.

Nesse sentido, Gomes (2011) analisando a interação entre Executivo e Legislativo na área da saúde entre 1999 e 2006 observou uma intensa atividade de modificação das proposições em todas as vias (por exemplo: 58% das MPV foram objeto de lei de conversão, o que só ocorre quando há modificação do texto original, e quase 80% das PEC da saúde convertidas em emendas constitucionais foram objeto de substitutivo, como também 40% dos PLN, 90% dos PLN — orientadores

do orçamento e as duas leis complementares relacionadas à saúde. Isso indica que o Legislativo participou ativamente do processo de produção, na mesma linha sugerida pelos achados de Martins (2011) e Cruz (2009).

Gomes sugere que um único padrão de interação baseado na dominância de um dos atores não é adequado para a compreensão do caso brasileiro. O nível de conflito distributivo gerado pela proposição é importante para motivar um maior envolvimento do Executivo, mas este depende do envolvimento de sua base para obter êxitos. O comprometimento orçamentário exerce grande atrativo, pois o Executivo já se encontra fortemente restringido por dispositivos constitucionais em sua capacidade de direcionar novos gastos e é provável que resista a uma maior carga de obrigações. Apesar de alguns impasses e decisões insuficientes quanto ao financiamento da saúde, decisões foram produzidas de acordo com as prioridades dos atores.

O estudo de Gomes apontou que mais de 70% da tramitação das propostas em todas as vias foram encerradas devido a não-decisão (arquivamento ao final da legislatura pela falta de pareceres de comissões). Seu trabalho também constatou que a coalizão obteve elevadas taxas de dominância em todas as vias (quando o Executivo não dominou, foram os parlamentares da base), o que não implica numa predominância do Legislativo. Contudo, foi possível observar a liderança do Legislativo por meio de uma abordagem qualitativa no caso da saúde: em situação especial, na Constituinte de 1987/1988 e na aprovação da Lei Orgânica da Saúde.

Outra importante contribuição pode ser encontrada no trabalho de Diniz (2005), que analisou o sucesso e o fracasso na aprovação de agendas governamentais, com relação à outra área de política pública, a trabalhista. Para a autora sucesso e fracasso da agenda presidencial não podem ser medidos apenas pela indicação do trâmite final da proposição. Se assim o fosse, a conclusão seria que os quatro últimos presidentes não implementaram sua agenda em face de um Legislativo hostil e pouco disposto a cooperar.

O acompanhamento da tramitação das proposições na área trabalhista demonstrou que o processo decisório, pelo menos no campo da legislação social do trabalho, foi bem mais institucionalizado do que às vezes se assume. O Executivo conseguiu aprovar parte de sua agenda, não porque se valeu de poderes discricionários, mas porque houve uma clara articulação nas relações entre a Presidência e sua base parlamentar de apoio (DINIZ, 2005, p. 361-62).

Braga (2011) analisou a relação entre os Poderes nas decisões legislativas sobre a Reforma Bancária de 1964 e a alteração do CMN (Conselho Monetário Nacional) em 1994. Verificou que mesmo no caso da utilização de medida provisória por parte do Executivo em 1994 o processo foi negociado com o Legislativo, com embates e propostas de mudança na lei, que em parte atenderam os interesses da maioria parlamentar. Entende o autor que aceitar que o Parlamento teria abdicado de qualquer decisão em matéria de política monetária e creditícia é afiançar que os parlamentares não possuiriam preferência alguma na matéria, ou de outra forma, “que não identificariam nenhuma relação entre seus destinos políticos e a condução da economia” (BRAGA, 2011, P. 84).

Estes estudos demonstram que há uma permanente negociação entre o poder Executivo e o poder Legislativo na elaboração de políticas públicas, ou seja, a mais colaboração do que empecilhos. Esta negociação permanente que parece predominar, portanto, envolve o uso dos recursos legislativos como mecanismo institucional para “ajustar” as diversas preferências presentes no âmbito do Legislativo, tal fato permite acordos para que um projeto seja votado em condições de ser aprovado pela maioria que compõe o governo.

É de se esperar, portanto, que no caso das políticas do setor agrícola esta dinâmica de negociação da agenda política se mantenha e haja alterações introduzidas pelos parlamentares. O que se precisa avançar e este trabalho espera contribuir para tanto, é que precisamos conhecer melhor a produção de políticas específicas e aferir em cada caso o resultado da interação entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Capítulo 2

O CONTEXTO INSTITUCIONAL E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA O SETOR AGRÍCOLA

As políticas vinculadas ao setor agrícola estão enquadradas numa área maior, que é a de interesse econômico. Compreendem historicamente o desenvolvimento de políticas que passam pelo Executivo, pelos ministérios específicos do setor e pelo Legislativo.

Fazendo uma breve contextualização sobre o assunto deste trabalho pode-se dizer que nos últimos anos o setor agrícola passou por transformações, seja no âmbito da iniciativa privada, seja no âmbito das políticas públicas desenvolvidas para o setor. No período recente, passou-se por momentos distintos na posição governamental sobre o setor. Nas décadas de 1970 e 1980 a produtividade havia crescido substancialmente pelo aumento da oferta de crédito público e pela expansão das fronteiras agrícolas, porém o contexto político da ditadura impedia um debate sobre os problemas agrários.

Alberti (2008) entende que a agricultura foi um dos setores que melhor se adaptou a abertura comercial da década de 1990, conseguindo abrir mercados fora do país de maneira a tornar-se ponta de lança dos acordos comerciais feitos pelo país daí em diante. O começo da década de 1990 revelou um aumento do crédito privado e da preocupação dos governos com a agricultura familiar, para além do grande produtor. Dentre as ações públicas neste sentido destaca-se a criação em 1999 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que trata justamente dos assuntos relativos à agricultura familiar e reforma agrária.

No âmbito da sociedade civil houve um intenso processo de representação de interesses neste setor a partir da criação de movimentos sociais do campo, de associações e entidades setoriais, além dos sindicatos patronais (CNA). Esta organização política gera demandas para o setor público e este procura responder através dos mecanismos que dispõe. Entre as arenas decisórias por onde passam as decisões políticas deste setor está o Poder Legislativo, o qual mereceu a análise deste trabalho.

A análise foi feita a partir da verificação de como se deu o processo de formulação normativa das políticas setoriais agrícolas no âmbito do Poder

Legislativo brasileiro, considerando as iniciativas individuais dos parlamentares, sua relação com as respectivas vinculações partidárias e as interações com as propostas originárias do Poder Executivo.

Pode-se observar através da literatura que os estudos sobre o Legislativo comportam o uso de diversas variáveis explicativas por parte dos pesquisadores, operacionalizadas de diferentes formas. Brevemente podemos classificá-las em dois grupos: variáveis do tipo *exógenas* e do tipo *endógenas* à organização legislativa.

Por *variáveis exógenas*, entendem-se as variáveis utilizadas nas explicações que remetem a aspectos sociais, econômicos, entre outros fatores que são externos ao processo legislativo. Por *variáveis endógenas*, assumem-se aquelas que dizem respeito à organização interna do Poder Legislativo e ao processo decisório.

Santos (2008) elaborou uma interessante revisão da literatura sobre o tema e apontou alguns exemplos das variáveis utilizadas em cada grupo. No grupo das variáveis exógenas podemos citar o federalismo, a ideologia, o sistema eleitoral e partidário entre outros. No grupo das variáveis endógenas podemos citar os poderes do Presidente, os direitos parlamentares, a ação dos partidos no Congresso e o conjunto de variáveis relativas às regras de tramitação e ao tipo de proposição e seus impactos nos *outcomes* legislativos.

Alguns trabalhos inclusive se caracterizam pelo esforço de combinar, de forma mais ou menos equilibrada, variáveis exógenas e endógenas (PEREIRA E RENNÓ, 2001). Ainda há aqueles que consideram os valores, ideologias e a organização partidária na explicação do comportamento legislativo dos deputados (RODRIGUES, 2002) e os que procuram mapear as bases sociais a que se vinculam os parlamentares, inclusive os vinculados a interesses rurais (VIGNA, 2007).

Particularmente nesta dissertação nos interessam as variáveis endógenas, tais como o uso das prerrogativas institucionais a quem direito o Poder Executivo e o Poder Legislativo, por exemplo, a capacidade de emendar projetos do segundo e de vetar dispositivos de lei do primeiro durante o processo decisório. Não se pretende discutir se as outras variáveis são relevantes, já que até que se prove o contrário elas podem possuir grau explicativo. Mas para este recorte o foco é discutir o uso dos recursos legislativos pelos parlamentares e neste caso o processo interno adquire maior destaque, embora não se exclua outras possíveis conexões.

Em suma, o nosso foco está no processo interno que envolve a atividade legislativa. As instituições próprias do Poder Legislativo (e a sua relação com o Executivo) importam e têm impacto tanto na organização, quanto no desempenho e no conteúdo dos resultados legislativos. A percepção de que as instituições capacitam ou restringem em grande medida as ações individuais ou de grupos de indivíduos, influenciando os resultados e alterando seus objetivos, tornou-se recorrente nos estudos de ciência política nos últimos anos. Desta forma, as instituições políticas são, portanto, o *locus* ou ainda o ponto de partida para analisar a ação parlamentar no contexto das Casas legislativas.

Neste trabalho as referências são as prerrogativas da carta de 1988 e as normas do regimento interno da Câmara dos Deputados, pois estas fornecem a estrutura da produção legislativa. As regras do processo decisório distribuem recursos de poder, por meio da designação da competência dos atores, da seqüência de tramitação, dos procedimentos legislativos disponíveis e dos requisitos para aprovação da matéria nas diversas instâncias de decisão. Desse modo, os comportamentos tornam-se mais previsíveis na tramitação das proposições e os atores podem identificar os possíveis caminhos para suas ações.

Deter a iniciativa de uma lei propicia ao agente detentor conformar o conteúdo da proposta. O controle do momento da votação, no entanto, gera outros efeitos. Acelerar a votação de uma matéria, levando-a diretamente para as instâncias finais (no caso brasileiro o Plenário), é tanto um mecanismo para abreviar o tempo de espera (que pode ser um elemento importante ao processo político), quanto uma forma de suprimir instâncias institucionais ou grupos opositores que poderiam trazer reverses ao projeto.

A tramitação das proposições se dá em sucessivas fases de iniciação, apreciação e conclusão. A iniciação ocorre com a apresentação da proposição pelo autor; a apreciação é realizada pelos parlamentares em múltiplas instâncias de decisão nas duas Casas e a conclusão ocorre quando a proposta é aprovada (com ou sem modificações), rejeitada ou, simplesmente arquivada pela não-deliberação.

A dissertação explora estes momentos do processo legislativo, começando pela fase da iniciativa legislativa (organizada de um lado em torno dos partidos e de outro em torno dos poderes); a fase de apreciação das matérias, com ênfase no uso dos recursos legislativos e por fim a conclusão. Adiante vamos explorar mais detalhadamente os pontos a serem analisados.

2.1 A INICIATIVA LEGISLATIVA DOS PARLAMENTARES

Dentre as fases do processo legislativo, a menos custosa é a fase de proposição. Os parlamentares possuem custo extremamente baixo para apresentar propostas, pois dispõem de diversas fontes para elaboração das mesmas, inclusive equipes institucionalizadas nas Casas, que os igualam em termos de conteúdo técnico. Além disso, muitas vezes os benefícios já podem ser coletados no momento da apresentação, pela marcação de posição perante grupos de interesse (GOMES, 2011).

Na fase de iniciativa uma vez que esteja motivado a inserir determinado tema de política na agenda, o ator precisa avaliar os custos e benefícios da apresentação da proposição. Geralmente, o Presidente necessitando liderar uma agenda coerente de governo, precisa otimizar recursos (de coordenação da coalizão em cada instância de decisão, de monitoramento, além do tempo para obtenção de resultados) e apresentar propostas que apresentem impacto durante o período de governo.

Com relação aos atores políticos considera-se neste estudo que as motivações dos parlamentares com relação a uma determinada política pública, como as do setor agrícola, podem ser entendidas a partir de um quadro referencial segundo o qual o comportamento legislativo obedece a um comportamento racionalizado, relacionado com o êxito político do próprio parlamentar, seus compromissos políticos, sua visão de mundo e as interações com o contexto institucional (partidos políticos, o próprio Parlamento, etc.).

No trabalho aqui desenvolvido não se pretende analisar o impacto externo da ação parlamentar, nos interessa mais de perto analisar fatores endógenos, entre eles a posição dos partidos em relação ao poder Executivo e o seu possível impacto no conteúdo das leis produzidas. A partir da análise das emendas aprovadas e executadas ao orçamento, Figueiredo e Limongi afirmam que foi possível identificar no Congresso:

A forte presença dos partidos políticos agrupados em dois grandes grupos, situação e oposição, em todas as suas etapas (...), ou seja, a noção de que o Congresso desfigura e retira a coerência programática do orçamento não é validada pela análise que empreendemos. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 306).

A dinâmica interna dos trabalhos legislativos, portanto, opõe os partidos em função de sua posição política frente ao Executivo, nas diversas instâncias legislativas. Os partidos são os responsáveis, por exemplo, pela indicação dos membros das comissões temáticas, destacadamente os seus presidentes, que posteriormente escolhem os relatores das matérias.

Samuels (2003) sugeriu que parte do desinteresse dos parlamentares em seguir carreira no Legislativo pode ser devido a um sentimento de baixa estima provocado pela dificuldade de um parlamentar individual influir na produção de políticas públicas. Os parlamentares percebem que o sucesso de propostas individuais demanda apoio coletivo, incluindo o dos partidos políticos, de membros de comissões temáticas e, se for o caso, da coalizão de governo. Samuels destaca a importância da mediação que as lideranças partidárias fazem quando da tramitação das proposições. Sabe-se, neste sentido, que propostas de lei de deputados tendem a tramitar mais rapidamente quando recebem a qualificação de tramitação de caráter urgente por parte dos líderes partidários (Ricci, 2003).

A iniciativa legislativa no campo social tende a apresentar um impacto amplo em termos de números de indivíduos afetados. Tratando-se de uma política setorial e sendo um objeto que não tem impacto difuso na sociedade, como a educação ou saúde, com provável impacto eleitoral mais restrito em termos de público afetado, cabe questionar o interesse dos membros dos partidos em propor projetos na área de política agrícola.

Desta forma, o primeiro ponto a ser explorado no capítulo III (referente à análise dos dados) é o que diz respeito à iniciativa legislativa dos partidos políticos nesta seara de políticas. Pretende-se averiguar especificamente três aspectos: a relação entre o tamanho da bancada partidária e o número de proposições vinculadas à temática agrícola; a relação entre partido do proponente e conteúdo da proposição e a relação entre posição política do proponente (situação ou oposição) e conteúdo da proposição. Neste caso analisaremos somente as proposições oriundas da Câmara dos Deputados.

Adotar apenas o número de proposições por partido poderia gerar uma distorção na análise, já que partidos com bancadas mais amplas tendem a oferecer resposta a um maior número de anseios dos eleitores. A solução encontrada foi adotar a relação entre o número de proposições apresentadas de acordo com o número de deputados da bancada partidária em cada uma das duas legislaturas

estudadas (2003-2007 e 2007-2011). Assim, por exemplo, pode-se encontrar um partido com bancada grande, porém com uma relação proposição/tamanho da bancada menor do que um partido de porte médio. O objetivo neste ponto é simples, identificar quais partidos mais se mobilizaram para propor políticas nesta área.

Se pegarmos o PSDB como exemplo, veremos que este partido propôs 12 proposições na primeira legislatura estudada e que sua bancada neste período era de 63 deputados. Portanto, dividindo o número de proposições pelo número de deputados pode-se dizer que este partido na legislatura 2003-2007 propôs 0,19 proposições por deputado com temática vinculada ao setor agrícola e que na legislatura seguinte esta relação aumentou para 0,265. Pode-se dizer então que houve mais interesse dos membros do partido PSDB em propor nesta área de política no segundo mandato do governo Lula da Silva.

Com relação à iniciativa foi analisado o comportamento dos partidos em função do conteúdo proposto agrupado em categorias temáticas. Pretende-se analisar se há variações na ordem destas categorias já que determinados partidos podem ter preferência por certos assuntos em detrimento de outros.

Outro aspecto que este estudo se propõe a analisar refere-se ao perfil das iniciativas legislativas de acordo com a posição dos partidos políticos em relação ao Poder Executivo: situação ou oposição. Hipoteticamente é possível que existam diferenças entre as categorias temáticas prioritárias do governo e da oposição, no sentido de algum dos dois segmentos políticos demandarem maior atenção a algum assunto em específico.

A oposição dificilmente conseguirá aprovar um projeto de sua autoria, já que é minoritária dentro do Congresso e não dispõe de mecanismos para controlar a agenda política. Nesta condição, propor um projeto de lei pode ser usado como um recurso estratégico através do qual os membros da oposição podem sinalizar suas preferências por determinados temas, se posicionando em relação às demandas dos seus eleitores ou de grupos de interesse específicos. Desta forma, a oposição pode se diferenciar da situação e sinalizar que temas prioritários para determinados segmentos do setor não estão recebendo a devida atenção do governo. Da mesma forma o governo pode apresentar preferência por determinada categoria temática em específico e apontar assim para uma forma diferenciada de tratar as demandas do setor.

Martins (2011) concluiu que não houve variação significativa nas categorias temáticas sobre política educacional quando se comparava PT e PSDB, mantendo-se esta condição mesmo quando o partido dos trabalhadores assumiu o governo e, portanto, o *status* de situação. No estudo de Martins o assunto mais freqüente das proposições de ambos os partidos se referiu à organização da educação. Seguindo esta linha o intuito é questionar se houve alguma variação na ordem das categorias temáticas quando se compara o que foi proposto pela situação e pela oposição.

Deve ser ressaltado que cada grupo político pode propor soluções políticas diferentes mesmo tendo uma distribuição de preferências por categoria temática que tende a ser muito próxima. A agregação de proposições em torno de categorias temáticas seja da oposição ou da situação não permite inferir o posicionamento político frente à determinada proposição. Por exemplo, não permite saber se o partido A ou B da situação ou da oposição foi contra ou a favor do aumento do índice de produtividade como fator para deliberar sobre desapropriação de terras. Apenas o estudo das votações referentes às medidas específicas poderia indicar o posicionamento político efetivo dos partidos, porém o estudo das proposições e seu agrupamento em categorias temáticas permite identificar quais questões centrais a oposição e a situação identificaram como mais relevantes para o debate nesta seara de políticas em específico.

2.2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO DE LEIS PARA O SETOR AGRÍCOLA

É preciso considerar que a agenda proposta pelo Executivo deve expressar o programa e interesses eleitorais dos diferentes partidos que participam do governo. A distribuição de pastas ministeriais por partidos para a formação de um governo de coalizão envolve concessões políticas por parte do partido do presidente. As concessões envolvem uma combinação de benefícios diretos (expressos em geral nos ganhos imediatos advindos dos cargos ocupados) e em posições políticas expressas no deslocamento das políticas na direção preferida pelo partido atraído para ser parte do governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009, p.87)

A competência para legislar do Executivo federal está centralizada no Presidente, esse Poder aparenta possuir uma atuação mais coesa, o que não impede a existência de discordâncias internas. Por mais centralizada que pareçam

as decisões políticas com o carimbo do poder Executivo, estas incluem, por exemplo, a participação dos ministros de estado. O Presidente, contudo, é visto pela população como o responsável direto pelo desempenho do país, tanto na área econômica quanto na área social. A conexão eleitoral do presidente com toda a população torna-o “um maximizador da agenda nacional” (SANTOS, 2003). O Presidente então é motivado para atuar como condutor da agenda de políticas públicas, embora para tanto dependa do apoio da maioria do Congresso.

Legislativo e Executivo são eleitos por critérios diferentes, sendo que o Legislativo tem por uma de suas características representar os interesses setoriais presentes na sociedade, enquanto que ao Executivo se espera uma agenda mais nacionalmente orientada. Analisando a agenda dos dois poderes onde elas encontrariam as condições ótimas para se expressar, ou seja, no interior do processo orçamentário, nas alocações destinadas a investimentos, Figueiredo e Limongi (2009) mostraram que as agendas substantivas de políticas do Executivo e do Legislativo são complementares e não antagônicas. Haveria para estes autores uma tendência de convergência nas prioridades do Executivo e do Legislativo na alocação dos recursos, minimizando assim a possibilidade de que o Legislativo estivesse trabalhando com uma agenda de prioridades diferentes ou conflitantes com as do Executivo.

A discussão aqui desenvolvida é mais modesta. Tendo por objetivo compreender a interação entre os poderes nesta política em específico, a análise da iniciativa legislativa do Poder Legislativo e do Poder Executivo visa comparar em torno de quais categorias temáticas os respectivos poderes concentraram suas propostas legislativas. Desta forma, pode-se revelar uma tendência para o interesse maior ou menor em propor certos assuntos, ou seja, cabe investigar se haveria uma tendência para as proposições de ambos os poderes concentrarem-se em temáticas diferentes ou se esta pauta mostrou-se mais convergente.

As proposições ajudariam a definir quais foram as principais “preocupações políticas” que nortearam cada poder no período em questão. Todavia, pensar a agenda dos poderes pela análise do total de proposições que cada poder propôs é insuficiente, já que o que de fato foi para votação e acabou por ser sancionado pode ter favorecido a predominância de temáticas diferentes entre os poderes. Na medida em que a grande maioria das proposições sancionadas tende a ser oriunda do poder Executivo, torna-se ainda mais importante comparar o que cada poder

separadamente conseguiu aprovar em termos de temas prioritários para a agenda deste setor.

A literatura conforme já debatido dá grande espaço para a capacidade do Executivo em aprovar projetos de sua autoria, salientando por outro lado a dificuldade do Legislativo em fazê-lo. Gomes (2011) ao analisar as políticas de saúde constatou que houve predomínio formal do Executivo na autoria das proposições que se tornaram lei, embora a coalizão tenha obtido elevadas taxas de dominância em todas as vias (quando o Executivo não dominou, foram os parlamentares da base).

Transformar projetos em leis é crucial para o processo decisório, assim pretende-se verificar qual foi a respectiva taxa de sucesso na aprovação de projetos de lei de ambos os poderes. É preciso saber o destino final dos projetos de lei dos parlamentares e do Executivo – se foram sancionados, rejeitados ou arquivados. Estes dados permitem aferir se o Executivo nesta seara de políticas foi formalmente o ator político que predominou na autoria do que se tornou lei.

Os recursos legislativos incluem os tipos de proposições que cada poder dispõe. De um modo geral, o Poder Legislativo pode apresentar projetos de lei ordinário (PL); projetos de lei complementar (PLP), que regulamentam artigos da Constituição Federal, propostas de emenda à constituição (PEC), enquanto que o Executivo pode apresentar estas mesmas medidas citadas anteriormente, além de exclusivamente dispor de medidas provisórias (MPV) e projetos de lei orçamentária (PLN). No caso deste estudo serão analisados os PLs, os PLPs, as PECs e as MPVs, não sendo analisados os PLNs já que estes possuem um tramite diferenciado e não estão disponíveis para os parlamentares.

A capacidade em aprovar leis, pode variar em função do tipo de legislação utilizada por cada poder. Por exemplo, o apoio dos parlamentares as medidas provisórias costuma ser alto, assim é interessante desdobrar a análise da autoria e da taxa de sucesso de cada poder em função das vias legislativas utilizadas. Por último neste ponto se trará o tempo médio de tramitação dos projetos do Legislativo e do Executivo. As políticas do Executivo costumam tramitar mais rapidamente em função dos mecanismos institucionais de que dispõe este poder, como o pedido de urgência e a medida provisória. Por vezes o parlamentar propõe um projeto numa legislatura e este acaba por ser aprovado na legislatura seguinte, o que dificulta o seu trabalho em obter um retorno político, já que pode não ser reeleito.

2.3 INSTÂNCIAS DECISÓRIAS: A APRECIÇÃO DOS PROJETOS E O USO DOS RECURSOS LEGISLATIVOS

Na fase de apreciação e de conclusão em cada instância de decisão os atores têm oportunidade de atualizar suas informações e se posicionarem quanto ao mérito da política analisada e sobre os custos e benefícios políticos. É preciso também atentar para as sinalizações provenientes da orientação da liderança partidária e da coalizão, e de reações de grupos de interesse e do eleitorado. Se colocada em pauta, a matéria obteve apoio das lideranças partidárias e no seu desenrolar ainda pode ser fruto de emendas por parte dos parlamentares. Se aprovada a matéria ainda pode sofrer veto total ou parcial por parte do Presidente.

As instâncias de decisão relevantes para a produção legislativa no Brasil são os plenários e comissões: do Congresso Nacional (nas deliberações em sessões conjuntas), da Câmara e do Senado. Os procedimentos nelas adotados estão indicados na Constituição, no regimento comum do Congresso e nos regimentos internos de cada Casa legislativa. Essas instâncias têm em comum os princípios da decisão majoritária e da composição orientada pela proporcionalidade partidária.

O plenário da Câmara dos Deputados é a instância que tem atraído maior atenção, pois é nele, e não nas comissões, que em geral ocorrem as deliberações mais relevantes sobre os projetos de lei em regime de urgência e sobre as medidas provisórias, ambos de elevado interesse da coalizão de governo. Além disso, é nesse plenário em que conflitos entre o Executivo e Legislativo podem se tornar mais aparentes, em virtude da deliberação sobre os vetos parciais ou totais apostos pelo presidente a proposições aprovadas pelo Congresso. Contudo, o interesse pelo funcionamento das vinte comissões permanentes da Câmara tem aumentado, devido à crescente participação desses órgãos especializados na aprovação de leis ordinárias que tramitam conclusivamente, ou seja, sem a necessidade de votação em plenário.

As Comissões são um *locus* privilegiado de atuação parlamentar devido seu ambiente reduzido em relação ao Plenário, o que facilita a troca de informações entre os parlamentares. Elas também são as primeiras a se manifestar quando um projeto é posto na pauta legislativa e permitem que os deputados explorem seus interesses específicos nas respectivas áreas temáticas. Para que isto ocorra é necessário que existam regras que incentivem a especialização parlamentar, seja

decorrente da maior permanência de seus membros, seja pelo acesso a recursos como a assessoria parlamentar.

A tramitação terminativa nas comissões representa uma alternativa ao plenário para deliberação de proposições menos conflituosas. Apesar de ocorrerem mais lentamente, elas podem ampliar as oportunidades de sucesso dos parlamentares, particularmente os da oposição, pelo maior interesse do Executivo nas atividades do plenário. Comissões temporárias também são responsáveis por deliberações na Câmara sobre projetos de alta relevância, discutidos em comissões especiais. Essas instâncias, embora provisórias, não eliminam a influência das comissões permanentes, pois estas têm representação em sua composição.

Destaca-se ainda uma instância que não tem poder formal para deliberar sobre proposições, mas cuja atuação é decisiva para os desdobramentos que ocorrem em todas as outras instâncias. Trata-se do Colégio de Líderes partidários, criado para auxiliar na coordenação da ação coletiva, e que, na prática, divide com as Mesas dos plenários a coordenação do processo decisório, centralizando-o, particularmente por participar na produção de uma pauta de deliberação consensual, sob a responsabilidade do presidente da Casa.

Segundo seu Regimento Interno (RICD) a tramitação das proposições na Câmara dos Deputados depende basicamente de duas questões: se o tramite da matéria é em regime ordinário ou em regime especial. Em regimes ordinários não há prazo preestabelecido para o posicionamento nas instâncias decisórias. As comissões recebem a matéria, o presidente da comissão estabelece o relator e este dá seu parecer pela aprovação ou rejeição da matéria. O parecer é votado pelo plenário da comissão e caso aprovado, se couber o poder terminativo, a matéria vai direto para o Senado, caso contrário a matéria entra na fila para a pauta em Plenário.

Em caso de tramite especial cabem duas situações: o regime de urgência e de urgência urgentíssima. O primeiro implica a inclusão da matéria na ordem do dia da sessão seguinte, o segundo representa inclusão automática na pauta do dia, ainda que iniciada a sessão. Em ambos os casos a matéria é retirada da comissão se nela estiver.

O Colégio de Líderes influencia a pauta legislativa ao propor quais matérias passarão para o regime de urgência, através de requerimento feito em plenário e na prática aprovado previamente em reunião anterior do próprio Colégio de líderes.

Deve-se ressaltar que o pedido de urgência não retira o poder das comissões de dar um parecer sobre a matéria, mas sim limita sua atuação já que o parecer do relator da comissão deve ser dado oralmente em Plenário tendo o prazo de uma sessão para fazê-lo.

Entre as principais posições de poder dentro das comissões está a presidência que organiza a pauta e nomeia os relatores e os próprios relatores que dão pareceres sobre as matérias de sua responsabilidade e podem acatar ou rejeitar total ou parcialmente emendas feitas por outros parlamentares e ainda apresentar emendas e substitutivos.

Apesar de seu aspecto formal comportar diversos mecanismos de atuação, a literatura de ciência política sobre o tema aponta que as comissões têm papel secundário no processo decisório já que a centralização dos trabalhos legislativos e o pedido de urgência nas matérias que vão à votação mitigam seu desempenho (Limongi, 1999). A prerrogativa dos líderes partidários de substituir a qualquer momento os membros das comissões compromete as possibilidades de especialização dos parlamentares (Pereira e Muller, 2000). As comissões atuam mais fortemente apenas quando suas preferências fossem mais próximas das do Executivo, caso contrário haveria a tendência de excluir a comissão das negociações sobre o projeto em questão.

Nesta condição, ou as comissões estariam trabalhando pró Executivo, ou estas não teriam condições de exercer seu papel, já que os instrumentos regimentais de que dispõe a maioria governista inviabilizariam seu desempenho (idem, 2000). Apesar disto, estudos como o de Ricci e Lemos (2004) ao analisar a CAPADR (Comissão de Agricultura e Pecuária da Câmara) apontaram que esta comissão atuou rejeitando 45% das matérias oriundas dos parlamentares entre as centenas de projetos que recebeu anualmente dos deputados entre 1991 e 2003.

Dispondo dos dados referentes ao total de leis aprovadas e arquivadas dos respectivos poderes podemos avançar na análise do processo que envolveu a tramitação dessas proposições. Neste sentido, pretende-se analisar por quais instâncias passaram os projetos que vieram a se tornar lei, se predominantemente nas comissões temáticas, ou como ressalta a literatura, a maioria acabou por tomar o caminho direto do Plenário, caso das medidas provisórias.

Os projetos de lei foram rejeitados ou arquivados em que instâncias? Nesse caso é preciso verificar se as comissões conseguiram agir como instâncias de veto

para os projetos do Executivo ou podem ter sido usadas para “filtrar” os projetos dos próprios parlamentares. Conforme trabalhos anteriores (Gomes, 2011; Araújo, 2009) o Legislativo exerce poder de filtragem dos projetos dos próprios parlamentares, os rejeitando ou promovendo a não-decisão ao arquivar projetos sem o parecer dos relatores.

Tanto as comissões quanto o plenário são esferas de debate e de tomada de decisão que abrem a possibilidade de intervenção dos parlamentares nas políticas públicas. Qualquer possibilidade de representação de interesses por parte dos parlamentares seja os seus próprios ou de outros aos quais possuem um vínculo, passa pela viabilidade de interferir no processo decisório, mais especificamente no conteúdo do que é aprovado e do que vai para votação, descartando aqui a possibilidade de interferência em órgãos da burocracia estatal que executam as políticas.

Para influenciar o conteúdo de matérias de seu interesse, os parlamentares podem apresentar emendas, substitutivos e vários outros procedimentos nas comissões e no Plenário. A emenda substitutiva (substitutivo) reúne várias alterações propostas em único texto que serve para substituir o texto original, portanto sua capacidade de intervenção no conteúdo da matéria é maior. A revisão pela outra Casa oferece mais oportunidades para modificações, por meio da apresentação de novas emendas, que podem ser aceitas ou não pela Casa iniciadora.

Dependendo da forma de tramitação, os projetos podem receber emendas nas comissões a que foram distribuídas ou no Plenário. Na Câmara dos Deputados, os projetos de lei conclusivos (que não passam pelo Plenário) podem receber emendas apenas nas comissões. No entanto, os projetos de lei sujeitos à apreciação do Plenário podem receber emendas durante a discussão da matéria no Plenário.

A emenda pode ser assinada por apenas um deputado. Entretanto, quando se tratar de projeto de lei que tramita em regime de urgência, é necessária a assinatura de um quinto dos deputados ou de líderes que representem este número. Geralmente o que acontece é que os parlamentares solicitam a assinatura, ou apoio, do líder do seu partido ou bloco parlamentar e, quando necessário, de líderes de outros partidos para que a sua emenda possa ser aceita (CRUZ, 2009).

Antes de iniciada a apreciação da matéria no Plenário da Câmara dos Deputados, poderá ser apresentado requerimento de destaque para que emenda ou parte do texto do projeto (ou do substitutivo) seja votado separadamente. Os destaques de emenda têm por objetivo separar a emenda do grupo de emendas com parecer favorável ou contrário. Na análise aqui realizada os destaques quando aprovados foram contados como alterações nas propostas de lei.

O “destaque de bancada” é o mais usado na Câmara dos Deputados. Este tipo de requerimento não depende da aprovação do Plenário. Quando apresentado por partido ou bloco parlamentar, respeitada a cota discriminada no RICD, que varia de 1 (um) a 4 (quarto) destaques, dependendo da quantidade de deputados que fazem parte da bancada, o requerimento é automaticamente aceito e vai para votação. Quando da coleta dos dados foi possível verificar que o bloco de oposição (PSDB-DEM-PPS) se utilizou várias vezes do pedido de destaque.

Os líderes partidários também podem influir no conteúdo deliberado nas comissões por meio da substituição de membros do partido, mesmo contra a vontade destes. Um último recurso para modificação de conteúdo em matéria de lei ordinária ou complementar é o veto presidencial, total ou parcial, o qual é usado não apenas para evitar conteúdo indesejável ao Executivo, mas também para evitar erros que conduzam a inconstitucionalidades.

Dispondo dos dados que apontam para as instâncias de deliberação dos projetos, a análise parte para verificar se houve modificações por parte dos parlamentares no conteúdo dos projetos enviados ao Congresso. Desta forma, procura a participação do Legislativo nas políticas do setor a ser verificada pela existência ou não de substitutivos e emendas aprovadas nas matérias que se tornaram lei.

Pretende-se verificar qual a porcentagem de projetos que tiveram alterações aprovadas pelos parlamentares e em que instâncias estas alterações ocorreram (comissões e/ou Plenário). Obviamente que nem todas as emendas propostas por parlamentares são aprovadas e incorporadas ao conteúdo da matéria, mas neste caso trata-se de verificar apenas aquelas emendas e substitutivos que de fato foram aceitas e incorporadas ao texto final. Assim, poderemos saber em que medida os projetos de lei que passaram pelas comissões receberam emendas que foram aprovadas, o que pode acentuar a importância das comissões ou do Plenário no caso da tramitação das políticas analisadas. A aprovação de uma única emenda ou

substitutivo pode acarretar mudanças significativas no projeto original, porém não cabe aqui discutir o sentido das alterações, mas sim saber se elas ocorreram ou não.

As modificações realizadas pelos parlamentares tornam-se mais relevantes na medida em que ocorram nos projetos do Executivo, dado que foi também analisado. Assim pode-se tornar mais visível a participação do Legislativo nesta política em específico, já que a ação parlamentar por meio de emendas visa ajustar o texto das matérias às preferências políticas dos atores envolvidos. Não são poucos os casos de projetos de lei que tem suas votações adiadas e seus textos originais modificados por falta de acordo político. Por vezes o projeto de lei não recebe o apoio esperado pela própria base aliada e o relator da matéria acaba acatando algumas emendas de parlamentares para “aparar arestas” do texto e garantir sua aprovação.

É preciso salientar que a análise da tramitação está centrada na Câmara dos Deputados, mas o Senado pode atuar como Casa revisora, alterando projetos originários da Câmara dos Deputados. Assim, é interessante saber o interesse de ambas as Casas Legislativas no que se refere ao número de proposições vinculadas à temática agrária/agrícola, mas também verificar se o Senado tem efetuado reparos nos textos aprovados na Câmara. Busca-se identificar qual Casa Legislativa foi no período 2003-2010 a mais atuante seja propondo políticas, seja propondo alterações nas políticas que passaram por ambas as Casas.

A questão das alterações nos projetos de lei está ligada também ao fato de que quem tem o poder de iniciar uma legislação pode fazê-lo de maneira que a medida em questão se aproxime mais do seu *status quo*. No caso das medidas provisórias o primeiro ator político a se manifestar é o Presidente da República. As emendas podem surgir justamente para resolver possíveis conflitos de preferência entre o *status quo* da medida enviada as Casas Legislativas e os interesses dos Congressistas. As preferências das lideranças partidárias que compõem a coalizão de governo devem ser consideradas, pois se uma medida estiver muito fora do *status quo* da maioria legislativa da Câmara e do Senado corre risco de ser rejeitada ou modificada substancialmente.

Após a tramitação pelo Congresso Nacional, o projeto de lei é encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto. O Presidente poderá sancionar o texto enviado pelo Congresso Nacional, vetá-lo parcial, ou integralmente. Caso o

projeto de lei seja sancionado, o texto do projeto será convertido em lei. Na hipótese de o texto ser parcialmente vetado, a parte que não foi vetada será sancionada e transformada em lei, a parte vetada ficará suspensa e o veto será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional e, caso seja derrubado o veto por maioria absoluta das duas Casas, o texto é transformado em lei. O mesmo acontece com o texto totalmente vetado que só será convertido em lei se o veto for derrubado pela maioria dos votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, apreciado em sessão conjunta.

Esta discussão traz à tona a possibilidade de veto presidencial aos projetos aqui analisados e que tramitaram no Congresso. Este recurso pode dar ao Presidente poder de decidir em favor de um ou outro *status quo*, porém o Congresso em última instância pode derrubar os vetos do Presidente. Uma quantidade grande de vetos presidenciais nas matérias sancionadas e que sofreram alterações pelo Legislativo pode indicar um conflito de interesses entre os parlamentares e o Executivo. Por outro lado, é de esperar que alguns vetos ocorram até porque não se deve crer numa harmonia irreal entre atores que possuem interesses em certos casos divergentes. A idéia de que haja mais cooperação do que conflito entre as agendas dos dois poderes não elimina a existência de pontos de tensão nesta relação. A análise dos vetos nos ajuda a entender em que medida os projetos de lei alterados pelo Legislativo tiveram algum nível de modificação por parte do Presidente.

A importância da filiação partidária deve ser forçosamente considerada, tendo em vista o peso que os partidos políticos têm no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, inclusive nas regras de sua organização. A proposição de emendas demonstra o interesse maior ou menor de parlamentares vinculados a certos partidos em interferir nas políticas do setor agrícola, porém a aprovação de emendas exige força política que pode advir, entre outros fatores, da posição política do partido do proponente da emenda frente ao poder Executivo (situação/oposição) e da escolha dos relatores das matérias.

Será verificada a distribuição das alterações (emendas e/ou substitutivos) aprovadas de acordo com os partidos políticos. É possível supor que partidos da base aliada detenham mais emendas aprovadas do que partidos da oposição por sua proximidade com as lideranças do governo. É preciso verificar a hipótese de que o sucesso na aprovação de emendas aumenta na medida em que o partido do

proponente da emenda pertença à coalizão de governo. Resta saber se esta lógica é válida para o caso das políticas do setor agrícola ou se partidos da oposição também conseguiram obter um número significativo de emendas.

Pretende-se a partir das questões levantadas contribuir para o melhor entendimento sobre as políticas públicas que tramitam pelo Congresso e aproximar nosso conhecimento sobre a atuação do Legislativo em políticas específicas. Espera-se na seqüência trazer indícios para corroborar a idéia de que mesmo num ambiente conhecido pelo amplo domínio do Executivo na produção legal, existe espaço para o Legislativo expressar suas preferências políticas.

Capítulo 3

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E ANÁLISE DE DADOS

Esta pesquisa está embasada nos estudos sobre o Legislativo e debate a atuação deste poder nas políticas do setor agrícola/agrário. O universo de análise é composto pelas proposições que foram propostas pelo Legislativo e pelo Executivo constando as proposições que tiveram seu tramite finalizado (arquivadas, rejeitadas ou sancionadas) e também as que ainda tramitavam quando da coleta dos dados. As informações foram coletadas no Sistema de Informação Legislativa (SILEG) da Câmara dos Deputados, a partir do seu portal (www.camara.gov.br/atividade-legislativa). O levantamento foi feito no período entre junho e agosto de 2012 com base em três palavras-chaves: “rural”, “agricultura” e “agronegócio”. Foram incluídas na análise todas as proposições que tivessem passado pela Comissão de Agricultura e Pecuária da Câmara (CAPADR) entre 2003 e 2010, o que caracteriza institucionalmente o vínculo da matéria com o setor agrícola/agrário. O restante das proposições foi identificado pelo seu conteúdo, tais como as medidas provisórias. Proposições de caráter simbólico ou de homenagem foram desconsideradas para efeitos de análise.

Para compreendermos mais adequadamente a atividade legislativa se fez necessário adotar uma classificação para as proposições feitas por parlamentares e pelo Executivo, desta forma a agregação de conteúdo das proposições em torno de categorias temáticas centrais foi feita pensando na sua utilidade comparativa.

Tomou-se o cuidado de identificar diante do contexto do setor agrícola os objetos de políticas que eram recorrentes e que guardavam alguma relação entre si, bem como se procurou separar aqueles que estavam mais distantes entre si colocando-os em categorias diferentes. Obviamente que vários subtemas poderiam surgir de uma categoria considerada principal, mas a idéia foi de aproximar objetos correlatos. Assim, proposições como concessão de crédito aos produtores e renegociação de dívidas que afetam a capacidade de financiamento deste setor produtivo foram enquadrados na categoria *FINANCIAMENTO*.

O quadro seguinte resume o critério adotado. Apenas três proposições não foram abrangidas pelas categorias temáticas criadas e foram colocadas na categoria *Outros*.

QUADRO 3.1: CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA DAS PROPOSIÇÕES

Categoria	Critério	Exemplos
Direitos (DIR)	Concede ou afeta direitos concedidos ao trabalhador rural.	PL 200/2007- Garante ao trabalhador rural, que tenha contrato de trabalho inferior a seis meses e superior a quatro meses, o recebimento de três parcelas do seguro-desemprego; MPV 312/2006- Prorroga por mais dois anos o prazo para o trabalhador rural requerer aposentadoria por idade.
Financiamento (FINAN)	Questões que envolvem crédito rural, renegociação de dívidas, fundos de apoio a agricultura, indenizações e concessão de benefícios fiscais.	PL 1567/2007- Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Sul; PL 2054/2007- Institui incentivo fiscal para a agricultura irrigada; MPV 432/2008- Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural.
Programas/ Diretrizes (PRO)	Institui políticas nacionais e programas públicos de apoio ao setor e/ou altera condições de programas já existentes ou ainda estabelece diretrizes para a política de alguma cadeia produtiva do setor.	PL 5665/2009- Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária; PL 538/2007- Cria o Programa de Financiamento da Casa Própria Rural; PL 2486/2007- Dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados.
Fundiário (FUND)	Estabelece ou altera legislação fundiária, a ocupação do solo e estabelece diretrizes para a reforma agrária.	PL 3225/2004- Inclui as áreas às margens das rodovias e ferrovias como de preservação permanente; MPV 458/2009- Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Fonte: O autor (2013)

3.1 ANÁLISE DA INICIATIVA LEGISLATIVA DOS PARLAMENTARES

De um total de 330 proposições, referentes ao período de fevereiro/2003 a dezembro/2010, o número de proposições de deputados foi de 261, as quais serão objeto de análise a seguir.

TABELA 3.1: TAMANHO DA BANCADA PARTIDÁRIA E NÚMERO DE PROPOSIÇÕES DE DEPUTADOS VINCULADAS À POLÍTICA AGRÍCOLA, POR PARTIDO POLÍTICO (2003 – 2010)

Partidos*	X. Número de deputados					
	Y. Número de Proposições					
	Z=(Y/X)					
	Legislatura 2003-2007			Legislatura 2007-2011		
Grandes	X	Y	Z	X	Y	Z
PFL/DEM	75	19	0,253	62	5	0,08
PMDB	69	9	0,13	90	31	0,344
PP	43	11	0,256	41	16	0,39
PSDB	63	12	0,19	64	17	0,265
PT	90	19	0,211	83	30	0,361
Médios						
PC do B	12	0	0	13	1	0,07
PDT	17	5	0,294	23	4	0,174
PPS	21	4	0,19	17	7	0,412
PL/PR	33	11	0,333	34	11	0,324
PSB	28	6	0,214	28	9	0,321
PTB	41	12	0,293	21	2	0,095
Pequenos**						
PV	6	2	0,333	13	7	0,538
Outros	3	2	0,666	16	9	0,562
Total de proposições	112			149		

Fonte: O autor (2013)

* Os partidos encontram-se classificados por tamanho de bancada: grandes: com 100 ou mais deputados nas duas legislaturas; médios: com 20 a 99 deputados; pequenos: com menos de 20 deputados.

** Partidos pequenos que tiveram proposições: PHS, PMN, PRB, PSC, PSOL e PV.

A tabela 3.1 indica a relação entre o número de proposições apresentadas de acordo com o tamanho da bancada partidária em cada uma das duas legislaturas estudadas, expresso acima pelo resultado da fórmula $Z=Y/X$, em que Z aponta a proporção desta relação.

É possível observar na tabela 3.1 que o número de proposições aumentou na última legislatura pesquisada. Estas variações estão relacionadas a mudanças no tamanho das bancadas partidárias, mas principalmente pela variação de representantes que tem interesse direto nesta seara de políticas dentro de cada partido. A reeleição ou não de algumas figuras políticas pode fazer variar o número de proposições por partido.

Partindo da idéia de comparar bancadas de tamanho semelhantes, verifica-se que entre as maiores bancadas da legislatura 2003-2007, o PP e o PFL tiveram a

maior relação de proposições por deputado respectivamente com 0,256 e 0,253 seguido do PT com 0,211. Logo após veio o PSDB e por último o PMDB com a menor relação de proposições entre as grandes bancadas. Na segunda legislatura (2007-2011) o PP continuou sendo o partido que mais propôs entre as grandes bancadas, seguido do PT e do PMDB.

Chama atenção a atuação mais forte do PMDB na segunda legislatura. O partido conseguiu aumentar sua bancada em relação à legislatura anterior em 30% e o número de proposições subiu mais de 200%. A queda acentuada do PFL/DEM ocorrida na legislatura 2007-2011 pode ser fruto da mudança ou a não reeleição de algumas figuras políticas atuantes devido redução da bancada no período 2007-2011.

Considerando a legislatura 2003-2007 entre os partidos de porte médio destaca-se o PL/PR com 0,333 proposições por parlamentar, seguido do PDT com 0,294 e do PTB com 0,293. Na legislatura 2007-2011 entre os partidos médios a maior relação foi do PPS com 0,412, seguido do PR com 0,324 e do PSB com 0,321. O PL/PR foi entre os partidos médios o que manteve o interesse mais estável em propor políticas no setor agrícola considerando as duas legislaturas.

Os pequenos partidos também apresentam uma proporção de proposições significativa em boa parte com o PV que teve 0,538 proposições por deputado na segunda legislatura (2007-2011). Embora seja um tanto temerário comparar partidos com bancadas muito dispares, é preciso salientar que os partidos de porte médio tiveram mais proposições por deputado nesta área de política.

3.1.1 AS CATEGORIAS TEMÁTICAS DAS PROPOSIÇÕES SEGUNDO OS PARTIDOS

A análise indica que entre os partidos de maior porte não houve grande variação na ordem das categorias temáticas mais freqüentes. No geral a categoria temática financiamento foi predominante correspondendo a quase 43% de tudo que foi proposto pelos partidos. A variação ocorreu entre os pequenos partidos em que a categoria legislação fundiária prevaleceu.

TABELA 3.2: PROPOSIÇÕES POR PARTIDO PROPONENTE E CATEGORIA TEMÁTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2003-2010)

PARTIDOS	Categorias temáticas das proposições				TOTAL
	Direitos	Financiamento	Programas	Fundiária	
Grandes					
PFL/DEM	0	11	10	3	24
%	0%	45,8%	41,7%	12,5%	100%
PT	2	22	13	12	49
%	4,07%	44,9%	26,53%	24,5%	100%
PSDB	1	15	7	6	29
%	3,45%	51,70%	24,15%	20,7%	100%
PMDB	5	15	6	14	40
%	12,5%	37,5%	15%	35%	100%
PP	3	11	8	5	27
%	11,1%	40,7%	29,6%	18,6%	100%
Médios					
PL/PR	0	13	5	4	22
%	0%	59,1%	22,7%	18,2%	100%
PPS	2	4	1	4	11
%	18,18%	36,36%	9,1%	36,36%	100%
PSB	1	5	4	5	15
%	6,7%	33,33%	26,64%	33,33%	100%
PDT	1	3	2	3	9
%	11,1%	33,3%	22,3%	33,3%	100%
PTB	1	6	5	2	14
%	7,1%	42,7%	36%	14,2%	100%
PC DO B	0	1	0	0	1
%	0%	100%	0%	0%	100%
PEQUENOS *	1	4	5	10	20
%	5%	20%	25%	50%	100%
COMISSÕES	0	3	1	1	5
%	0%	60%	20%	20%	100%
TOTAL	17	113	67	69	266
%	6,40%	42,48%	25,18%	25,94%	100%

Fonte: O Autor (2013). * Partidos pequenos que tiveram proposições com tramite final: PHS, PMN, PRB, PSC, PSOL e PV.

O que se observa é que em todos os partidos de grande porte a categoria temática mais freqüente foi o financiamento, tendo sido mais presente no PSDB com 51,70% de que tudo que foi proposto por este partido. A categoria que envolve a criação de programas públicos para o setor ficou em segundo lugar para todos os partidos grandes, exceto PMDB. A variação mais visível ocorreu neste partido que foi proporcionalmente o partido grande que mais teve proposições na categoria legislação fundiária (35%).

Se formos comparar as categorias temáticas do maior partido da situação (PT) com o maior partido da oposição (PSDB) no período, verifica-se que a ordem das categorias temáticas preferenciais de cada partido são as mesmas, inclusive com proporções próximas, o que demonstra que ambos identificaram as mesmas prioridades quando agrupamos as proposições em categorias.

Entre os partidos de porte médio a categoria financiamento também prevaleceu, embora PSB, PPS e PDT a categoria fundiária tenha dividido espaço com a categoria financiamento em primeiro lugar. O PL/PR é o partido que mais teve proposições na categoria financiamento entre os partidos médios e entre todos os partidos (59%). A categoria PRO (Programas e diretrizes para o setor) foi mais presente no PT entre os grandes partidos, provavelmente por este encabeçar a liderança do governo e dispor de acesso a recursos estratégicos que facilitam a promoção de programas públicos de apoio ao setor, principalmente para a agricultura familiar.

Com relação aos partidos de pequeno porte a categoria temática predominante foi outra, neste caso predominou a categoria legislação fundiária que envolve temas que sobre o uso e a ocupação do solo (incluindo questões ambientais), reforma agrária e regularização fundiária (ex.: PL 7113/2006 do PSOL - Estabelece critérios para a tramitação de ação de desapropriação de imóveis rurais; PL 5680/2009 do PV - Aumenta para oitenta e cinco por cento o percentual de reserva legal de imóveis rurais localizados em florestas na Amazônia Legal).

É possível afirmar que a categoria temática que principalmente envolveu os grandes partidos e em menor escala os médios foi o financiamento do setor. Proposições voltadas para o estabelecimento de crédito rural, renegociação de dívidas, fundos de apoio a agricultura, indenizações foram as grandes norteadoras da maioria dos projetos de lei dos parlamentares.

Quanto a proposições vinculadas ao setor agrícola no Senado, a análise demonstra que o interesse dos senadores foi baixo em termos de número de proposições, tendo sido proposto 16 projetos entre 2003 e 2010. O interesse foi praticamente restrito aos grandes partidos. Entre os partidos com proposições no Senado a categoria temática financiamento também prevaleceu com 50% dos casos (n=8). A categoria legislação fundiária veio em segundo com quatro casos. Entre os partidos o que mais propôs foi o PSDB (n=6).

TABELA 3.3: PARTIDOS COM PROPOSIÇÕES NO SENADO FEDERAL POR CATEGORIA TEMÁTICA (2003-2010)

PARTIDO	Categoria Temática da Proposição *				
	Direitos	Financiamento	Programas	Fundiária	TOTAL
PSDB	1	4	0	1	6
%	16,67%	66,66%	0%	16,67%	100%
PT	1	1	0	1	3
%	33,3%	33,3%	0%	33,3%	100%
PFL/DEM	0	1	0	2	3
%	0%	33,3%	0%	66,7%	100%
PMDB	0	1	1	0	2
%	0%	50%	50%	0%	100%
PP	0	1	0	0	1
%	0%	100%	0%	0%	100%
PC do B	0	0	1	0	1
%	0%	0%	100%	0%	100%
Total	2	8	2	4	16
%	12,5%	50%	12,5%	25%	100%

Fonte: O autor (2013)

* As siglas dos temas correspondem a: Direitos= direitos do trabalhador rural; Financiamento= Financiamento do setor; Programas= Programas públicos de apoio ao setor e diretrizes para as cadeias produtivas; Fundiária= Legislação sobre ocupação do solo, regularização fundiária e reforma agrária.

Houve três proposições oriundas do Senado que se transformaram em lei. Entre as proposições sancionadas tivemos duas do DEM, naquele momento ainda PFL, e uma do PMDB. Entre as cinco proposições rejeitadas com origem no Senado tivemos duas do PT, uma do PMDB, uma do PSDB e uma do PP, sendo todos da base do governo. Entre as proposições oriundas do Senado que ainda tramitavam quando da análise dos dados havia cinco do PSDB, uma do DEM, uma do PT e uma do PC do B.

3.1.2 A RELAÇÃO ENTRE O CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES E A POSIÇÃO DOS PARTIDOS EM RELAÇÃO AO PODER EXECUTIVO

Analisando os dados relativos às proposições dos parlamentares procurou-se saber se o conteúdo do que foi proposto variou em função da posição política dos partidos em relação ao poder Executivo. Existiria uma diferença significativa na distribuição das categorias temáticas quando se compara oposição e situação ou esta distribuição é muito similar?

Para os fins desta análise a oposição foi considerada como sendo composta pelos partidos do PSDB, DEM e PPS que não possuem cargos no governo e apresentam um padrão de votação conjunta nas matérias, ou seja, votam na maioria dos casos em bloco contra o governo.

Foi considerado situação aquele partido que compunha a coalizão de governo e ocupava cargos e/ou ministérios no período 2003-2010. O N foi de 247, pois houve 14 casos de proposições de partidos que não estavam oficialmente na coalizão de governo e que também não compunham a oposição entre 2003-2010. O resultado apontou que tanto situação quanto oposição apresentaram uma distribuição que aponta para uma “ordem de preocupações políticas” neste setor que é bastante similar.

TABELA 3.4: RELAÇÃO ENTRE POSIÇÃO POLÍTICA DO PROPONENTE E CATEGORIA TEMÁTICA DA PROPOSIÇÃO

POSIÇÃO POLÍTICA DO PROPONENTE		CATEGORIA TEMÁTICA DA PROPOSIÇÃO				Total
		DIR	FINAN	PRO	FUND	
Oposição	N	3	36	17	17	73
(PSDB;DEM;PPS)	%	4,1%	49,3%	23,3%	23,3%	100,0%
Situação	N	12	71	44	47	174
	%	6,9%	40,8%	25,3%	27%	100,0%
Total	N	17	107	63	64	247
	%	6,1%	43,3%	24,7%	25,9%	100,0%

Fonte: O autor (2013)

* As siglas dos temas correspondem a: Direitos= direitos do trabalhador rural; Financiamento= Financiamento do setor; Programas= Programas públicos de apoio ao setor e diretrizes para as cadeias produtivas; Fundiária= Legislação sobre ocupação do solo, regularização fundiária e reforma agrária.

Os dados coletados mostram que proporcionalmente tanto o governo quanto a oposição apresentaram mais projetos enquadrados na categoria financiamento, como crédito e renegociação de dívidas agrícolas, sendo esta categoria um pouco mais freqüente nas proposições da oposição. A categoria programas e a categoria legislação fundiária são proporcionalmente muito próximas quando se compara governo e oposição.

Ao se rodar o teste qui-quadrado de Pearson para as categorias FINAN, PRO e FUND (conforme Anexo A) não se observa diferença significativa entre a distribuição temática das proposições quando se compara governo e oposição na

Câmara dos Deputados. Não houve uma categoria temática que a oposição, por exemplo, tenha se apegado mais para se fazer distanciar politicamente das proposições do governo. O teste aponta para uma convergência na distribuição das categorias, já que os resíduos padronizados não foram significativos para as três categorias estudadas.

No que diz respeito à análise da iniciativa legislativa dos parlamentares no período considerado, pode-se dizer que os deputados buscaram responder, de algum modo, às demandas dos vários segmentos da sociedade com relação às necessidades do setor agrícola. A iniciativa legislativa individual nesse campo, embora com reduzidas chances de se transformar em norma jurídica, foi expressiva.

A atividade legislativa dos partidos na Câmara dos Deputados esteve concentrada principalmente em torno de proposições que tinham conexão com o financiamento deste setor produtivo. Seja por reconhecimento dos próprios parlamentares, seja por pressão das demandas de grupos organizados, temas como concessão de crédito, fundos de apoio ao setor e renegociação de dívidas estiveram presentes na agenda do setor no Congresso.

A dimensão das bancadas dos partidos políticos se revelou uma variável razoavelmente relevante para diferenciar o volume dos projetos apresentados. Houve variações dentro dos grandes partidos e dos médios também. Entre os grandes o PP foi o mais atuante nas duas legislaturas, enquanto que PMDB e DEM variaram de uma legislatura para outra. Entre os médios destaca-se a atuação expressiva e constante do PL/PR nas duas legislaturas.

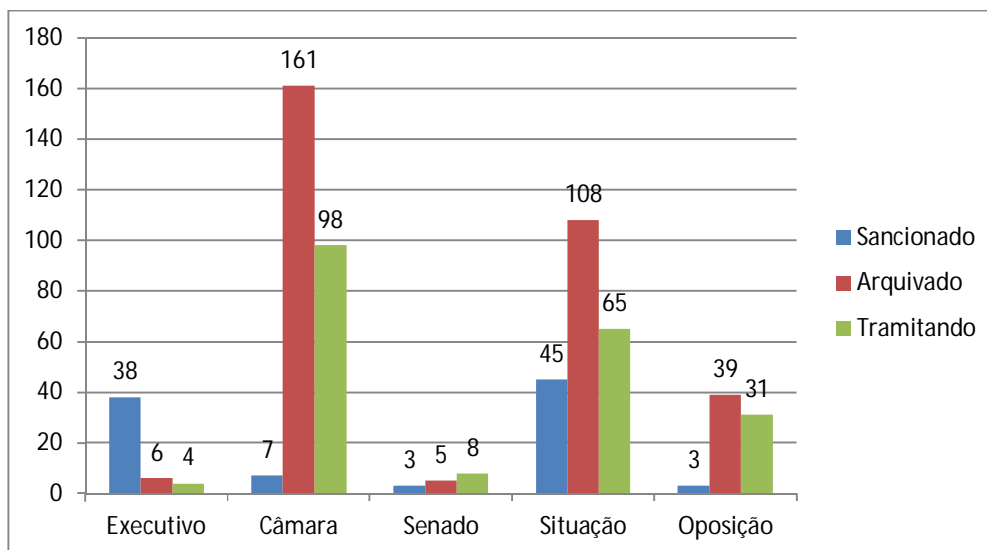
Não se observou maior diversidade temática entre os partidos grandes e médios, embora neste último com uma variação um pouco maior. Entre grandes e médios a categoria temática financiamento foi dominante nas duas legislaturas pesquisadas. Já entre os partidos com bancadas pequenas a categoria mais freqüente foi a de legislação fundiária.

A análise das proposições em função da posição dos partidos frente ao poder Executivo não revelou diferenças significativas na distribuição das categorias temáticas que foram propostas. Partidos da situação e partidos da oposição apresentam uma distribuição de categorias temáticas muito próximas, se concentrando em ambos os casos na categoria financiamento.

3.2 ANÁLISE DA INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES: A AUTORIA E O CONTEÚDO DAS LEIS NO PERÍODO 2003-2010

Com relação à autoria a pesquisa aponta que a maior iniciativa legislativa no setor de política agrícola foi do poder Legislativo com 85,20%, seguido do Executivo com 14,80%. Câmara dos Deputados e Senado propuseram conjuntamente 282 proposições, enquanto o Executivo propôs 48.

GRÁFICO 3.1: SITUAÇÃO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES VINCULADAS AO SETOR AGRÍCOLA DE ACORDO COM O PROPONENTE DA PROPOSIÇÃO.



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados foi o principal proponente na área de legislação agrícola/agrária com 266 projetos no período 2003-2010, número bem acima do que foi proposto pelo Senado, este com 16 projetos de lei. Se somarmos o número de matérias que ainda tramitam, sejam elas do Executivo ou do Legislativo, chega-se a quantidade de 110 proposições que ainda não tinham uma decisão final quando da coleta dos dados em agosto de 2012, o que representou 33,23% de tudo que foi proposto. Das 220 proposições que tiveram seu tramite finalizado, 48 foram sancionadas e tornaram-se políticas públicas do setor, enquanto que 172 proposições foram arquivadas.

Quando se avalia apenas as propostas que se tornaram lei o processo se inverte e se verifica o amplo domínio do Executivo entre as proposições sancionadas (taxa de dominância) com 79,20% contra 20,80% de autoria do Legislativo. Das 44 proposições com seu tramite finalizado que foram enviadas pelo Executivo, 38 foram sancionadas. A taxa de sucesso na aprovação das proposições de cada poder é bastante dispare. O Executivo obteve uma taxa de sucesso de 86,5% contra apenas 5,7% do Legislativo. Entre as 48 leis sancionadas entre 2003-2010 o Legislativo obteve a aprovação de 10 leis de sua autoria, sendo 7 pela Câmara (4,2% do total proposto pela Casa) e 3 pelo Senado (37,5% do total proposto pelos senadores). Este dado confirma a preponderância do Executivo na autoria dos projetos sancionados também nesta seara de políticas.

Analisando a iniciativa legislativa dos parlamentares pelo critério do pertencimento à coalizão de governo, os dados indicam que membros da coalizão obtiveram 60,30% da iniciativa total. Neste aspecto é preciso salientar que o governo e seus aliados obtiveram 45 proposições aprovadas dentre as 48 que se tornaram lei. Deputados e senadores pertencentes à coalizão tiveram 7 proposições sancionadas. A oposição composta por PSDB, DEM E PPS teve 73 proposições de sua autoria entre 2003 e 2010, destes 42 com tramite finalizado tendo conseguido aprovar apenas três das de sua autoria.

A análise dos dados referentes à participação do Senado na agenda política do setor agrário/agrícola indica que esta Casa Legislativa pouco contribuiu no período 2003-2010 para a formação da agenda política deste setor, tendo ao todo 16 proposições. A política agrícola tem ocupado pouco espaço nesta Casa, visto que das 413 proposições do Senado que tiveram um parecer final entre 2003 e 2010 apenas oito tratavam sobre temas da política agrária/agrícola. Todavia, o Senado conseguiu ver aprovado três das oito proposições de sua autoria que tiveram tramite final, obtendo um sucesso de 37,5 % de proposições aprovadas. Duas dessas três proposições aprovadas vieram do DEM (naquele momento ainda PFL) e a terceira veio do PMDB.

O Senado, embora proponha pouco neste setor, ainda pode participar do processo legislativo como Casa revisora, propondo alterações nos projetos. Este dado será debatido mais adiante, onde se apresentará as alterações feitas pelos parlamentares nas proposições sancionadas.

3.2.1 O CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES SEGUNDO OS PODERES

O intuito neste ponto da análise é comparar a atividade legislativa dos dois poderes e observar as variações internas em função da legislatura em que ocorreram as proposições e cruzar estes dados com as categorias temáticas mais presentes nas proposições do Executivo e do Legislativo. Assim, podemos observar que o Legislativo foi mais propositivo na segunda legislatura pesquisada (2007-2010), enquanto que o Executivo foi mais atuante na primeira (2003-2006).

TABELA 3.5: TOTAL DE PROPOSIÇÕES POR PODER PROPONENTE E POR CATEGORIA TEMÁTICA (2003-2010)

PROPONENTE		CATEGORIA TEMÁTICA DAS PROPOSIÇÕES*						N
		ADM	DIR	FINAN	FUND	PRO	Outros	
LEGISLATIVO	N	-	9	57	28	28	0	122
	2003-2006	%	-	7,4%	46,60%	23%	23%	0%
2007-2010	N	-	10	64	45	41	0	160
	%	-	6,3%	40%	28,12%	25,6%	0%	100%
Subtotal	N	-	19	121	73	69	0	282
	2003-2010	%	-	6,7%	42,9%	25,9%	24,5%	0%
EXECUTIVO	N	5	4	11	3	5	3	31
	2003-2006	%	16,2%	12,7%	35,5%	9,7%	16,2%	9,7%
2007-2010	N	0	2	5	3	7	0	17
	%	0%	11,8%	29,4%	17,7%	41,1%	0%	100%
Subtotal	N	5	6	16	6	12	3	48
	2003-2010	%	10,45%	12,5%	33,3%	12,5%	25%	6,25%
Total	N	5	25	138	79	80	3	330
	%	1,5%	7,5%	41,8%	23,9%	24,2%	1,1%	100%

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

* As siglas dos temas correspondem a: ADM= legislação administrativa; DIR= direitos do trabalhador rural; ECON= temas de cunho econômico; PRO= programas e diretrizes para o setor; FUND= legislação fundiária, ocupação do solo e reforma agrária; Outro= temas não abrangidos nas demais categorias.

Além das categorias principais já mencionadas, na tabela 3.5 temos ainda a categoria temática ADM (administrativa) que se refere à legislação de cunho administrativo e visa regular a organização da burocracia do setor. Citemos neste caso, por exemplo, a MPV 216/2004 que reformou carreiras no INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Este tipo de legislação é de uso

exclusivo do Executivo, porém ela pode afetar interesses dos parlamentares e dos partidos já que pode interferir, por exemplo, na atuação do Ministério da Agricultura ou na alocação de cargos em comissão, devido a isto esta temática foi incluída na análise das proposições.

Quando analisamos o subtotal de cada poder, verifica-se que proporcionalmente as proposições que envolvem o financiamento deste setor prevalecem quando o poder proponente é o Executivo e também quando o proponente é o Legislativo, contudo estando mais presente na agenda dos parlamentares (42,9% do total proposto). O que se observa na tabela 3.5 é que tanto os parlamentares quanto o Executivo têm feito proposições mais inclinadas para o financiamento deste setor produtivo, tais como renegociação de dívidas agrícolas, concessão de crédito para o produtor e concessão de benefícios fiscais. A exceção ocorreu no caso do poder Executivo no segundo mandato (2007-2010) em que a categoria temática financiamento ficou em segundo nas prioridades deste poder, estando em primeiro a categoria programas e diretrizes (PRO).

No caso do Legislativo a segunda categoria mais presente foi a de legislação fundiária, já para o Executivo a segunda preferência foi a categoria de programas e diretrizes para o setor. A diferença é possível de ser explicada em função de que o Executivo por deter o controle dos recursos orçamentários e por comandar uma agenda nacional de governo tende a ser mais pressionado (inclusive pelos partidos aliados) para fazer programas públicos para o setor. Para os parlamentares as proposições que envolviam a regularização fundiária, normas sobre ocupação do solo e a reforma agrária foram recorrentes principalmente no último mandato do governo Lula (vide tabela 3.5), provavelmente em função dos debates em torno da reforma do código florestal que neste período já começavam a se apresentar. As proposições relativas à categoria temática direitos do trabalhador (DIR) tiveram maior número de ocorrências no Legislativo, porém proporcionalmente ao total de proposições esta categoria esteve mais presente no Executivo (correspondeu a 6,7% no primeiro e 12,25% no segundo).

A fim de verificar se houve alguma tendência de concentração na distribuição das categorias temáticas em função do poder proponente foi rodado o teste estatístico Q-quadrado de Pearson (P). Para rodar o teste estatístico retirou-se da análise a temática ADM (de cunho administrativo), já que esta é de uso exclusivo do Executivo e foram consideradas na análise as duas legislaturas conjuntamente já

que houve manutenção do partido no comando do Executivo e, portanto continuidade política.

TABELA 3.6: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DAS CATEGORIAS TEMÁTICAS DAS PROPOSIÇÕES EM FUNÇÃO DO PODER PROPONENTE

PROPONENTE		Tema da proposição*				Total
		DIR	FINAN	PRO	FUND	
LEGISLATIVO	N	19	122	69	72	282
	%	6,7%	43,3%	24,5%	25,5%	100,0%
	Resíduo padronizado	-0,6	0,1	-0,3	0,5	
EXECUTIVO	N	6	16	12	6	40
	%	15%	40%	30%	15%	100,0%
	Resíduo padronizado	1,6	-0,3	0,6	-1,2	
TOTAL	N	25	138	81	78	322
	%	7,8%	42,9%	25,2%	24,2%	100,0%

P= 5,197 (sig= 0,158)

Fonte: O autor (2012)

* O tema ADM não foi incluído no teste, pois é de uso exclusivo do Executivo. As siglas dos temas correspondem a: DIR= direitos do trabalhador rural; FINAN= temas sobre financiamento do setor; PRO= programas e diretrizes para o setor; FUND= legislação fundiária, ocupação do solo e reforma agrária.

O resultado do coeficiente de significância do Teste de Independência Q-quadrado de Pearson (P), aponta que não houve uma diferença significativa entre a distribuição das categorias temáticas de acordo com o proponente das proposições, visto que o coeficiente é igual a $P = 5,197$ (sig. = 0,158), isto é, acima do limite crítico para esse tipo de teste. Isto quer dizer que há independência entre as variáveis, não podendo rejeitar a hipótese nula. A análise dos resíduos padronizados⁴ aponta para a tendência de não haver concentração em alguma categoria, seja ela proposta pelo Executivo ou pelo Legislativo. Contudo, quando se olha para as categorias verifica-se que o Executivo (1,6) tende a propor mais leis sobre direitos trabalhistas do setor rural do que o Legislativo (-1,2). Pode-se dizer que os assuntos propostos agrupados em categorias temáticas pelo Executivo e pelo Legislativo tendem a seguir o mesmo padrão, ou seja, a agenda do setor

⁴ Os resíduos padronizados entre -2 e +2 mostram que não há "concentração" de temas quando se compara Legislativo e Executivo. Valores acima desses limites indicam que há concentração em algum(ns) tema(s).

pensada a partir da ordem das categorias temáticas propostas aponta mais para uma convergência entre os poderes do que para uma divergência.

O que foi para votação e foi sancionado poderia ter privilegiado diferenças entre as categorias temáticas, mas este fato não ocorreu. O que foi aprovado e tornou-se política pública também apresentou a mesma ordem de prioridades nas categorias temáticas presentes na pauta legislativa dos poderes.

TABELA 3.7: PROPOSIÇÕES SANCIONADAS POR PROPONENTE E TEMA (2003-2010)

PROPONENTE		Tema da proposição *						Total
		ADM	DIR	FINAN	Outro	PRO	FUND	
LEGISLATIVO	N	-	0	5	0	3	2	10
	%	-	0%	50%	0%	30%	20%	100,0%
EXECUTIVO	N	4	2	15	3	9	5	38
	%	10,5%	5,25%	39,5%	7,9%	23,7%	13,15%	100,0%
Total	N	4	2	20	3	12	7	48
	%	8,3%	4,15%	41,7%	6,25%	25%	14,6%	100,0%

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

* As siglas dos temas correspondem a: ADM= legislação administrativa; DIR= direitos do trabalhador rural; FINAN= proposições sobre financiamento do setor; PRO= programas e diretrizes para o setor; FUND= legislação fundiária, ocupação do solo e reforma agrária; Outro= temas não abrangidos nas demais categorias.

A análise das proposições que foram sancionados confirma também a predominância de normas aprovadas enquadradas na categoria financiamento (41,7% do total), predominando esta categoria também quando se olha separadamente Executivo e Legislativo. Em segundo na preferência de ambos os poderes esteve a categoria temática programas e diretrizes do setor. Observa-se que embora o Legislativo tenha proposto proporcionalmente mais projetos na categoria legislação fundiária do que o Executivo (25,5% contra 14,6%) foi principalmente por meio do poder Executivo que proposições enquadradas na categoria legislação fundiária (uso do solo, regularização de terras e reforma agrária) foram sancionadas.

Considerando que o Executivo depende do apoio do Legislativo para aprovar matérias de sua autoria, o apoio dos parlamentares da coalizão resultou em políticas que versavam sobre a mesma ordem de prioridades entre os poderes.

O que se pode afirmar neste ponto é que olhando para o conjunto das proposições que cada poder procurou por em pauta, não se verifica uma tendência de que o Legislativo tenha proposto assuntos muito diferentes daqueles propostos pelo Executivo, inclusive em relação ao que foi aprovado. A tese da agenda pautada em torno de uma agenda legislativa composta por questões muito distintas e conflitantes entre os poderes não parece ter ressonância no caso específico desta área de políticas.

3.2.2 A UTILIZAÇÃO DAS VIAS LEGISLATIVAS

O Poder Executivo é o autor formal da maioria das matérias sancionadas com 79,20 % do total aprovado, fruto principalmente do uso das medidas provisórias. A análise da iniciativa legislativa torna-se mais completa quando é desagregada de acordo com a utilização das vias legislativas, já que pode haver diferenças significativas na autoria e nas taxas de aprovação em função do tipo de legislação que Executivo e Legislativo usaram no período.

Com relação às vias legislativas de formulação de políticas deste setor, a principal foi a da legislação ordinária (inclui a MPV e PL). Destaca-se que os PLs têm sido o principal meio que os deputados têm usado para propor projetos de lei com 248 proposições.

TABELA 3.8: DISTRIBUIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES POR PROPONENTE E VIA LEGISLATIVA (2003-2010).

PROPONENTE	Via Estratégica/ Tipo de Legislação				Total
	MPV	PL	PLP	PEC	
Deputados	--	248 (93,25%)	6 (2,25%)	12 (4,50%)	266 (100%)
Senadores	--	15 (93,75%)	1 (6,25%)	0 (0%)	16 (100%)
Executivo	34 (70,85%)	13 (27,10%)	1 (2,05%)	0 (0%)	48 (100%)
Total	34 (10,30%)	276 (83,65%)	8 (2,40%)	12 (3,65%)	330 (100%)

Fonte: O autor (2013). Legendas: MPV=Medida Provisória; PL= Projeto de lei; PLP=Projeto de lei complementar; PEC=Proposta de Emenda a Constituição.

A MPV (Medida Provisória) foi a principal via usada pelo Executivo, medida esta não disponível aos parlamentares. Os atores políticos pouco usaram as vias constitucional e complementar para promover políticas de sua preferência neste setor. Chama a atenção que os senadores não tenham proposto PECs nesta área de política, sua atuação se restringiu praticamente aos PLs. Tanto o PL como a MPV tem um menor custo de tramitação considerando que é necessária apenas maioria simples para aprová-los. As necessidades maiores podem ser atendidas por legislação ordinária e neste caso a MPV ocupa papel de destaque, pois além de seu tramite ser mais rápido o Executivo pode recorrer a esse mecanismo institucional com apoio majoritário, especialmente em governos de coalizão.

Quanto ao uso dos PLs verifica-se que a maioria tem sua origem nos deputados (248 casos), depois no Senado e por último no Executivo. A tabela 3.9 indica que a taxa de conversão de proposições em norma foi bem diferente quando se analisa por tipo de legislação.

TABELA 3.9: DISTRIBUIÇÃO DA SITUAÇÃO DE TRAMITAÇÃO PARA CADA VIA LEGISLATIVA RELACIONADA À POLÍTICA AGRÍCOLA APRESENTADA ENTRE 2003 E 2010, CONFORME VERIFICAÇÃO REALIZADA EM AGOSTO DE 2012.

Autoria	Via Legislativa	Distribuição proporcional da situação de tramitação			
		Tramite Finalizado		Tramitando	Total
		Sancionada	Arquivada/Rejeitada		
Legislativo	PEC	0	5	7	12
	%	(0%)	(41,65%)	(58,35%)	(100%)
	PLP	1	3	3	7
%	(14,5%)	(42,85%)	(42,85%)	(100%)	
PL	9	161	100	270	
%	(3,4%)	(59,6%)	(37%)	(100%)	
Executivo	MPV	31	3	0	34
	%	(91,20%)	(8,80%)	(0%)	(100%)
	PLP	1	0	0	1
%	(100%)	(0%)	(0%)	(100%)	
PL	6	2	5	13	
%	(46,15%)	(15,40%)	(38,45%)	(100%)	
	Total	48	172	110	330
	%	(14,55%)	(52,10%)	(33,35%)	(100%)

Legendas: MPV=Medida Provisória; PL= Projeto de lei; PLP=Projeto de lei complementar; PEC=Proposta de emenda a Constituição.

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

Deixando em segundo plano os projetos que ainda tramitavam e focando nos projetos com tramite finalizado constata-se que a taxa de sucesso na aprovação na via ordinária foi alta quando se analisa as MPVs (91,20% foi votado e aprovado) e mais inferior na via dos PLs. 5,30% dos PLs oriundos do Legislativo que tiveram seu tramite finalizado se tornaram norma, enquanto que 75 % dos PLs do Executivo viraram lei. Uma centena de PLs do Legislativo ainda tramitava quando da análise dos dados.

A taxa de conversão na via complementar mostra que Legislativo e Executivo aprovaram um PLP cada, porém O Executivo obteve 100% de sucesso (enviou um e aprovou um) enquanto que o Legislativo aprovou um PLP entre 4 com tramite finalizado (taxa de sucesso de 25%). Os PLPs sancionados foram: PLP 177/2004 que normatizava o sistema nacional de crédito cooperativo e outro que dizia respeito ao financiamento do setor (PLP 374/2008 – Autorizava a participação da União em fundo para o seguro rural).

Verifica-se que nenhuma das cinco PECs (todas as propostas por deputados) obtiveram apoio suficiente para serem votadas em Plenário sendo rejeitadas pela CCJC (Comissão de Constituição Justiça e Cidadania). A título de comparação, o número de PECs na área de educação, que é um tema de interesse amplo e não setorial como a política agrícola, obteve um número de 35 propostas de emenda à constituição entre 1995-2010 (Martins, 2011, p. 64). Temas complexos como a desapropriação de terras em caso de verificação de trabalho escravo estavam em pauta em duas das cinco PECs e podem ter contribuído para este insucesso no andamento destas proposições.

Chama a atenção o fato de que das 12 PECs propostas nenhuma veio do Executivo, tendo todas ela sido oriundas da Câmara dos Deputados. A Câmara foi o único ente político que buscou alterar o *status quo* na área agrária através da via constitucional. Das 5 PECs com tramite finalizado, duas foram oriundas de membros da coalizão de governo e três vieram de proponentes da oposição. O arquivamento das PECs ressalta também a dificuldade em conseguir maiorias para este tipo de projeto, que necessita de dois terços dos votos em ambas as Casas Legislativas para ser aprovado.

Quando se verifica o percentual de aprovação e rejeição de acordo com o tipo de proposição, fica confirmado que a MPV obtém intenso apoio, sendo que das 34 enviadas para votação, 31 se tornaram lei e três foram arquivadas. Das três

arquivadas, uma foi prejudicada, ou seja, saiu de pauta já que outro projeto que tratava sobre o mesmo assunto foi aprovado, outra foi retirada de pauta a pedido do Executivo, sendo que a terceira foi rejeitada pelo Senado que entendeu que a MPV 397/2007 não atendia aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Este trabalho entende que o poder de legislar por decreto, caso da medida provisória, pode ser visto como um instrumento útil para solucionar problemas de preferências entre o governo e a maioria parlamentar que o apóia. Como argumentam Figueiredo e Limongi (2004), em vez de se configurar como um mecanismo institucional para contornar a vontade da maioria ou subjugar o Legislativo, pode ser um poderoso dispositivo em prol das maiorias governistas, protegendo-as dos efeitos de medidas impopulares, que afetem bases eleitorais específicas, e preservando os acordos políticos entre o governo e a coalizão que o apóia no legislativo.

Das cinco proposições com autoria do Executivo e que se tornaram políticas públicas enquadradas na categoria legislação fundiária tivemos quatro aprovadas por meio de medidas provisórias. Algumas destas matérias eram muito polêmicas ganhando facilmente repercussão na mídia por envolverem interesses de ambientalistas, grandes e pequenos produtores e associações setoriais do agronegócio. Como exemplo, podemos citar a MPV 458/2009 que regularizou a posse de terras da União na Amazônia Legal que eram ocupadas por antigos posseiros e a MPV 327/2006 que dispunha sobre a proibição do plantio de OGM (Organismos geneticamente modificados) em áreas de conservação ambiental.

A saída encontrada para amenizar possíveis desgastes por parte dos parlamentares pode ter sido colocar estas matérias na pauta via medidas provisórias do Executivo e assim atender as demandas dos partidos aliados. A medida provisória surte efeitos imediatos após sua publicação, já o projeto de um parlamentar tramita mais lentamente e permite que a medida seja debatida nas comissões e que venha a ser explorada politicamente pela oposição.

Mancuso (2004) alertou sobre a possibilidade de que alguns dos interesses dos industriais (FIESP) estivessem sendo incorporados por meio de projetos de lei oriundos do poder Executivo. Na dissertação aqui desenvolvida foi possível verificar que alguns assuntos propostos por parlamentares vieram em anos posteriores a ser objeto de medidas (como a MPV) por parte do Executivo. Como exemplo, pode-se citar os seguintes PLs de deputados (PL 2058/07; PL 528/07; PL 7544/06) que

tratavam sobre renegociação de dívidas dos produtores agrícolas, que foram debatidos e arquivados, sendo que logo após o mesmo objeto foi fruto da MPV 372/2007 (Renegociação de dívidas agrícolas). Embora seja difícil demonstrar a conexão entre os projetos de lei dos deputados e a MPV do Executivo, pode especular que os projetos de lei dos deputados, embora arquivados, serviram para lançar o debate sobre o assunto e criar as bases para tornar o objeto politicamente relevante a ponto de exigir incorporação do assunto pelo Executivo via medida provisória.

Pode-se concluir neste ponto que o Executivo aprova mais leis e que este sucesso é maior no caso das MPVs e menor no caso dos PLs. O tempo de tramitação dos projetos de lei também é afetado pelo tipo de legislação utilizada. Vejamos.

3.2.3 TEMPO MÉDIO DE APRECIÇÃO DOS PROJETOS QUE SE TORNARAM LEI

A média do tempo que as proposições do poder Executivo levaram para tramitar no Congresso Nacional e ser transformados em lei foi de 220 dias, prazo curto se comparado ao tempo que um projeto de lei leva para ser apreciado pelas duas casas do Congresso Nacional, ser encaminhado a sanção ou veto, e ter o texto da lei publicado. Quanto ao tempo médio de tramitação das matérias de autoria dos parlamentares o resultado foi de 990 dias em média (2 anos, 8 meses e 20 dias). O mais rápido tramitou em 348 dias e o mais demorado em 1813 dias. Dois pontos devem ser colocados: Primeiro, ocorre que a maioria das matérias do Executivo postas em votação eram medidas provisórias que possuem constitucionalmente um tempo máximo para serem apreciadas (120 dias), o que puxou a média para baixo. O tempo médio de apreciação das MPVs foi de 115 dias. Segundo, há grande variação (alto desvio padrão) de tempo de apreciação dos projetos do Executivo dependendo do instrumento (MPV, PL etc), portanto a média torna-se pouco significativa do todo.

Outro fator que pesa no aspecto tempo de tramitação é que a quase totalidade dos projetos do Executivo tramitou em regime de urgência. Porém, deve ser levado em consideração que mesmo nestes casos as matérias passaram pela Câmara dos Deputados, algumas foram alteradas pelo Senado e retornaram à Câmara para serem apreciadas onde foi concluída a votação e posteriormente

encaminhado ao Presidente da República que sancionou as matérias transformadas em lei. Os PLs de autoria do Executivo tiveram um tempo médio de tramitação de 651 dias, enquanto que os PLs de parlamentares 907 dias em média.

Os dados acima reafirmam os achados de outros autores (Ricci, 2003; Gomes, 2011) que apontam para o tempo maior de apreciação dos projetos do Legislativo quando comparados com os do Executivo, embora aja grandes variações, devido às prerrogativas de que dispõe este poder. Um empecilho a mais para a atuação do legislador.

A análise feita até o momento indica que sobre a relação entre os poderes nesta política em específico pode-se fazer duas afirmações. Primeiro, observou-se que tende a não haver diferença entre a distribuição das categorias temáticas das políticas quando se compara as proposições oriundas do Executivo com as do Legislativo. Este fator indica que a pauta da agenda política do setor pensada a partir dos temas prioritários presentes no Legislativo e no Executivo está mais inclinada para a convergência do que para a divergência. Não há indícios de existência de agendas concorrentes entre os poderes, mas sim de construção negociada de uma agenda unificada que tem como ponto forte a temática do financiamento do setor.

A segunda é que quando se analisa a autoria formal das proposições sancionadas pode-se observar que o Executivo consegue aprovar a maioria das suas proposições enquanto o Legislativo pouco aparece na autoria do que foi aprovado, o que nos permite confirmar a hipótese presente na literatura que já apontava para altas taxas de sucesso na aprovação de projetos de autoria do Executivo (Limongi, 1999; Santos, 2003).

Existe uma taxa alta de aprovação de medidas provisórias no período estudado (2003-2010) o que demonstra o apoio da maioria do Legislativo a estas políticas. Resta saber se este apoio as MPVs se dá pela simples ratificação de projetos que são elaborados pelo Executivo ou se há uma intervenção do Parlamento no conteúdo das políticas que se tornaram lei.

Se formos reter a análise dos dados apenas na autoria das proposições que foram sancionadas o poder Legislativo parece quase que alijado do processo de construção das políticas públicas deste setor. Porém, como já salientamos no estado da arte da literatura o dado da iniciativa legislativa pouco nos diz sobre o conteúdo final das proposições. Mudanças significativas podem ocorrer nas

matérias que passam por comissões temáticas e pelo Plenário de cada Casa Legislativa. Neste aspecto pretende-se analisar adiante por quais instâncias decisórias passaram os projetos rejeitados e sancionados e averiguar a maior ou menor intervenção do Legislativo nas proposições através da análise do tramite das proposições e do processo de emendamento nas matérias aprovadas.

3.3 A APRECIÇÃO DOS PROJETOS DE LEI E A INTERVENÇÃO DO LEGISLATIVO NAS POLÍTICAS

A análise a seguir se dará em relação às matérias que tiveram seu tramite finalizado (foram arquivadas, rejeitadas ou sancionadas) já que se trata da análise do processo decisório, o que impede a análise do que ainda tramitava. Realizado este recorte a análise reúne um total de 220 proposições sendo que destas 172 foram rejeitadas ou arquivadas e 48 foram matérias sancionadas entre 2003 e 2010.

Uma consideração de ordem analítica precisa ser feita. A análise se restringe a existência ou não de emendas e substitutivos nas matérias sancionadas, ou seja, não se está analisando o impacto “qualitativo” destas emendas e substitutivos. Há projetos que chamam a atenção pelo grande número de emendas apresentadas. Mediante a pesquisa no *site* da Câmara dos Deputados foi possível verificar o número de emendas apresentadas a cada projeto com confiabilidade. No entanto, pode-se argumentar que algumas dessas emendas não tiveram impacto substancial para modificar o conteúdo da matéria originalmente enviada, porém o grande número de ocorrências (foram 425 emendas e 10 substitutivos) já é um indicativo de sua relevância no mínimo quantitativa.

A análise começa pelas instâncias de decisão pelas quais os projetos passaram, verificando em que instâncias os projetos foram barrados (Comissões ou Plenário) e separando os projetos que foram efetivamente rejeitados e os que foram arquivados por não deliberação nas comissões, o que caracteriza a não-decisão. Após analisa por onde os projetos sancionados passaram e procura identificar a participação maior ou menor das comissões temáticas na deliberação do que foi sancionado.

Dispondo dos dados que apontam para as instâncias de deliberação dos projetos sancionados, a análise parte para verificar se houve modificações no conteúdo dos projetos originalmente enviados ao Congresso, ou seja, procura a

participação do Legislativo a ser verificada pela existência ou não de substitutivos e emendas que tenham ocorrido nas matérias aprovadas, bem como verificar as instâncias em que esta participação ocorreu (Comissões e Plenário) e o peso dos partidos na distribuição das emendas aprovadas.

3.3.1 ANÁLISE DAS INSTÂNCIAS DE DECISÃO E DA AÇÃO DO LEGISLATIVO

Aqui cabe uma breve observação. As proposições arquivadas se enquadram em quatro categorias. As matérias rejeitadas são aquelas em que houve parecer contrário das comissões ou rejeição pelo Plenário e assim acabam arquivadas. O projeto é enquadrado como prejudicado quando outro projeto sobre o mesmo tema é aprovado ou rejeitado na Casa ocasionando seu arquivamento automático. A terceira possibilidade ocorre quando o próprio autor do projeto pede sua retirada da pauta legislativa. Por fim, os projetos enquadrados como arquivados diretamente ocorrem quando não é designado o relator da matéria ou este não dá um parecer dentro da mesma legislatura em que o projeto foi apresentado (art. 105 RI da Câmara dos Deputados⁵).

Como é possível verificar na tabela seguinte a esmagadora maioria dos projetos de lei na área de política agrícola são arquivados nas comissões temáticas não chegando a ir para votação em Plenário. Houve 31 casos em que o projeto foi prejudicado ocasionando seu arquivamento automático e ainda 5 casos em que o próprio autor do projeto pediu sua retirada da pauta legislativa. Todavia, os casos que mais interessam para fins de análise são os restantes. Ocorre que em 83 casos, ou 48,5% do total arquivado, as comissões temáticas não deliberam sobre a matéria, seja porque o parecer do relator não é votado, o relator não é designado ou porque este não emite parecer sobre a matéria na mesma legislatura de sua

⁵ Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

proposição. É o caso da não decisão, em que o projeto é barrado por falta de vontade política dos responsáveis pelo seu andamento.

TABELA 3.10: PROPOSIÇÕES DE LEI ARQUIVADAS NA ÁREA DE POLÍTICA AGRÍCOLA DE ACORDO COM AS INSTÂNCIAS DE DECISÃO ONDE O PROJETO FOI ARQUIVADO E RAZÃO DO ARQUIVAMENTO (2003-2010)

INSTÂNCIA DECISÓRIA	Razão do arquivamento				
	Rejeitado	Arquivado (Art. 105)	Prejudicado	Retirado pelo autor	Total
Plenário	1	0	4	1	6
%	16,7%	0%	66,6%	16,7%	100%
Comissões	51	83	27	4	165
%	30,90%	50,30%	16,35%	2,45%	100%
Total	52	83	31	5	171
%	30,40%	48,54%	18,13%	2,93%	100%

Fonte: O autor (2013)

O único projeto rejeitado em Plenário foi a MPV 397/2007 de autoria do Executivo, que foi rejeitada pelo Senado que entendeu que a medida não atendia os pressupostos de relevância e urgência. Na prática a MPV 397/07 revogava a MPV 385/07. Esta, por sua vez, prorrogava até 24 de julho de 2008 o prazo para que trabalhadores rurais autônomos - enquadrados como contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – pudessem requerer aposentadoria por idade, com direito a um salário mínimo por mês. O Executivo queria a revogação da MPV 385/07 já que ela travava a pauta legislativa e o este Poder tinha como prioridade votar a prorrogação da CPMF, contudo o Senado acabou rejeitando esta manobra.

Houve 52 casos em que as comissões decidiram desfavoravelmente ao autor e optaram por rejeitar o projeto, o que correspondeu a 30,40% de tudo que foi arquivado. Estes fatores são mais um empecilho para o sucesso de propostas oriundas de parlamentares, já que estes também precisam superar a barreira interna às comissões. Se considerarmos os 282 projetos que tiveram seu tramite finalizado e somarmos os projetos rejeitados e arquivados por não decisão, temos 135 casos ou 47,85% do total de matérias que ou são rejeitadas pelas comissões temáticas ou não são deliberadas pelas mesmas. Este dado revela que existe uma

filtragem dos projetos por parte dos parlamentares dentro das comissões temáticas por onde passaram os projetos.

Mas teriam as comissões conseguido interferir nos projetos do Executivo? Para obter a resposta precisamos incluir na análise por quais instâncias os projetos sancionados com autoria do Executivo passaram. Dos 44 projetos com tramite finalizado de autoria do Executivo, 3 foram prejudicados e dois foram retirados a pedido do próprio Executivo, assim ficamos com 39 projetos que foram efetivamente para votação sendo que 38 foram sancionados e um foi rejeitado. Destes 7 matérias tramitaram tendo passado pelas comissões, porém 32 projetos eram MPVs que tramitaram exclusivamente em Plenário não passando pelas comissões temáticas. Este dado mostra que o grande número de medidas provisórias dificulta a atuação das comissões nos projetos do Executivo quando a política diz respeito ao setor agrícola.

O próprio fato de que o projeto foi posto em votação já indica que foi possível um acordo entre a maioria legislativa para alçá-lo a condição de preferencial. Esse acordo se mostra empiricamente através do pedido de urgência para os projetos durante sua tramitação. O recurso à urgência para as proposições da coalizão de governo, pedido pelos líderes partidários, é freqüente tendo ocorrido em 42 dos 45 projetos aprovados pela coalizão, muitos dos casos devido as MPVs que já entram em pauta em regime de urgência.

Das 48 matérias que vieram a ser aprovadas e se tornaram políticas, temos de um lado, as 31 MPVs que tramitaram exclusivamente em Plenário e não passaram pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. De outro lado, houve quinze matérias que passaram por comissões permanentes, sendo que oito tramitaram pelo regime ordinário (o projeto é distribuído às comissões e após pareceres destas comissões vai para votação em Plenário). Outros sete projetos tramitaram em regime terminativo pelas comissões, ou seja, foram aprovados sem a necessidade de ir para Plenário. Dois projetos de lei foram analisados por comissão especial⁶, montada exclusivamente para analisar um determinado projeto e com

⁶ Comissão de caráter temporário criada para examinar e dar parecer sobre: propostas de emendas à Constituição; projetos de código; projetos que envolvam matéria de competência de mais de três comissões de mérito; denúncia oferecida contra o Presidente da República por crime de responsabilidade ou projeto de alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

autorização da Mesa da Câmara dos Deputados e após estes projetos foram deliberados pelo Plenário da Casa.

Se cruzarmos os dados dos 48 projetos sancionados com os dados das matérias rejeitadas (52 casos) em que houve deliberação teremos o número de 100 matérias com efetiva deliberação das instâncias decisórias. Deste total 68 projetos passaram pelas comissões temáticas e 32 foram analisados apenas em Plenário (caso das MPVs). Dos 52 projetos rejeitados, 51 foram rejeitados por pareceres contrários das comissões e um apenas foi rejeitado em Plenário.

O que se observa é que as comissões fazem uma filtragem dos projetos dos próprios parlamentares, pois esta capacidade não se estendeu necessariamente como poder de veto frente as matérias oriundas do Executivo neste setor de política especificamente. O fato de o Executivo legislar principalmente por medidas provisórias e a ocorrência do pedido de urgência nos projetos da coalizão de governo trazem dificuldades para as comissões exercerem seu poder negativo, ou seja, exercer poder de veto nos projetos. Este dado se enquadra em achados anteriores que apontavam para o poder das comissões de filtrar seus próprios projetos, desde que estes não tramitassem em regime de urgência (Ricci e Lemos, 2004; Gomes, 2011; Araújo, 2009).

Frente às restrições anteriormente mencionadas os parlamentares passam a ter dificuldades para se informar sobre o conteúdo dos projetos enviados pelo Executivo e principalmente a oposição perde um espaço para a ação política. Todavia, alguns projetos que foram sancionados passaram por comissões temáticas e o restante passou pelo plenário da Câmara dos Deputados, o que ainda permite que esses espaços políticos possam ter sido usados pelos partidos e pelos parlamentares para interferir no conteúdo enviado para votação. Assim é preciso analisar a existência de emendas ou substitutivos aprovados nos projetos sancionados nas instâncias decisórias em que a matéria tramitou.

As emendas aos projetos podem ser supressivas, aditivas, modificativas ou ainda uma emenda substitutiva (substitutivo). A emenda substitutiva é mais relevante, pois modifica a proposta original substancialmente ou por inteiro. Consideram-se aqui apenas as emendas que tenham sido aprovadas e, portanto, incorporadas ao conteúdo final.

TABELA 3.11: NÚMERO DE ALTERAÇÕES REALIZADAS PELO LEGISLATIVO NOS PROJETOS SANCIONADOS DE ACORDO COM A INSTÂNCIA DE DECISÃO.

ALTERAÇÕES	INSTÂNCIAS LEGISLATIVAS				Total
	Exclusivamente em Plenário	Comissões Permanentes		Comissões Temporárias	
		Conclusiva	Comissão + Plenário		
Com	17	7	(4C + 2P) ⁷ =6	2	32
%	54,80%	100%	75%	100%	66,67%
Sem	14	0	2	0	16
%	45,20%	0%	25%	0%	33,33%
N	31	7	8	2	48
%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

É possível verificar que do total de 48 matérias sancionadas entre 2003 e 2010, houve intervenção do poder Legislativo em 66,67% dos casos, o que significou a alteração do conteúdo do projeto originalmente enviado para apreciação. Os parlamentares, apesar das dificuldades oriundas do baixo poder de veto do sistema de comissões e das medidas exclusivas do Executivo, conseguiram interferir no conteúdo das matérias aprovadas quando estas passaram pelas respectivas instâncias decisórias.

No caso do estudo em questão dentre as principais instâncias em que ocorreu a participação do Legislativo destacam-se o Plenário da Câmara com 59,38% de ocorrências de projetos alterados nesta instância (19 de 32 casos), em segundo as comissões permanentes, seja em caráter terminativo ou não, com 34,37% das alterações e as comissões especiais temporárias com 6,25% dos projetos tendo sido alterados nesta esfera. O Plenário no período concentrou o maior número de emendas, a maioria realizada quando da votação das medidas provisórias.

Houve sete projetos que foram aprovados de maneira terminativa pelas comissões temáticas e todos tiveram alguma alteração por parte dos parlamentares. Dentre um total de 15 projetos que passaram por comissões permanentes, houve 11 projetos com alterações ocorridas nesta instância. Apesar da maioria dos projetos não terem passado pelas comissões, quando este espaço político estava

⁷ Neste caso conta-se quatro projetos com modificações ocorridas dentro das comissões (4C) e dois projetos com modificações ocorridas em Plenário (2P).

inserido na tramitação das proposições os parlamentares fizeram seu uso político, propondo e aprovando mudanças nos projetos.

Agora que já se sabe que houve alterações feitas pelo Legislativo nas matérias aprovadas, é preciso avançar desagregando a análise a fim de verificar em que medida estas alterações afetaram projetos de autoria do Executivo.

TABELA 3.12: PROPORÇÃO DE PROPOSIÇÕES ALTERADAS E NÃO ALTERADAS PELO LEGISLATIVO DE ACORDO COM O TOTAL SANCIONADO E O PODER DE ORIGEM.

PROPOSIÇÕES/ SITUAÇÃO	TOTAL SANCIONADO	ORIUNDAS DO EXECUTIVO	ORIUNDAS DO LEGISLATIVO
Com alteração %	32 66,67 %	24 63,15 %	8 82 %
Sem alteração %	16 33,33 %	14 36,75 %	2 18 %
TOTAL %	48 100 %	38 100 %	10 100 %

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

Verifica-se que do total de 38 projetos enviados pelo Executivo ao Congresso, 24 sofreram alguma alteração pelos parlamentares, ou seja, em quase 64% das proposições iniciadas pelo Executivo o conteúdo da matéria originalmente enviada por este poder foi alterado pelo Legislativo. O número de alterações em projetos oriundos do Legislativo foi maior que daqueles vindos do Executivo, mesmo assim em ambos os casos o percentual de alteração ficou acima de 60%.

TABELA 3.13: ALTERAÇÕES FEITAS PELOS PARLAMENTARES POR TIPO DE LEGISLAÇÃO

	Tipo de Legislação			Total	Iniciativa Exclusiva	Iniciativa Compartilhada	Total
	MPV	PLP	PL		MPV	PL + PLP	
Alteradas %	17 54,80%	2 100%	13 86,67%	32 66,67%	17 54,80%	15 88,25%	32 66,67%
Sem alteração %	14 45,20%	0 0%	2 13,33%	16 33,33%	14 45,20%	2 11,75%	16 33,33%
Total %	31 100%	2 100%	15 100%	48 100%	31 100%	17 100%	48 100%

Legendas: MPV=Medida Provisória; PL= Projeto de lei; PLP=Projeto de lei complementar; PEC=Proposta de Emenda a Constituição.

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

A tabela 3.13 indica que nos casos de projetos de iniciativa compartilhada entre os poderes (leis ordinárias e complementares) o Legislativo atuou em 15 dos 17 casos. No caso das medidas provisórias (MPV), que são de iniciativa exclusiva do Executivo, 58% foram alteradas pelo Legislativo com emendas e substitutivos que modificaram a proposta original.

Verifica-se que a maioria dos PLs foi alterada e que os dois PLPs também, o que aponta para uma grande participação do Legislativo nas proposições em que ele divide com o Executivo o direito de propor legislação. Destaca-se também o percentual de 54,80% de alterações realizadas pelo Legislativo em medidas provisórias. Este dado denota que o apoio dado pelos partidos as MPVs não está ausente de negociações que se refletem em alterações no conteúdo que está sob apreciação.

De outro lado 16 matérias passaram sem alterações pelo Congresso, entre elas 14 MPVs foram convertidas em lei sem qualquer alteração na proposta original enviada pelo Executivo. O fato de não haver alterações nestas matérias não exclui a possibilidade de que tenha havido uma negociação prévia entre as lideranças do Executivo e os partidos aliados no Congresso a fim de construir acordos prévios para colocar estas matérias em votação. Considerando que o modelo de governo é multipartidário, é de esperar que a maioria das matérias postas em votação sejam previamente discutidas entre as lideranças políticas para logo após levá-las para votação no Congresso, papel este que também é desempenhado parcialmente pelo Colégio de Líderes. O fato de que o projeto posto em votação não foi alterado pode indicar que esta negociação prévia foi bem conduzida a ponto de o projeto original atender aos interesses das lideranças parlamentares.

Esta negociação não resolve todas as divergências possivelmente existentes entre os interesses do Executivo e das lideranças partidárias do Congresso que apóiam o governo, sendo necessário em certos casos de ajustes de preferência durante a tramitação dos projetos que no entendimento deste trabalho se mostram empiricamente pelas emendas propostas e aprovadas nos projetos sancionados.

Com relação aos tipos de alteração, no caso específico das medidas provisórias quando o projeto original é alterado com emendas e substitutivos este passa a receber a denominação de Projeto de Lei de Conversão, no caso aqui estudado tivemos 17 alterações realizadas via Projeto de Lei de Conversão. Três matérias foram alteradas exclusivamente por meio de substitutivos e outras sete

foram alteradas com substitutivos e emendas conjuntamente. Seis matérias sancionadas tiveram modificações exclusivamente por emendas. Neste ponto cabe citar que a alteração via substitutivo é mais relevante, pois este altera a proposta original em seu conjunto e não pontualmente como ocorre com as emendas.

A maioria das modificações aprovadas é de autoria da Câmara dos Deputados. Os deputados tendem a aprovar mais modificações do que os senadores. Com relação ao Senado foi observado se houve ou não aprovação de emendas apresentadas por senadores visando à modificação do texto enviado a esta Casa Legislativa, seja quando a matéria iniciou sua tramitação no Senado, seja nos casos em que primeiro passou pela Câmara dos Deputados e, posteriormente, seguiu para o Senado Federal.

Dentre os 48 (quarenta e oito) projetos de lei sancionados e aqui analisados, 22 (vinte e dois) receberam alterações por parte da Câmara. Do total de projetos de lei aprovados no período, 10 (dez) receberam alguma alteração pelo Senado, o que significa que 79,80 % dos projetos foram aprovados pelo Senado Federal sem alterações.

TABELA 3.14: PROJETOS DE LEI MODIFICADOS DE ACORDO COM A CASA LEGISLATIVA ONDE OCORREU A ALTERAÇÃO (CD ou SF)

DESCRIÇÃO	N	%
Total de projetos sancionados (2003-2010)	48	100
Tiveram emendas aprovadas	32	66,67
Tiveram apenas emendas de autoria da CD aprovadas	22	45,80
Tiveram apenas emendas de autoria do SF aprovadas	1	2,08
Tiveram emendas da CD e do SF aprovadas	9	18,75

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados

Conclui-se que o Senado Federal fez pouco uso de sua prerrogativa de Casa revisora, porém todas as alterações propostas pelo Senado foram mantidas total ou parcialmente quando votadas pela Câmara dos Deputados. Podemos dizer que o Senado pouco interveio modificando propostas oriundas da Câmara, porém quando o fez seu “sucesso” em aprovar mudanças foi grande.

A tabela 3.15 indica que a Câmara dos Deputados também foi a Casa Legislativa que mais aprovou modificações nos projetos do Executivo no setor de

política agrícola. Este achado está em consonância com o obtido por Cruz (2009) que apontava a Câmara como *locus* da maioria das mudanças em projetos do Executivo.

TABELA 3.15: PROJETOS DE LEI DO EXECUTIVO MODIFICADOS DE ACORDO COM A CASA LEGISLATIVA ONDE OCORREU A ALTERAÇÃO (CD/ SF)

DESCRIÇÃO	N	%
Total de projetos do Executivo sancionados (2003-2010)	38	100
Tiveram emendas aprovadas	24	63,15
Tiveram apenas emendas de autoria da CD aprovadas	16	42,10
Tiveram apenas emendas de autoria do SF aprovadas	1	2,60
Tiveram emendas da CD e do SF aprovadas	7	18,42

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados

Observa-se que houve mais alterações do Senado em projetos oriundos do Executivo. Existem pelo menos duas possíveis explicações para isso. A primeira é que como já vimos o número de projetos enviados para votação pelo Executivo é bem maior do que aqueles originados no Legislativo o que obviamente interfere no resultado final. Segundo, que das oito alterações em projetos do Executivo, seis delas se deram em medidas provisórias. Este fato pode demonstrar que, em algumas ocasiões, a maioria legislativa no Senado não se viu satisfeita com o *status quo* da medida em questão, porém somente um estudo mais aprofundado destas mudanças promovidas pelo Senado poderia confirmar ou não esta hipótese.

É preciso considerar que nem todas as mudanças feitas em matérias oriundas do Executivo são necessariamente contrárias ao interesse deste poder, por vezes o próprio Executivo pode concordar com mudanças que venham reforçar seus objetivos. O que precisa ser apontado é que o próprio fato de haver uma mudança no projeto inicialmente concebido indica que houve uma negociação política entre o governo e sua base na Câmara para chegar a um consenso que permita aprovar o projeto.

Adiante se verificará a ocorrência de vetos presidenciais nas matérias alteradas pelo Congresso. O veto, nestes casos, pode ser a última chance para o Executivo tentar barrar alterações feitas pelo Parlamento.

3.3.2 A OCORRÊNCIA DE VETO PRESIDENCIAL NAS PROPOSIÇÕES QUE SE TORNARAM LEI

A análise feita com relação aos vetos presidenciais indica que não houve casos de vetos integrais em projetos de lei aprovados pelo Congresso e que em 16 dos 48 projetos de lei sancionados na área de política agrícola houve vetos parciais do Presidente da República. Os 16 casos de vetos parciais ocorreram dentre os 33 projetos aprovados com alteração pelo Legislativo, correspondente a 48,50% do total de matérias alteradas pelo Congresso. Todos estes vetos quando foram votados pelo Congresso foram mantidos. Das dezoito MPVs alteradas pelo Legislativo, dez (55,55%) sofreram algum veto do Executivo. Dos dez projetos de origem no Legislativo, quatro receberam algum veto do Executivo.

O número de matérias com vetos presidenciais está em torno de 50%, um número considerável. Somente um estudo detalhado e com foco neste ponto poderia verificar o grau de interferência destes vetos, ou seja, qual o grau de relação e em que casos há alguma relação entre o veto específico do presidente a um ou outro artigo de um projeto de lei e as modificações empreendidas no Legislativo. No entanto, 17 de 33 matérias sancionadas com alterações feitas pelos parlamentares passaram incólumes, ou seja, sem qualquer veto presidencial, o que não é pouco.

Este trabalho não pretende fazer uma análise específica de todos os vetos, mas sabe-se que, por exemplo, o grau de conflito da matéria pode afetar o fator veto. É o caso da lei de biossegurança em 2005, que mobilizou ambientalistas, cientistas e produtores de alimentos em torno da liberação do uso de transgênicos e da liberação do uso de células tronco. Quando se analisa o quantitativo de vetos em cada matéria que sofreu algum veto, verifica-se que este caso foi o único em que houve veto parcial em cinco artigos. Este mesmo projeto de lei recebeu um substitutivo que englobava várias modificações em artigos do projeto originalmente recebido pelo Congresso.

Das 16 matérias com vetos presidenciais, em oito casos o veto modificou parcialmente apenas um artigo, juntas estas oito matérias tiveram aprovadas no Congresso 138 emendas e dois substitutivos.

Freitas (2010, p. 47) verificou que 60% do total de matérias alteradas pelo Legislativo entre 1990-2009 não sofreram veto presidencial. No caso desta política

setorial este dado ficou próximo, estando um pouco abaixo. Assim, não há razão para pensar que estes vetos sejam indicadores de predominância de conflito entre os poderes no caso específico desta política, o grande número de emendas aprovadas indica maior disposição para a construção negociada do conteúdo dessas políticas. Deve-se considerar também que não houve ocorrência de veto total em nenhuma matéria. Há pontos que podem ser inegociáveis para ambos os lados e os vetos podem indicar isto, mas estes quando analisados como um todo não são numericamente predominantes. Somente um estudo mais apurado poderia indicar o “maior peso político” de determinado veto.

Como pode se verificar 2/3 das matérias que passaram pelo Congresso teve seu conteúdo alterado em alguma medida o que é significativo em termos quantitativos. Existe de fato uma interferência dos parlamentares no conteúdo dos projetos aprovados, apesar dos vetos presidenciais aproximadamente 50% do que é alterado pelo Legislativo foi sancionado pelo presidente sem vetos.

Sabe-se até aqui que há intervenção do Legislativo e adiante procura-se identificar como se deu a distribuição destas alterações em função dos partidos. Desta forma podemos comparar a atuação de partidos da situação com partidos da oposição no que se refere à quantidade de emendas aprovadas. Teriam os partidos governistas dominado este cenário das alterações nos projetos ou a oposição conseguiu agir politicamente contrapondo as políticas enviadas pelo Executivo.

3.3.3 AS ALTERAÇÕES APROVADAS DE ACORDO COM OS PARTIDOS

Quanto à participação dos parlamentares e dos partidos neste processo de construção do conteúdo das proposições, foram analisados os principais partidos com emendas ou substitutivos aprovados. Ao todo foram 11 substitutivos e 415 emendas nos 33 projetos alterados, seja de senadores ou de deputados. Os principais partidos com alterações aprovadas foram o DEM (PFL) com 20,20 %, o PSDB com 20,20 %, o PMDB com 13,85 %, o PP com 13,15 % e o PT com 10,80 %. Esses eram os maiores partidos do Congresso em número de cadeiras no período 2003-2010 e tal fato tem seu peso no resultado final. Chama atenção que DEM e PSDB, mesmo sendo oposição, conseguem ser os primeiros da lista em número de emendas aprovadas.

TABELA 3.16: NÚMERO DE EMENDAS APROVADAS NOS PROJETOS SANCIONADOS POR PARTIDO

Partidos	Nº DE EMENDAS APROVADAS		Total
	2003-2007	2007-2011	
PT	16	30	46
%	7,05%	15,07%	10,80%
PMDB	29	30	59
%	12,8%	15,07%	13,85%
PSDB	69	16	85
%	30,45%	8%	19,95%
DEM	44	41	85
%	19,45%	20,60%	19,95%
PP	37	19	56
%	16,30%	9,5%	13,15%
PPS	2	26	28
%	0,8%	13,05%	6,5%
PDT	17	1	18
%	7,5%	0,5%	4,2%
PC do B	2	16	18
%	0,8%	8%	4,2%
PSB	0	3	3
%	0%	1,5%	0,7%
PR	4	8	12
%	1,6%	4%	2,8%
Pequenos	7	9	16
%	3%	4,5%	3,75%
Total	227	199	426
%	100%	100%	100%
Coalizão	50	107	157
%	22%	53,8%	36,85%
Não Coalizão	176	92	268
%	78%	46,2%	63,25%

Fonte: O autor (2013) a partir dos dados coletados no site da Câmara dos Deputados.

Foi principalmente no primeiro mandato (2003-2007) que a oposição (DEM e PSDB) obteve maior número de emendas aprovadas, tendo o PSDB obtido uma porcentagem bem menor de emendas aprovadas no segundo mandato. Já o PT no segundo mandato aumentou sua participação na emendas aprovadas (de 7,05% para 15%), possivelmente fruto do aumento de sua bancada e do maior controle do partido sobre os projetos em andamento.

No total o DEM obteve emendas em 16 projetos dos 33 alterados, o PP em 15 e o PSDB em 13, o que pode sugerir que o peso destes grandes partidos nesta área se faz sentir no Congresso entre os relatores das matérias. É de se esperar pelo que se sabe da literatura que parlamentares ligados a coalizão de governo

detenham a maioria das relatorias e das emendas aprovadas. Este fato pode indicar que o governo não consiga em determinadas áreas ter tanto controle sobre as emendas e os relatores tenham algum espaço para incluir emendas de parlamentares de grandes partidos da oposição, caso de DEM e PSDB. Ou seja, os partidos da oposição conseguiram no período estudado e nesta política em específico fazer oposição via emendas.

A possibilidade de que a existência de emendas de partidos da oposição esteja correlacionada com a presença de relatores da oposição nestas matérias em que houve alterações de partidos como DEM e PSDB não é suficiente para explicar o fato. Lembrando que são os relatores das matérias que dão parecer sobre as propostas de emendas. Ocorre que nas 13 matérias em que houve emendas aprovadas do PSDB em apenas três houve relatores da oposição, o que representou menos de um quarto das emendas feitas pelo partido. Das 16 matérias em que houve emendas do DEM em apenas quatro havia relatores da oposição, o que representou menos de um quinto das emendas feitas pelo partido.

Os relatores das matérias mais importantes para o Executivo são em sua maioria de partidos que compõem a base do governo, principalmente quando estes relatores são nomeados em Plenário, pelo Presidente da Câmara (no caso das comissões, quem escolhe o relator é o Presidente da Comissão, que pode ser de um partido que não pertença à base do governo). A tendência destes relatores é dificultar a aprovação das emendas que desfiguram o texto enviado pelo Executivo. No entanto, a pressão exercida por determinadas lideranças ou grupos de parlamentares influenciam a decisão do relator que deseja ver o seu parecer aprovado no Plenário da Câmara. Acordos preliminares à votação da matéria possibilitam que o relator acate emendas que podem não seguir exatamente a vontade do Executivo. Neste estudo em específico mesmo pertencendo a partidos da base do governo na Câmara, os relatores deram pareceres favoráveis a emendas de autoria de deputados de partidos de oposição.

Ao testar a hipótese de que o sucesso na aprovação de emendas aumenta na medida em que o partido do proponente pertença à coalizão de governo observou-se uma variação entre o primeiro e segundo mandato. Nos oito anos pesquisados em quatro deles (2006-2007-2008-2010) o maior número de emendas estava em partidos pertencentes à coalizão e em outros quatro (2003-2004-2005-2009) em partidos não pertencentes à coalizão governamental. Entre 2003-2006, no

primeiro mandato de Lula, partidos da Não Coalizão obtiveram 79 % das emendas contra 21 % dos partidos da coalizão. Entre 2007-2010 o governo detinha maioria na Câmara e partidos da Não Coalizão obtiveram 46,70 % das emendas e partidos da coalizão obtiveram 53,30 %.

Em 2003 o PMDB não pertencia oficialmente à coalizão de governo. Este fator pesou, pois o governo neste ano não conseguiu obter a maioria na Câmara e no Senado, tendo de negociar tema por tema para obter apoio de outros partidos. Em 2003 partidos da NC (não coalizão) obtiveram 69 % das emendas nos 11 projetos aprovados. Liberar emendas para parlamentares do PMDB pode ter sido a saída para aprovar os projetos neste ano, já que o PMDB obteve 9 das 41 emendas feitas em 2003. Ou seja, a explicação pela via do pertencimento à coalizão parece pouco satisfatória no primeiro mandato do governo Lula, já que ao que indicam os dados foi preciso também negociar emendas com partidos que naquele momento ainda não pertenciam oficialmente do governo.

Obviamente não podemos desconsiderar o fato de que pertencer à coalizão de governo permite maior acesso as lideranças, porém em 2004, por exemplo, já com o PMDB na base do governo, 83,3 % das emendas aprovadas nas políticas aqui analisadas pertenciam a partidos que não compunham a coalizão de governo. O PP em 2004, mesmo não pertencendo oficialmente à coalizão de governo, obteve 22 % das emendas aprovadas naquele ano. Apenas quando o PP passou a integrar a base do governo Lula em julho de 2005, ainda no primeiro mandato, é que os partidos da coalizão passaram a obter maiorias entorno de 68% na Câmara dos Deputados.

Os dados parecem apontar para o fato de que os grandes partidos, sejam eles de oposição ou situação, tiveram capacidade de interferir e com frequência interferiram no processo decisório deixando sua marca no conteúdo das propostas, seja via substitutivos ou emendas. O peso político dos grandes partidos na arena legislativa e o interesse que os parlamentares ligados a esses partidos parecem dar a área de política agrícola mostra-se mais relevante como fator explicativo do que o partido do proponente da emenda pertencer à coalizão de governo.

O fato de terem as maiores bancadas garante aos grandes partidos a maioria das relatorias. O resultado da aprovação de emendas deve passar pelo relator, mas o relatório final pode estar ligado mais a acordos promovidos pela maioria política

no Legislativo. Em certas ocasiões a convergência de valores e interesses dos parlamentares pode superar o caráter partidário das decisões.

O estudo desta política setorial, uma política em específico, não permite grandes generalizações. Mas neste estudo pode-se dizer que as evidências empíricas sobre o processo de emendamento nos projetos de política agrícola aprovados no Congresso denotam uma participação efetiva dos partidos, principalmente os grandes. O conteúdo final da política apresentou um grau significativo de abertura para a interferência dos parlamentares.

Conclusão

Este estudo enfocou o papel do Poder Legislativo na definição das políticas públicas do setor agrícola. Contemplou o comportamento legislativo e suas determinações, principalmente no contexto da Câmara dos Deputados, mas também no Senado. Debateu-se a definição das políticas do setor a partir da relação entre o Executivo e o Legislativo. Este trabalho demonstrou que, mesmo não tendo exercido papel dominante na origem das políticas públicas, o Poder Legislativo interveio significativamente na sua definição última, por meio dos mecanismos de emendamento e negociação.

Os dados desse estudo não se diferenciam dos achados originais de predominância quantitativa do Executivo na produção legislativa total (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). O dado de que 86% da produção até meados da década de 1990 seria predominantemente de autoria do Executivo, foi confirmada nos estudos de Carneiro (2009), que considerou o período de 1988 a 2007, encontrando um valor de 79,7%. No caso desta política específica que é objeto deste estudo a taxa de dominância sobre a produção legal no período pesquisado foi de 79,2%.

Observou-se que a quantidade de projetos apresentados pelos parlamentares foi expressiva, mesmo sabendo que a quase totalidade dessas proposições termina seu curso no arquivo. A existência desses projetos, portanto, tem cumprido papel determinado de representação de demandas no ambiente da política parlamentar. Quanto aos partidos políticos não se observou diferença significativa nas categorias temáticas propostas quando comparado se o partido se encontrava na situação ou oposição ao Poder Executivo, conforme apontou o teste qui-quadrado (ver Anexo A).

Diversos foram os assuntos propostos, a sua agregação em categorias temáticas indicou que a preocupação mais recorrente foi com o financiamento deste setor produtivo, tanto por parte dos parlamentares quanto por parte do Executivo. Quando se compara a pauta de proposições do Legislativo com a do Executivo aponta-se mais para uma convergência nas categorias temáticas prioritárias.

Como exemplo da relevância das proposições de parlamentares, pode-se citar a reforma do código florestal que foi retomada no período aqui estudado (entre 2008 e 2010), fruto de debates promovidos nas comissões temáticas da Câmara

dos Deputados. A retomada do debate do PL 1876/1999, originário do Legislativo que posteriormente veio a se tornar a lei 12651/2012 (novo código florestal), foi acompanhada no mesmo período de outros projetos de parlamentares sobre o mesmo assunto. É possível especular que os projetos de parlamentares sobre este mesmo objeto, embora arquivados, serviram para que o assunto fosse debatido e que um consenso mínimo sobre sua relevância política se formasse. Este projeto que virou lei, iniciado e debatido na Câmara, veio no final de 2010 a ser posto em regime de urgência pelos líderes partidários, passando a condição de preferencial na agenda política e contando com maior atenção por parte do Executivo.

No caso das proposições transformadas em norma, houve diferença nas instâncias de decisão da Câmara que deliberaram sobre as propostas, tendo a maioria passado predominantemente no plenário, principalmente as do Executivo. As proposições dos parlamentares passaram predominantemente nas comissões, onde a maioria acabou por ser rejeitada ou não deliberada, este último caracterizando a não decisão em 48% de tudo que foi arquivado.

Embora o Legislativo tenha proposto um número expressivo de proposições, o Executivo aprovou mais projetos de sua autoria, porém este dado é pouco conclusivo. Como foi possível verificar em 66% dos projetos sancionados houve emendas ou substitutivos do Legislativo aprovados e que se incorporaram ao texto final da matéria, inclusive nos projetos de origem no Executivo.

É claro que não se pode esquecer que houve propostas de mudança nas leis por parte dos parlamentares que foram rejeitadas, seja nas comissões, seja no Plenário da Câmara. O processo político envolve conflito, com “vitórias e derrotas”. Contudo, a maioria legislativa foi capaz em certa medida de interferir e interferiu no conteúdo dos projetos que tramitavam. Apesar de o Executivo tomar a iniciativa de dar o *start* na legislação, o que não é desprezível, ele não definiu o recheio das políticas sozinho, mas sim com o apoio dos partidos que no período compunham a coalizão de governo.

Quando se analisa a legenda das emendas aprovadas, mais significativo do que pertencer à coalizão de governo é pertencer aos grandes partidos (oposição ou situação), pois estes foram mais capazes de afetar o conteúdo dos projetos. O caso das políticas do setor agrícola demonstra não apenas o imperativo de acordos entre os grandes partidos da coalizão de governo para aprovar uma proposição, mas também a presença da oposição. Composta por bancadas menores, mas

significativas, a oposição não está totalmente alijada do processo político tendo sua parcela de interferência nas leis aprovadas e que se faz mais presente quando a coalizão de governo não é tão ampla, caso dos dois primeiros anos do governo L. da Silva (2003-2004).

É preciso dizer que a defesa da participação dos parlamentares nesta política pública não pretende contestar a força do Executivo na formação da pauta da agenda política, nem tampouco pregar uma predominância do Legislativo no processo decisório. As políticas do Executivo continuam sendo elaboradas pela Casa Civil e pelas equipes ministeriais com a qual a matéria se vincula. O que se sugere é que a aprovação desta política pública passou pelo apoio da maioria legislativa que influenciou no conteúdo das matérias aprovadas, mesmo que parcialmente. Ou seja, as emendas são indícios de negociação entre os poderes para chegar a um acordo que permita aprovar as políticas. Como afirmam Figueiredo e Limongi “o parlamentar filiado a um partido que pertence à coalizão governamental não apenas vota com o governo, ele participa da formulação e implementação das políticas do governo” (2009, p. 100).

Mesmo os projetos de lei que passaram pelo Congresso sem modificações nas Casas Legislativas, podem “esconder” acordos prévios com as lideranças políticas dos partidos para a aprovação dos mesmos. Da mesma forma, podemos compreender que algumas das modificações empreendidas pelo Legislativo sejam mais convergentes do que divergentes com os interesses do Executivo, o que reforçaria a idéia de negociação entre os poderes para aprovar as políticas públicas.

Dialogando com outros estudos relativos ao tema, resta dizer que estas conclusões reforçam os trabalhos que indicam a relevância da atuação do Poder Legislativo na definição de políticas públicas específicas (Martins, 2011; Gomes, 2010 e Diniz, 2005) atuando predominantemente de maneira colaborativa com o Executivo.

O fato de que parlamentares de partidos da oposição conseguem aprovar emendas apesar da maioria das relatorias dos projetos sancionados terem ficado nas mãos de parlamentares da situação chama a atenção. Embora a questão necessite de uma análise mais aprofundada, é possível supor que em certas circunstâncias os interesses dos parlamentares parecem ser convergentes o suficiente para superar o caráter partidário das decisões legislativas e apontar que

certas negociações envolvem posicionamentos políticos pautados em valores e interesses compartilhados por uma maioria suprapartidária.

A constatação da existência de intervenção do Legislativo nas políticas do setor agrário/agrícola remete a discussão sobre a atuação dos grupos de interesse e de representações de classe nestas políticas. É preciso avançar nos estudos sobre a conexão entre os parlamentares e interesses externos ao Legislativo ou ao Executivo. A atuação de parlamentares ligados ao setor agrário e a mobilização de entidades setoriais e representativas deste setor ainda carece de pesquisas mais aprofundadas, embora se considere as dificuldades em fazê-lo de maneira científica.

ANEXO A

TESTE QUI-QUADRADO RELACIONANDO POSIÇÃO POLÍTICA DO PROPONENTE E CATEGORIA TEMÁTICA DA PROPOSIÇÃO

POSIÇÃO POLÍTICA DO PROPONENTE		CATEGORIA TEMÁTICA			TOTAL
		FINAN	PRO	FUND	
OPOSIÇÃO (PSDB;DEM;PPS)	N	36	17	17	70
	%	51,4%	24,3%	24,3%	100,0%
	Resíduo padronizado	,7	-,3	-,5	
SITUAÇÃO	N	71	44	47	162
	%	43,8%	27,2%	29,0%	100,0%
	Resíduo padronizado	-,4	,2	,3	
TOTAL	N	107	61	64	232
	%	46,1%	26,3%	27,6%	100,0%

P-PEARSON: 1,162.

* As siglas dos temas correspondem a: Financiamento= Financiamento do setor; Programas= Programas públicos de apoio ao setor e diretrizes para as cadeias produtivas; Fundiária= Legislação sobre ocupação do solo, regularização fundiária e reforma agrária.

A análise foi feita excluindo a categoria DIR (direitos trabalhistas) relacionadas ao setor agrícola, pois este apresenta N abaixo de 5 em uma das células o que inviabiliza o teste.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos. *PNE – Limites e desafios: uma avaliação necessária*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007, 229 p.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**, n. 1, vol. 31: 5-38, 1998.

ABRUCIO, F. L. 1998. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.

ALBERTI, Raquel. **A conformação das políticas agrícola e agrária brasileiras no contexto de globalização financeira**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.46, n. 4, p. 661-98, 2003.

AMORIM NETO, Octavio & SANTOS, Fabiano. (2002), A produção legislativa do Congresso: entre a Paróquia e a nação, in Luiz Werneck Vianna (org.), **A democracia e os três poderes no Brasil**, Belo Horizonte, Editora da UFMG.

ARAÚJO, J C. **A lei agrícola e suas alterações**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Jun/ 2008.

ARAÚJO, P M. **O bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do senado federal (1989—2004). Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

BRAGA, R J. **O processo decisório legislativo na criação e reforma do Bacen e do CMN em 1964 e 1994**: incerteza, cooperação e resultados legislativos. [Tese de Doutorado], Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, N R. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, 2003

CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista Sociologia e Política**., Curitiba, 25, p. 83-106, nov. 2005.

CRUZ, Márcia R. da. **Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo**. Brasília, 2009, 120 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) IUPERJ/CEFOP, Brasília, 2009.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-69, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª. Edição, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, p. 77-104.

FREITAS, Rafael. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. 2011. 337 f. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2011.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: Ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, 28, p. 75-97, jun. 2007.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. The University of Michigan Press. Ann Arbor, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1994.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p.561-605, 2001.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, Nov. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29 fev. 2012.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451993000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 fev. 2012.

MANCUSO, Wagner Pralon (2004) “**O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo**” – Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP, 2004.

MANCUSO, W. P. (2007). O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 28, p. 131-146, jun. 2007.

MARTIN, Lanny e VANBERG, Georg. “Coalition Policymaking and Legislative Review”. *American Journal of Political Science*, vol. 99, n. 1, 2005, p. 93-106.

MARTIN, Lanny e VANBERG, Georg. Policing the bargain: Coalition government and Parliamentary scrutiny. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1, 2004, p. 13–27.

MARTINS, R C R. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. [Tese de Doutorado], Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2011.

MIRANDA, G. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política* V. 18, Nº 37: 201-225 OUT. 2010

NICOLAU, Jairo. *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 4, 2000, pp. 709-735.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, 2000, vol. 43, n. 3, p. 521-557.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Regimes Eleitorais e Poderes do Presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa, in G. A. D. SOARES e L. R. RENNÓ (orgs). **Reforma Política: lições da história recente**, 2006, Rio de Janeiro: Editora da FGV.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **RBCS**, vol. 15, n.43, 2000.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, 46, pp. 699-734, 2003.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Lemos. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-30, 2004.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. (2001), “O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, 44, 2: 133-172.

RODRIGUES, Leôncio M. **Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo, EDUSP, 2002.

RODRIGUES, M. M. A. e ZAULI, E. Presidente e Congresso Nacional no Processo Decisório da política de Saúde no Brasil Democrático (1985-1998). **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 45, nº. 3, pp. 387-429, 2002.

RUELA, Adriana de Almeida. **Competitividade da oposição parlamentar na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (1999-2003)**. 2010. 136 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS e ALMEIDA, Acir. (2005), “Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados”. **Dados**, vol. 48, nº 4.

SANTOS, Manoel. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, São Paulo, n. 66, 2.º semestre de 2008.

THOMAS, G. P. *United Kingdom: The Prime Minister and Parliament*. *Journal of Legislative Studies*, vol. 10, n 2-3, 2004.

VIGNA, Edélcio. **Bancada Ruralista** - o maior grupo de interesse do Congresso Nacional. Brasília: INESC Instituto de Estudos Socioeconômicos, outubro 2007 - Ano VII - nº 12.

OUTRAS FONTES

Sistema de Informação Legislativa (SILEG) da Câmara dos Deputados. Disponível em: www.camara.gov.br/atividade-legislativa.