

Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 4 a 8 de maio de 2015

COORDENAÇÃO INTERPARTIDÁRIA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO: SUPERANDO OS DESAFIOS INSTITUCIONAIS¹

Andréa Junqueira
Departamento de Ciência Política (DCP/USP)
Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI/USP)

¹ Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio concedido para a realização da pesquisa que resultou no presente artigo (Processo 2013/21590-0).

Resumo

Em sistemas democráticos, os partidos políticos desempenham papel crucial, na medida em que organizam o processo de tomada de decisão. Sobre a atuação dos partidos brasileiros, pouco se conhece sobre como se organizam e coordenam sua atuação no que tange à produção legislativa. Sabemos que os partidos políticos brasileiros são disciplinados, no entanto, os motivos pelos quais eles o são e quais são os mecanismos responsáveis por esse resultado ainda geram muita controversia.

Este trabalho trás novas informações sobre como os partidos políticos coordenam sua ação no processo de formatação das políticas, mobilizando maiorias para que as políticas possam chegar ao plenário sem que nele sejam rejeitadas. Para tanto, foram utilizadas como objeto de análise as Propostas de Emenda Constitucional, e como método, a análise empírica das propostas de alterações realizadas pelos parlamentares aprovadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Conjuntamente, tanto a estrutura bicameral quanto as regras de tramitação de PECs, seriam partes de um arranjo institucional dificultoso para a coordenação interpartidária, no entanto a análise dos dados não só contradiz esse cenário como reitera o já sabido: o Congresso Brasileiro não encontra dificuldades para alterar o status quo constitucional. A predominância, com 81,5% dos dispositivos alterados, dos partidos da coalizão, no Senado e na Câmara, bem como a reduzida quantidade de PECs, e seus dispositivos, que passam por nova alteração, quando já modificadas na Casa Legislativa que primeiro analisou a matéria, demonstram que tal processo é coordenado, e possui como eixo os partidos políticos.

1. Considerações iniciais

Parafrazeando o escrito por Schattschneider (1942, p. 1), Aldrich reitera que a democracia é *unworkable* a não ser em termos de partidos (ALDRICH, 1995, p. 3). Contudo, a despeito da afirmativa categórica, cara à ciência política, pouco sabemos como de fato partidos contribuem para o funcionamento da democracia. Aldrich (1995),

ao analisar o fenômeno partidário, chama a atenção para o papel que cumprem os partidos políticos no que tange à coordenação do processo decisório.

Em um cenário de multiplicidade de atores, cada qual buscando seus próprios objetivos individuais, o desfecho provável seria o caos. A regra majoritária, vital à democracia, impede a aprovação de políticas, quaisquer que sejam elas, sem a intermediação de agentes coletivos. Os partidos, desse modo, surgem como atores endógenos, uma solução aos problemas de coordenação enfrentados pelos políticos: ainda que consideremos como o único objetivo dos parlamentares a reeleição, esta passa pela necessidade de feitura de políticas, haja vista a urgência de obtenção de retornos eleitorais (ALDRICH, 1995).

Sobre partidos políticos, sua atuação permeia três grandes esferas, são elas: governamental, eleitoral e organizacional (KEY, 1964). O artigo aqui proposto incide sobre a primeira: observou-se empiricamente a atuação dos partidos no governo, buscando-se elucidar como a coordenação partidária se traduz concretamente na elaboração de políticas. Para tanto, como objeto de análise, foram utilizadas as Propostas de Emenda Constitucional, com foco direcionado às alterações a elas propostas pelos partidos políticos na esfera legislativa. Por referirem-se ao arranjo político do país, bem como a um grande número de políticas públicas, é patente que as PECs devem referir-se a aspectos dos mais importantes para a política nacional (ARANTES & COUTO, 2009). Supõe-se, portanto, que se a coordenação partidária existir, ela deve expressar-se nesse tipo de proposição².

No tocante à coordenação partidária, duas abordagens são possíveis. A primeira delas refere-se à coordenação intrapartidária, ou seja, à maneira como as preferências dos parlamentares de um mesmo partido são conciliadas para que este atue de modo unitário. A segunda, coordenação interpartidária, associa-se à coordenação do processo

² Mais adiante, na revisão bibliográfica, apresento outros elementos sobre a condição privilegiada ocupada pelas Propostas de Emenda Constitucional quando o objetivo perseguido é a compreensão da coordenação partidária. A diminuição dos poderes de agenda, tanto do Executivo quanto dos líderes partidários, aliado a uma gama de outros elementos referentes às regras de sua tramitação, como a exigência de supermaiorias, serão discutidos.

decisório entre partidos políticos no interior das Casas Legislativas. No presente trabalho dedico-me a essa e, posteriormente, o foco será também direcionado sobre aquela.

No Brasil, a despeito do que se acreditava na década de 1990, os partidos agem de modo disciplinado em plenário. Os parlamentares votam de acordo com a indicação do seu líder partidário, em média, 89% das vezes³ (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Entretanto, as votações em plenário são a última fase de um complexo processo de negociações. Sendo assim, o fato de os partidos políticos serem disciplinados em votação nada informa sobre a etapa anterior à contagem de votos (PALERMO, 2000; AMES, 2003). Dessa forma, cabe perguntar: como os partidos coordenam o processo decisório na fase de negociação das políticas?

Para responder tal pergunta, o artigo aqui proposto se divide, além da presente introdução, em outras cinco seções, são elas: i. *Para além da disciplina partidária*, onde busca-se demonstrar a insuficiência da disciplina partidária como *proxy* de coordenação dos partidos; ii. *Escolha do objeto empírico*, cujo motivo é exibir a adequação do objeto ao objetivo de pesquisa; iii. *O papel dos partidos políticos no processo de emendamento constitucional*, seção que faz breve revisão sobre a atuação partidária no tocante às PECS; iv. resultados e, por fim iv. *Considerações Finais*.

2. Para além da disciplina partidária

O sistema político brasileiro é marcado pela conjunção entre uma estrutura federalista aliada à presença de inúmeros atores e interesses, configurando-se, desse modo, como um modelo permeado por diversos pontos de veto (STEPAN, 1999). A presença de um sistema presidencialista, multipartidário e federativo teria como resultado um sistema político de difícil manejo (LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1997; SAMUELS, 2000). Portanto, os poderes de agenda foram essenciais para torná-lo inteligível e governável.

³² Dados atualizados sobre a disciplina partidária entre os anos de 1988 e 2010 podem ser encontrados em Freitas (2013, p. 156).

O Poder Executivo, após a promulgação da Constituição de 1988, passou a deter diversas prerrogativas, como a de legislar exclusivamente sobre as áreas tributária e orçamentária, assim como sobre a gestão da administração pública federal concernente a salários, cargos nomeados, entre outras atribuições. Além disso, detém a capacidade de editar Medidas Provisórias, instrumento que, uma vez mobilizado, é capaz de imediatamente alterar o status quo legal, além de poder, através do pedido de urgência constitucional, acelerar os trabalhos legislativos no Congresso Nacional (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

O processo legislativo é bastante centralizado, não só pelo Poder Executivo, mas também pelos líderes partidários, detentores de outros tantos poderes: determinação da pauta legislativa; designação e substituição de membros de comissões; restrição de emendas e votações em separado; retirada de propostas de leis de comissões por meio de pedido de urgência, entre outros. Os políticos teriam poucas possibilidades para agirem de modo individualista (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Ainda de acordo com Figueiredo & Limongi (1999), os poderes de agenda do Executivo, bem como a centralização do processo legislativo em torno dos líderes partidários, explicam a elevada taxa de sucesso daquele, assim como as altas taxas de disciplina partidária. A centralização do processo legislativo faria dos partidos políticos agentes fortes e disciplinados ao anular preferências parlamentares de cunho particularista. Em via oposta, Ames (2003) afirma que o referido sucesso do Executivo e a disciplina partidária são antes resultado de um longo processo de negociação. Para esse último, a etapa de negociação seria essencial para que o projeto possa ser aprovado depois, em plenário.

Para Ames (2003) a negociação ocorreria em termos clientelistas e seria movida não pelos partidos políticos, mas pelo Poder Executivo. A concessão de benefícios pelo Poder Executivo para parlamentares individuais seria essencial para garantir o apoio em plenário por parte desses (MAINWARING, 1991, 1993; LAMOUNIER, 1994; PEREIRA & RENNO, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2002, 2003; AMES, 2003). De

um lado estariam parlamentares que anseiam por recursos como forma de beneficiar seus eleitores e, assim, conseguir a reeleição: *office seekers* (MAYHEW, 1974). Do outro, o Poder Executivo, em busca de aprovar suas propostas.

O Poder Legislativo possuiria demandas de caráter local, enquanto o Poder Executivo estaria preocupado com aspectos nacionais. O conflito entre os poderes ocorreria em decorrência de duas agendas de política concorrentes: uma local e outra nacional. Seguindo o raciocínio de Ames (2003), a disciplina partidária não poderia ser entendida como um sinal de partidos políticos fortes, mas sim em termos clientelistas. As regras do sistema eleitoral fariam com que os sujeitos tivessem autonomia em relação às suas legendas. Em resumo, os partidos seriam tão somente rótulos, sem qualquer comprometimento com políticas, mera aglomeração de interesses individuais (AMES, 2003; PEREIRA & RENNÓ, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2002, 2003).

Já para Freitas (2013), a negociação dar-se-ia em termos de políticas. Os altos índices de sucesso do presidente, bem como as elevadas taxas de disciplina em plenário, são explicados pelo processo de alteração das propostas no Legislativo. A autora demonstrou que os parlamentares são responsáveis, em média, por 36% do conteúdo das leis de origem no Executivo Federal promulgadas e que os partidos pertencentes à coalizão alteraram mais o conteúdo dos projetos. O Legislativo, então, participa em grande medida da formatação das políticas e as alterações seguem a lógica partidária. Contudo, cabe observar que o fato da coalizão manter o controle das alterações não informa qual o papel dos partidos nas mesmas, tampouco permite concluir em que medida ou como os partidos coordenam preferências divergentes dos seus membros no tocante ao conteúdo das políticas.

Assim sendo, ainda pairam muitas dúvidas sobre quais são os mecanismos responsáveis por tornarem os partidos disciplinados, bem como sobre quem desempenha o papel de coordenação do processo legislativo. Para Figueiredo & Limongi (1999) a centralização em torno dos líderes partidários e do Poder Executivo ocasionaria partidos políticos fortes, capazes de coordenar o processo decisório, uma vez que, anulando as

preferências particulares de seus membros, conseguem atuar como um todo unitário. Para Freitas (2013) são também os partidos políticos, via alterações aos projetos de lei, os responsáveis pelo papel de coordenação do processo, contudo, a questão já não é mais a de anular as preferências distintas entre os parlamentares, mas sim de, através da conciliação destas, alcançar uma unidade negociada. No que diz respeito a Palermo (2000), a Ames (2003) e a Pereira (2002; 2003), o Poder Executivo coordenaria o processo via patronagem e emendas ao orçamento federal. Dessa forma, cabe perguntar: quem de fato é responsável por coordenar o processo legislativo e como?

3. Escolha do Objeto Empírico

A análise empírica do conteúdo das alterações propostas pelos parlamentares terá grande poder explicativo no que concerne à qualificação da atuação do Legislativo. As Emendas Constitucionais foram selecionadas como o objeto de análise desse estudo em decorrência das especificidades em sua tramitação no que tange aos poderes de agenda. A tramitação desse tipo de projeto restringe os poderes de agenda, tanto os dos líderes partidários, que não podem solicitar pedido de urgência, nem restringir o número de emendas apresentadas à proposição, quanto os do Executivo, que não pode solicitar a urgência constitucional, tampouco pode intervir no conteúdo da Emenda quando findo o processo, mediante o uso de vetos.

Para que seja aprovada, é necessário que a Emenda Constitucional possua ampla aceitação no Congresso. A votação em dois turnos com quórum de 3/5 dos membros, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, demonstra a necessidade de mobilização de ampla maioria. O mesmo texto precisa ser referendado por ambas as Casas. Uma vez rejeitada a proposta, ela não pode voltar a ser apreciada na mesma sessão legislativa⁴. Dessa forma, cada modificação proposta deve ser aceita não só em sua Casa de origem, como também pela Casa revisora. Caso contrário, ocorreria uma espécie de efeito “ping-pong”⁵ em que o tema de discordância migraria de uma casa à outra, até que o

⁴ Caso rejeitada, a proposta só poderá voltar à pauta no ano seguinte. Regulado pelo art. 60, § 5º da Constituição Federal.

⁵ Solução utilizada pelos legisladores ocorreu no sentido do fracionamento da PEC. O texto aprovado em ambas as Casas é sancionado, e aquele discordante continua em tramitação: são as chamadas PECs

mesmo texto fosse aprovado. Assim sendo, a coordenação do processo torna-se indispensável.

Logo, no caso das Emendas Constitucionais, o processo de coordenação dos trabalhos deve ser feito dentro do Congresso. A diminuição dos poderes de agenda aliada a uma gama de outros mecanismos próprios da tramitação de PECs, como: formação de comissão ad hoc e reunião de supermaiorias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tornam o papel de coordenação ainda mais importante. Portanto, haja vista todas essas características supracitadas, as PECs configuram-se como um objeto de estudo bastante propício para o objetivo em questão: uma vez que os poderes de agenda à disposição do Poder Executivo e dos líderes partidários estão reduzidos, a coordenação do processo terá que ser realizada por outras vias.

4. O papel dos partidos políticos no processo de emendamento constitucional

De acordo com Noronha (2011), a grande maioria das alterações propostas e que entraram para o texto constitucional, 59%, ocorreu em comissões. Sendo 44% nas comissões especiais da Câmara dos Deputados, e 15% na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. As comissões, então, podem ser consideradas o *locus* do processo de formação de políticas no caso das Propostas de Emenda Constitucional. O presente projeto busca informar, também, qual a importância do aspecto partidário nas comissões especiais no que se refere às alterações propostas pelos parlamentares às Propostas de Emenda Constitucional.

Diferentemente da tramitação ordinária, as Propostas de Emenda Constitucional são analisadas pelas comissões especiais, criadas para a apreciação de apenas um projeto⁶. Entretanto, mesmo em comissões especiais, os partidos tem grande poder, na medida em

fracionadas ou paralelas. Exemplo de fracionamento de Proposta de Emenda Constitucional, de forma a ocorrer a promulgação apenas do conteúdo aprovado pelas duas Casas Legislativas, é a PEC paralela da Previdência Social (transformada na Emenda Constitucional 47 de 2005).

⁶ Em tramitação ordinária, os projetos são analisados por comissões temáticas pré-formatadas. No caso das Propostas de Emenda Constitucional, elas passam também pela Comissão de Constituição e Justiça na Câmara dos Deputados, responsável pela análise da constitucionalidade da proposta, assim como pela comissão especial. No Senado Federal, a proposta é analisada apenas pela CCJ.

que ainda escolhem quais serão os parlamentares que a comporão. Considerando que a comissão é definida ad hoc quando se trata de análises de PECs, os líderes partidários e a Mesa Diretora podem escolher parlamentares que melhor representem seus interesses no momento da indicação (MEDEIROS, 2008).

A necessidade de estudar as comissões tendo em vista o papel central que desempenham os líderes partidários ao definirem sua composição já foi ressaltada por Santos (2002). Entretanto, o autor está preocupado em compreender os efeitos do processo de racionalização engendrado pelo presidencialismo de coalizão para a escolha dos membros que irão compor as comissões⁷, e não as analisa enquanto um ambiente onde as políticas são formatadas. Dessa forma, cabe ressaltar que nem Santos (2002), tampouco Noronha (2011), analisaram o papel desempenhado pelos partidos políticos inseridos na comissão. Cabe inquirir se as comissões atuam enquanto órgão institucional que coordena a ação dos sujeitos, tendo como principal ator o relator, ou se, tendo em vista a forma como as mesmas se organizam, seriam marcadas pelos interesses partidários.

Ainda, a ampla literatura sobre instituições políticas, especialmente àquela voltada para o papel desempenhado pelo bicameralismo e à estrutura federalista, apresenta um cenário de dificuldades para a mudança constitucional quando o arcabouço institucional possui características como a simetria de poderes entre Câmara dos Deputados e Senado Federal, regras eleitorais diversas para a eleição dos membros que comporão as diferentes Casas Legislativas e Casa Alta associada à estrutura federalista: esse é justamente o arranjo brasileiro (TSEBELIS, 1997; TSEBELIS & MONEY, 1997; STEPAN, 1999; RODDEN, 2006). Contudo, entre os anos de 1992 e 2009, foram aprovadas 62 emendas constitucionais, uma taxa anual de emendamento equivalente a 3,6 emendas, valor esse, em termos comparativos, consideravelmente elevado (ARRETCHE, 2012, p. 117-144).

⁷ Santos analisa em duas chaves o processo de escolha dos membros de comissão pelos líderes partidários: *expertise* e lealdade ao partido. Não analisa a atuação real desses sujeitos.

A explicação de Arretche (2012) para a aparente subversão dos fatos no caso brasileiro, ou seja, para o previsto nas teorias não se expressar no país, passa pela importância do esquema partidário presente no Legislativo: o comportamento partidário entre os senadores se sobrepõe aos interesses das bancadas estaduais. O elo partidário entre Câmara dos Deputados e Senado Federal teria por resultado minorar a diferença de composição entre as Casas, perdendo o Senado posição de ponto de veto adicional no sistema político já que, assim sendo, embora de jure configure-se como uma Casa distinta da Câmara dos Deputados, de facto não o é, haja vista que seu comportamento não difere essencialmente do dessa. Entretanto, a seguinte questão permanece sem resposta: como os partidos políticos coordenam sua ação entre as Casas para que esse vínculo partidário possa ser firmado?

Assim, mesmo com todas as restrições impostas aos poderes de agenda, bem como a despeito de densa literatura acerca dos impactos do bicameralismo, apenas três, dentre todas as Emendas Constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional brasileiro entre os anos de 1988 e 2010 sofreu o efeito “ping-pong”, fato que demonstra grande sinal de coordenação (NORONHA, 2011). Mas quem coordena de fato? É importante compreender em que termos os trabalhos são organizados. Tendo em vista que as comissões são formadas a partir de critérios partidários, para que elas sejam compreendidas, é preciso entender primeiro a atuação dos partidos políticos nela inseridos. Para que seja elucidada a forma como são regidas as alterações às proposições, é preciso conhecer o papel das comissões, assim como o dos relatores e dos partidos políticos que a compõem.

Freitas, Medeiros e Izumi (2012) demonstraram, a partir de votações nominais, que o preditor mais seguro da forma como o parlamentar irá votar é a posição do partido do mesmo em relação ao governo. Além disso, os partidos, tanto na Câmara quanto no Senado, variam suas taxas de apoio ao governo em um determinado período no mesmo sentido, apesar de as agendas das Casas em um mesmo momento serem diferentes. Ou seja, apesar de a agenda na Câmara dos Deputados em t_0 só se repetir no Senado em t_1 ,

t_2 ou t_n , as taxas de apoio em ambas as Casas variam no mesmo sentido de acordo com t_0 , assinalando forte indício de coordenação partidária entre Casas (FREITAS, MEDEIROS & IZUMI, 2012). Ainda, de acordo com Freitas (2013), o partido atua enquanto unidade, disciplinado, porque consegue coordenar sua ação antes dos assuntos chegarem ao plenário.

A conclusão a que chegam os autores é que nos plenários há grande coordenação. É de se esperar, portanto, que os acordos firmados a nível interpartidário, como a construção de coalizões de governo, impactem sobre a coordenação das diferentes legendas em sua atuação legislativa. Tendo isso em vista, cabe inquirir: quanto mais disciplinado o partido em plenário, mais coordenado será na etapa anterior à contagem de votos?

5. Resultados: coordenação partidária no Legislativo Brasileiro

5.1. Universo de análise

Sobre o universo de análise, o recorte compreende todas as Propostas de Emenda Constitucional apresentadas e encerradas entre 1995 e 2010, contanto, somente àquelas que tenham obtido aprovação pelo menos na primeira Casa Legislativa responsável por apreciar a matéria. Haja vista o objetivo da pesquisa, a saber, compreender a relação Câmara-Senado, se fez essencial que a Proposta tenha sido objeto de deliberação em ambas as Casas. Desse modo, chegou-se a um total de 70 PECs.

Sobre o total de dispositivos, o universo é de 1424, ou seja, 1424 dispositivos foram alvo de alterações de diferentes tipos – inclusões, requalificações e exclusões – como mostra o quadro 1. Cada um desses dispositivos pode ser alterado mais de uma vez no decorrer do processo Legislativo, dessa forma, o número de alterações não coincide com o de dispositivos em decorrência dos últimos poderem ser alterados por diversas vezes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A título de exemplo, um dado dispositivo, nesse caso suponhamos que seja um artigo, foi proposto por uma PEC - artigo não previsto até então pela Constituição – em seguida, dirigiu-se para a Câmara dos Deputados, primeira Casa a apreciar a matéria. Na

Câmara, o artigo criado pela PEC é requalificado. Segue para o Senado Federal, onde é novamente requalificado e, por fim, a PEC é promulgada. Nesse exemplo, estamos falando de um dispositivo, um artigo, que, contudo, sofreu três alterações quando comparado ao texto constitucional: a primeira, realizada pela própria PEC, e as duas seguintes, engendradas nas Casas Legislativas. Dos 1424 dispositivos, cada um deles refere-se a pelo menos uma modificação, contudo, podem ter sofrido número de alterações superior a esse.

Dessa maneira, temos 1420 dispositivos, porém 2060 modificações. Das 2060 alterações, 1356 delas ocorreram nas Casas Legislativas via emendas e/ou substitutivos, as outras 702 foram perpetradas pelas Propostas de Emenda à Constituição.

5.2. O impacto das alterações para o *status quo* constitucional

A partir do mapeamento das alterações acima descrito, foi possível quantificar de modo preciso o impacto das modificações propostas tanto pelas Propostas de Emenda à Constituição quanto àquelas realizadas no interior do processo legislativo para o *status quo* constitucional. O trabalho aqui desenvolvido permite que seja possível verificar exatamente em qual estágio da tramitação determinada alteração foi introduzida, se sofreu novas alterações no processo e, por fim, se foi aprovada.

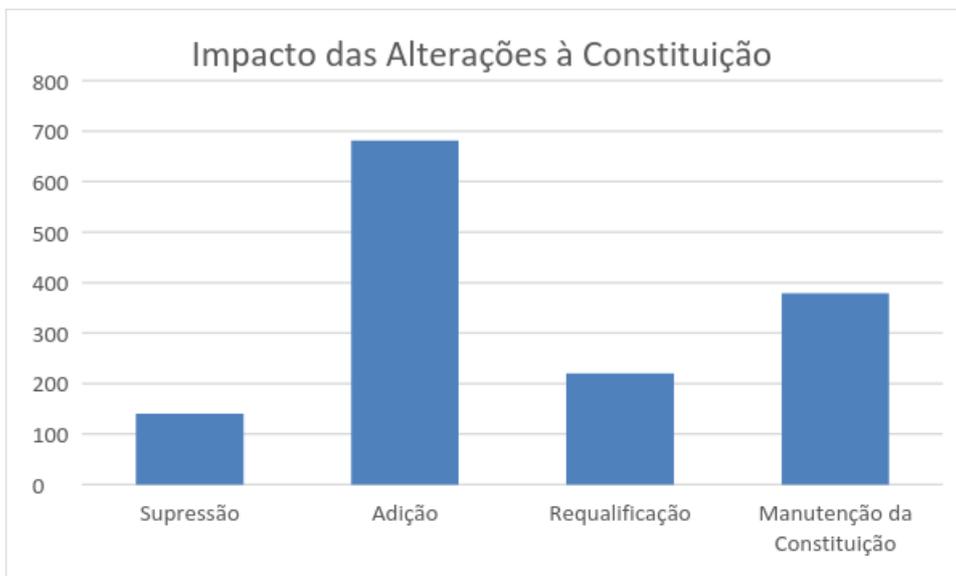
Quadro 1 – Efeito das alterações à Constituição

Ação	Número de Dispositivos	%
Supressão	140	10
Adição	681	48
Requalificação	220	15
Manutenção da Constituição⁸	379	27
Total	1420	100

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

⁸ A categoria “Manutenção da Constituição” indica que dada modificação foi proposta – por meio da Proposta de Emenda à Constituição ou por ação de deputados e/ou senadores – contudo não foi incorporada ao texto constitucional em decorrência de: 1. a alteração foi excluída no decorrer do processo legislativo ou 2. a PEC que continha o dispositivo não foi promulgada.

Gráfico 1 – Impacto das alterações à Constituição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O quadro e o gráfico acima apresentam o impacto das Propostas de Emenda à Constituição, bem como das alterações propostas no decorrer do processo legislativo, ao texto constitucional. Dos 1420 dispositivos alvo de modificações, cerca de 10% deles tiveram por objetivo suprimir elementos da constituição: 140 dispositivos antes presentes no texto constitucional foram eliminados no período analisado. Sobre as adições à Carta Magna, representaram 48% das alterações, incluindo à Constituição 681 novos dispositivos. As requalificações foram responsáveis por cerca de 15% do total de alterações, somando 220 delas. Cabe ressaltar que 379 dispositivos, 27% do total, não obtiveram sucesso em alterar a Constituição: em determinado estágio do processo legislativo – ou via Proposta de Emenda à Constituição original – a alteração foi proposta, contudo excluída em momento posterior ou, ainda, a PEC a qual pertencia o dispositivo não foi aprovada.

Os referidos dados permitem que sejam conhecidas todas as mudanças realizadas na Carta Magna entre 1995 e 2010. Em consonância com Arantes e Couto (2009), a propensão ao aumento de tamanho da Constituição Brasileira é observada no período.

5.3. Coordenação partidária entre Casas Legislativas

Analisando as referidas Propostas de Emenda Constitucional, podemos aferir significativos sinais no tocante à coordenação partidária e um importante papel do Legislativo no processo de alterações. Apenas 18 das PECs do período não sofreram qualquer tipo de alteração, a análise das outras 52 demonstra que, em 77% dos casos, quando as Propostas são alteradas por um partido em umas das Casas, eles não voltam a fazer alterações na outra.

Quadro 2. Total de PECs alteradas por número de Casas Legislativas

Total de PECs alteradas por número de Casas Legislativas	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	29	11	40
Alterado em mais de uma casa	12		12
Não alterado	18		18
Total			70

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Quando a análise é desagregada ao nível dos dispositivos, o processo de alterações no Legislativo para a formatação das PECs se mostra novamente relevante. De um total de 1420 dispositivos, 85% deles, ou 1202, foram alterados no processo legislativo. Ainda, os indícios de coordenação partidária são reafirmados, tendo em vista o considerável percentual de dispositivos alterado somente em uma das Casas Legislativas. Apenas 10% do total de dispositivos alterados sofreu nova alteração após ter sido modificado previamente, como demonstra o quadro abaixo.

Quadro 3. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas

Total de dispositivos alterados por número de Casas Legislativas	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	858	193	1051
Alterado em mais de uma casa	151		151
Não alterado	218		218
Total			1420

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Ainda, cabe perguntar se existe alguma diferença no que concerne ao número de vezes que um dispositivo é alterado em função da Casa em que iniciou sua tramitação. O presente trabalho permite verificar se o Senado Federal atua da maneira esperada pela literatura: preponderante no que tange à sua função revisora, bem como um possível ponto de veto em sistemas bicameralistas.

Os quadros 4, 5 e 6 apresentam, respectivamente, o total de dispositivos alterados por Casa, sendo discriminada em qual Casa Legislativa o processo foi iniciado: Senado Federal ou Câmara dos Deputados. Ainda, tendo em vista que as PECs cuja proposição foi realizada pelo Executivo Federal iniciam sua tramitação na Câmara dos Deputados, o quadro 7 apresenta os dados agrupados entre dispositivos de origem na própria Câmara e aqueles cuja autoria é o Executivo Federal.

Quadro 4. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas – Senado Federal

Total de Dispositivos - Origem Senado Federal	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	106	116	222
Alterado em mais de uma casa	72		72
Não alterado	62		62
Total			356

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Os dispositivos cuja origem é o Senado Federal – quadro 4 – quando alterados, possuem relação mais equilibrada entre Casas, ou seja, diferente dos demais casos, a alteração no Senado, primeira Casa a apreciar a matéria, não parece inibir novas alterações na Câmara dos Deputados.

Quadro 5. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas – Câmara dos Deputados

Total de Dispositivos - Origem Câmara dos Deputados	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	130	12	142
Alterado em mais de uma casa	34		34
Não alterado	9		9
Total			185

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O quadro 5 apresenta os dados para os dispositivos cujo início de sua tramitação ocorreu na Câmara dos Deputados. A grande maioria deles, 95%, foi alterado no Legislativo, majoritariamente por apenas uma Casa Legislativa, caso de 77% desses dispositivos. Quando é esse o caso, a Casa que possui preponderância nas alterações é a Câmara dos Deputados: 70% dos dispositivos são alterados unicamente por ela, frente aos 7% alterados pelo Senado Federal.

Quadro 6. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas – Executivo Federal

Total de Dispositivos - Origem Executivo Federal	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	618	75	693
Alterado em mais de uma casa	39		39
Não alterado	147		147
Total			879

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Sobre os dispositivos que pertenciam à Propostas de Emenda à Constituição cuja origem se deu no Executivo Federal, os dados são ilustrados pelo quadro 6. Foram alterados via processo legislativo 83% deles. Chama a atenção o papel diminuto desempenhado pelos senadores nesse grupo de dispositivos: considerando também aqueles que receberam modificações nas duas Casas Legislativas, o Senado participou na confecção de apenas 114 deles, frente aos 657 dispositivos alterados por deputados. O quadro 7, abaixo, agrupa as informações contidas nos quadros 5 e 6.

Quadro 7. Total de Dispositivos alterados por número de Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Executivo Federal

Total de Dispositivos - Início Câmara dos Deputados	Câmara	Senado	Total
Alterado em uma Casa	748	87	835
Alterado em mais de uma casa	73		73
Não alterado	156		156
Total			1064

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Ter sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal possui considerável efeito sobre a quantidade de vezes que um dispositivo será alterado. O Senado Federal, em valores absolutos, detém participação consideravelmente menor no tocante às alterações em relação à Câmara dos Deputados, contudo, esta é ainda mais reduzida quando tratam-se de dispositivos pertencentes a Propostas de Emenda à Constituição iniciadas na Câmara dos Deputados, ou seja, cuja autoria pertencem a deputados ou ao Executivo Federal.

5.4. Atuação da coalizão de governo no processo de alterações

Com relação ao papel da coalizão governamental nos dois governos de FHC e Lula (1995-2010), sua participação no processo de formatação das PECs é extremamente relevante. De um total de 1326⁹ alterações nas duas Casas Legislativas, os partidos que fizeram parte da coalizão responderam por 1081, nada menos que 81% das modificações.

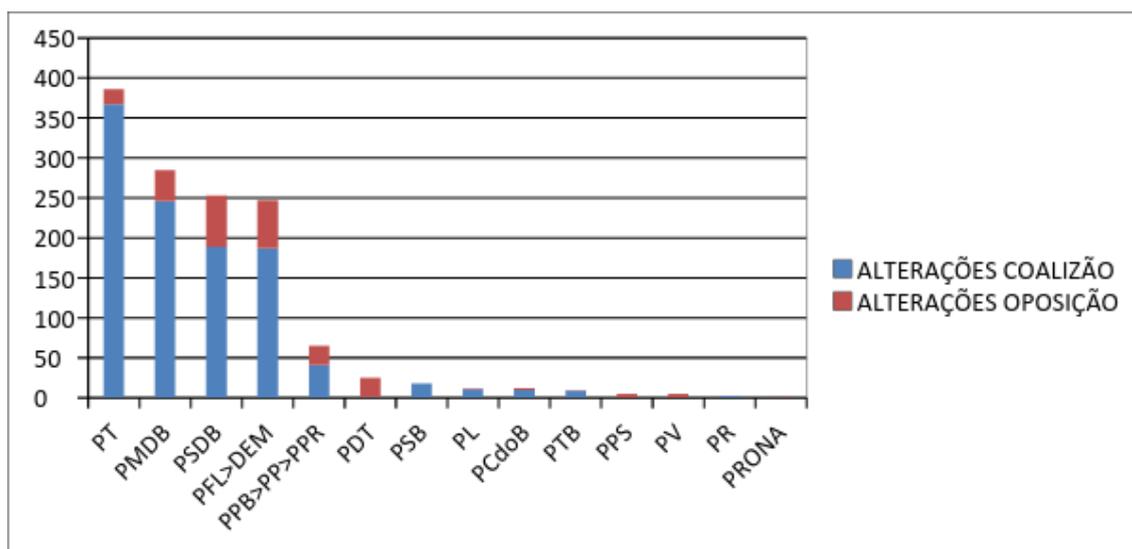
⁹ O número total de alterações no Legislativo é 1356, como mencionado anteriormente. Contudo, como nesse momento a análise recai sobre a participação dos partidos políticos, tiveram que ser eliminadas nessa etapa as modificações cuja autoria não foi possível ser atribuída, caso de 30 delas.

Quadro 8. Número de alterações por partido – Coalizão e Oposição

PARTIDO	ALTERAÇÕES COALIZÃO	ALTERAÇÕES OPOSIÇÃO	TOTAL DE ALTERAÇÕES	%
PT	367 (95%)	19 (5%)	386	29,11
PMDB	246 (86%)	39 (14%)	285	21,49
PSDB	189 (75%)	64 (25%)	253	19,07
PFL>DEM	187 (76%)	60 (24%)	247	18,62
PPB>PP>PPR	41 (63%)	24 (37%)	65	4,9
PDT	1 (4%)	24 (96%)	25	1,88
PSB	18 (100%)	0 (0%)	18	1,35
PL	11 (92%)	1 (8%)	12	0,9
PCdoB	10 (83%)	2 (17%)	12	0,9
PTB	9 (90%)	1 (10%)	10	0,75
PPS	0 (0%)	5 (100%)	5	0,37
PV	0 (0%)	5 (100%)	5	0,37
PR	2 (100%)	0 (0%)	2	0,15
PRONA	0 (0%)	1 (100%)	1	0,07
Total	1081	221	1326	100

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Gráfico 2 – Número de Alterações por Partido – Coalizão e Oposição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O gráfico 2 demonstra o papel de cada um dos partidos políticos no que tange ao processo de alteração, quando dentro e fora da coalizão de governo. Os partidos em azul

pertencem à coalizão de governo, enquanto aqueles em vermelho estavam fora dela. No tocante à quantidade de alterações aos projetos, possuem papéis preponderantes o PT, o PMDB, o PSDB e o PFL>DEM, contudo, cabe destacar que a atuação desses partidos só é significativa quando integrantes da base de governo, uma vez fora da coalizão, a atividade das referidas legendas possui queda acentuada. Mais uma vez a coalizão demonstra ser característica essencial para a compreensão do processo de alteração no Legislativo (FREITAS, 2013), sendo responsável por 81,5% do total de modificações.

5.5. Coalizão: Câmara dos Deputados e Senado Federal

Quando a análise recai sobre cada uma das Casas individualmente, os valores são mais uma vez chamativos no tocante à coalizão. Das 1326 alterações propostas e aprovadas pelo menos em sua Casa de origem, 343 aconteceram no Senado Federal, e destas, 273 foram propostas por partidos membros da coalizão, o que corresponde a 80%. Na Câmara dos Deputados, foram propostas 983 alterações, 808 destas por integrantes da coalizão governamental, valor equivalente a 82%.

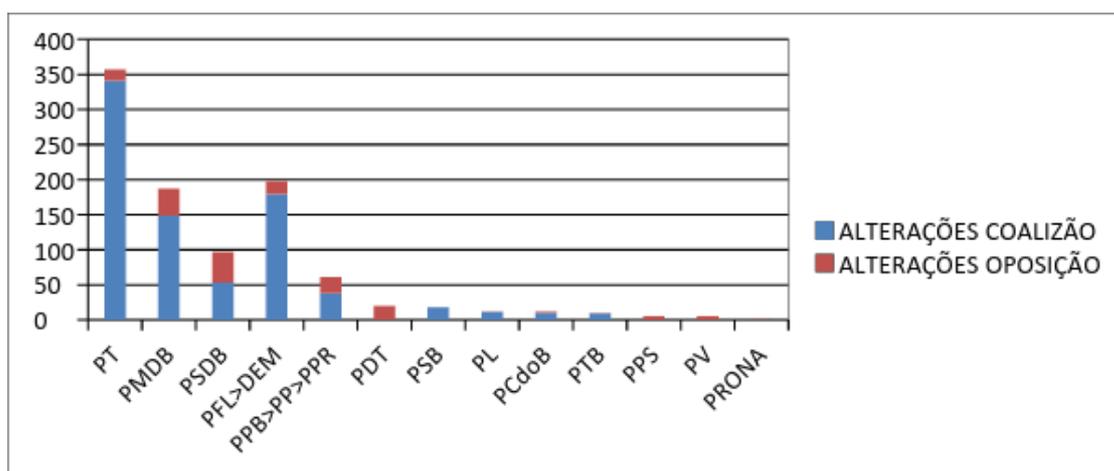
Quadro 10. Total de Alterações por Coalizão – Câmara e Senado

	Coalizão	Oposição	Totais
Câmara dos Deputados	808 (82%)	175 (18%)	983
Senado Federal	273 (80%)	70 (20%)	343
Totais	1081	245	1326

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

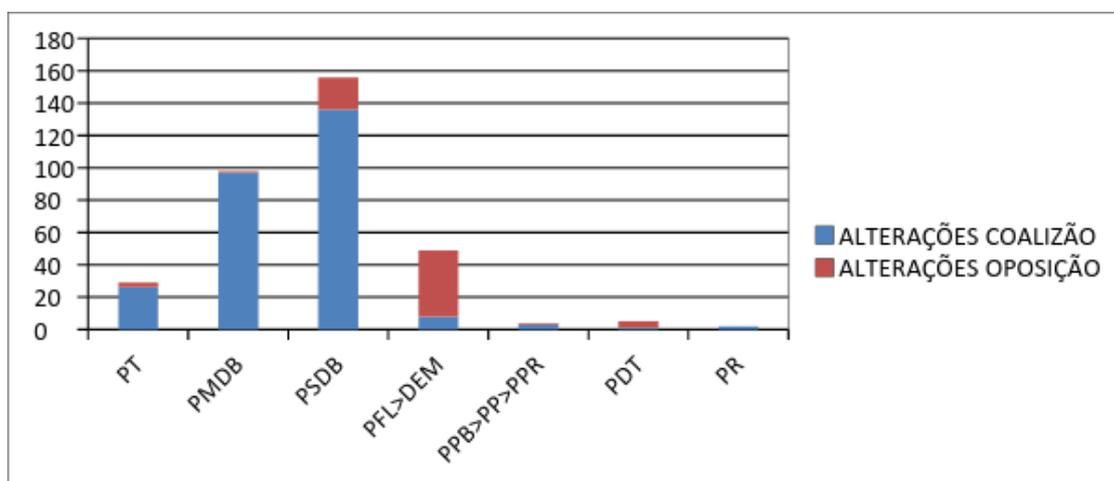
Os gráficos 3 e 4 demonstram a distribuição das alterações por partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. As legendas pertencentes à base do governo dominam o processo.

Gráfico 3 – Alterações por Partido na Câmara dos Deputados – Coalizão e Oposição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Gráfico 4 – Alterações por Partido no Senado Federal – Coalizão e Oposição



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

As informações apresentadas permitem que algumas considerações sejam empreendidas. Em consonância com Freitas (2013), os projetos que chegam ao Congresso sofrem muitas modificações. O processo possui como eixo os partidos políticos, mais especificamente, a lógica no Congresso segue o acordo firmado entre as legendas no Executivo Federal, em outras palavras, a coalizão firmada em âmbito Executivo é reproduzida a nível Legislativo. Os partidos da base do governo possuem primazia no tocante às alterações, contribuindo cabalmente para o conteúdo da

legislação aprovada. Ainda, sobre o papel dos atores, fica claro que os deputados detêm preeminência frente aos senadores, alterando em maior quantidade o conteúdo dos projetos.

Por fim, cabe destacar a estabilidade dos dados apresentados. Não obstante o número de dispositivos coletados e analisados no relatório parcial corresponder a somente 28% do total de dispositivos referenciados no presente relatório, os percentuais possuem considerável solidez. A coalizão, quando somente analisado o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (relatório parcial), havia sido responsável por 90,5% das alterações no Legislativo, ao passo dos 81,5% alcançados para todo o período (1995-2010). Os dados sobre coordenação partidária demonstram também constância: apenas 14% das PECs no primeiro governo de FHC haviam sofrido alterações em mais de uma Casa Legislativa, valor semelhante ao encontrado para todo o período, equivalente a 17%. Quando essa informação é desagregada ao nível dos dispositivos, mais uma vez a característica é a estabilidade: 9% dos dispositivos havia sido alvo de alterações em mais de uma Casa, frente aos 11% encontrados para todo o período amostral.

5. Considerações Finais

O presente projeto tem como objetivo, a partir da análise das alterações propostas pelos parlamentares, compreender de que forma os partidos políticos coordenam sua ação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nas etapas de negociação e formatação de projetos, mobilizando maiorias para que as políticas possam chegar ao plenário sem que nele sejam rejeitadas.

A predominância dos partidos da coalizão no processo, tanto na Câmara dos Deputados quando no Senado Federal, bem como a reduzida quantidade de PECs – e seus dispositivos – que passam por novas alterações quando já modificadas na Casa Legislativa que primeiro analisou a matéria são evidências de que o processo ocorre de forma coordenada, e possui como eixo os partidos políticos. A coordenação

interpartidária, caracterizada pelo acordo firmado entre os partidos da base do governo, torna-se evidente.

Para os próximos passos, busca-se compreender se os partidos são também coordenados a nível intrapartidário, ou seja, se há unidade no interior das legendas no tocante à sua atuação no momento das alterações no Legislativo. A presente pesquisa foi capaz de fornecer, nesse tocante, indícios positivos acerca do tema: em 76% dos casos, quando um dispositivo é alterado em ambas as Casas Legislativas, as modificações são provenientes de legendas diferentes, em outras palavras, em 76% das ocorrências, o partido A na Câmara dos Deputados não altera dispositivo previamente modificado pelo mesmo partido A no Senado Federal.

6. Bibliografia

ALDRICH, J. H. (1995). *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. University of Chicago Press.

AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora.

ARANTES, R., & COUTO, C. (2009). Uma constituição incomum. In M. A. R. de Carvalho(Ed.), *A Constituição de 1988: passado e futuro* (pp. 17–51). São Paulo: Hucitec, Anpocs.

ARANTES, R., & COUTO, C. (2010). Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, 53(3), 545–585.

ARRETCHE, Marta. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. In: *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Fiocruz.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 74 de 06 de agosto de 2013. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_06.08.2013/CON1988.pdf

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro,: FGV.

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F.& VALENTE, A. L. (1999). "Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC." *Tempo social* 11.2 (1999): 49-62

FREITAS, A. M. (2013). *O Presidencialismo da coalizão*. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

FREITAS, A., MEDEIROS, D. & IZUMI, M. (2012). O Congresso Nacional em duas dimensões: estimando pontos ideais de Deputados e Senadores (1988-2010). Presented at the 8° *Encontro da ABCP, Gramado - RS*. Retrieved from http://www.starlinetecnologia.com.br/abcp2012/arquivos/6_7_2012_10_7_33.pdf

KEY, Valdimir. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Crowell.

LAMOUNIER, B. (1994). *A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa*. In *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. José Olympio Editora.

MAINWARING, S. (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos Cebrap*, 29, 34–58.

MAINWARING, S. (1993). Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), 21–74. doi:10.1590/S0102-64451993000100003

MAINWARING, S.(1997). "*Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil*". In: MAINWARING, S. e SHUGGART, M. Op. cit., 1997.

MAYHEW, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

MEDEIROS, D. (2008). “*As Propostas de Emenda à Constituição: o papel das Comissões Especiais*”. Apresentado no 16º Simpósio Internacional de Iniciação Científica da USP – SIICUSP, 2008.

MOREIRA, D. C. (2011). *Benefícios tributários federais e conexão eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09042012-125602/>

NORONHA, L. N. T. (2011). *Processo legislativo e emendamento constitucional no Brasil pós-1988*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. (Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13062012-125024/>).

PALERMO, V. *Como se governa o Brasil?: O debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

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

PEREIRA, C., & MUELLER, B. (2003), Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4), 735–771.

PEREIRA, C. & RENNÓ, L. (2003). Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. *Electoral Studies*. An International Journal. Retrieved from http://www.academia.edu/1298733/Successful_re-election_strategies_in_Brazil_the

RODDEN, Jonathan. (2006). *Hamilton's Paradox*. Cambridge: Cambridge University Press.

SAMUELS, D. "Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil". *Comparative Politics*, v.33, n.1, out. 2000, p.1-20.

SANTOS, F. (2002), "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *Dados*, vol. 45, nº 2, Rio de Janeiro.

SARTORI, G. (1982). *Partidos e sistemas partidários*. Zahar.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1942). *Party government*. New York: Rinehart.

STEPAN, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados* [online]. 1999, vol.42, n.2

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 12, n.34, p. 89-118, 1997.

TSEBELIS, George & MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

7. Anexos

A - Lista das Propostas de Emenda à Constituição analisadas:

PROJETO/ANO	ORIGEM
PEC0163/95	Executivo
PEC0128/95	Legislativo
PEC0173/95	Executivo
PEC0203/95	Legislativo
PEC0004/95	Executivo
PEC0006/95	Executivo
PEC0007/95	Executivo

PEC0003/95	Executivo
PEC0082/95	Legislativo
PEC0048/95	Legislativo
PEC0005/95	Executivo
PEC0233/95	Executivo
PEC0001/95	Legislativo
PEC0256/95	Legislativo
PEC0033/95	Executivo
PEC0367/96	Legislativo
PEC0308/96	Legislativo
PEC0347/96	Legislativo
PEC0338/96	Executivo
PEC0407/96	Legislativo
PEC0526/97	Executivo
PEC0449/97	Executivo
PEC0500/97	Legislativo
PEC0536/97	Legislativo
PEC0472/97	Legislativo
PEC0575/98	Legislativo
PEC0601/98	Legislativo
PEC0626/98	Executivo
PEC0610/98	Legislativo
PEC0627/98	Legislativo
PEC0085/99	Executivo
PEC0141/99	Legislativo
PEC0007/99	Legislativo
PEC0053/99	Legislativo
PEC0033/99	Legislativo
PEC0637/99	Legislativo
PEC0222/00	Legislativo
PEC0306/00	Legislativo
PEC0249/00	Legislativo
PEC0254/00	Legislativo
PEC0272/00	Legislativo
PEC0277/00	Executivo
PEC0289/00	Executivo
PEC0407/01	Executivo
PEC0376/01	Legislativo
PEC0548/02	Legislativo
PEC0559/02	Legislativo
PEC0574/02	Legislativo
PEC0138/03	Legislativo

PEC0199/03	Legislativo
PEC0041/03	Executivo
PEC0007/03	Legislativo
PEC0023/03	Legislativo
PEC0076/03	Legislativo
PEC0040/03	Executivo
PEC0047/03	Legislativo
PEC0228/04	Executivo
PEC0333/04	Legislativo
PEC0227/04	Legislativo
PEC0413/05	Legislativo
PEC0483/05	Legislativo
PEC0502/06	Legislativo
PEC0495/06	Legislativo
PEC0050/07	Executivo
PEC0058/07	Executivo
PEC0277/08	Legislativo
PEC0324/09	Legislativo
PEC0391/09	Legislativo
PEC0351/09	Legislativo
PEC0507/10	Legislativo

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP