

Avaliando a produção de leis no Brasil: Dominância do Executivo e novo papel do Legislativo

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Mestre em Ciência Política (UnB), Especialista em Ciência Política (ILB), Bacharel em Economia (UnB) e Direito (UniCEUB).
Analista legislativo do Senado Federal
Email: bedritic@senado.leg.br

Resumo

Este trabalho tem por objetivo revisar a literatura sobre a produção legislativa no Brasil, mostrando o estado da arte das pesquisas realizadas de forma a buscar similaridades conceituais e apontar diferenças e lacunas. Mais especificamente, busca-se situar o Senado no debate sobre produção legislativa, ampliando a visão sobre o presidencialismo de coalizão, reforçando seu caráter bicameral. Ao perfilar e comparar os diferentes trabalhos, é possível identificar duas correntes analíticas. A primeira ressalta a dominância do Executivo e, em vista disso, o desprestígio da atividade legislativa para o parlamentar. A segunda, formada por trabalhos mais recentes, busca problematizar esses fundamentos, apresentando uma visão mais crítica sobre a produção de leis, explorando outras facetas dessa arena e apontando sua relevância. Conclui-se que análises futuras devem sofisticar a análise para captar toda a complexidade do processo de produção de leis, incluindo o Senado no debate.

Palavras-chave: Produção legislativa. Bicameralismo. Senado.



Evaluating the law-making in Brazil: Executive dominance and Legislative's new role

Abstract

This paper review and discuss the literature about the law-making process in Brazil, analyzing researches in order to gather conceptual similarities and demonstrate differences. Specifically, the objective is to bring the Senate into the discussion, thus expanding the analyses about coalitional Presidentialism and reinforcing its bicameral aspect. By contrasting several works on the topic, it is possible to identify two academic axes. The first one underlies the Executive dominance on legislation and sees that lawmakers have few incentives to invest in the legislative arena. The second one has more recent works that questions the previous conclusions and presents a critical perspective on the law-making process; it explores others features of legislative arena and stresses its relevance. The conclusion is that future research must sophisticate the analyses in order to cover the whole complexity of the law-making process, including the Senate on the debate.

Key-words: Law-making. Bicameralism. Senate.



1 Introdução

Um olhar de perto sobre os trabalhos do Congresso revela um ambiente dinâmico. A tramitação de um projeto de interesse do Executivo passa pelas instâncias do Legislativo movimentando parlamentares, líderes, assessores, grupos de pressão e ministérios. Há reuniões de bancada, reuniões dos líderes, disputa para a relatoria; a matéria entra e sai de pauta; o relator negocia emendas com os ministérios e a liderança do governo; a oposição obstrui a votação; destaques são votados e finalmente a matéria é aprovada. Então, a mesma batalha é repetida no Senado.

O processo legislativo é multifacetado, possui dinâmica própria e diversos ângulos pelos quais pode ser investigado. No entanto, quando o olhar do analista mira apenas os *outputs* do processo – votações nominais, taxa de aprovação e autoria das matérias –, pode se ter uma impressão parcial sobre o que ocorre nos bastidores do Congresso.

Captar toda a dimensão do processo de produção de leis requer o acúmulo de conhecimento a partir de estudos e pesquisas. Parte da literatura em estudos legislativos estuda por que o Presidente tem sucesso na aprovação da sua agenda no Congresso. Há estudos voltados para os efeitos do poder de agenda do Presidente, enquanto outros ressaltam o gerenciamento da coalizão governista. Outra parte dos trabalhos se volta para a natureza dos projetos apresentados pelos parlamentares, buscando avaliar se há motivações eleitorais no comportamento e na estratégia desses atores. Outros investigam o caminho e a forma de tramitação dos projetos. Como se vê, são muitos os estudos e diversos os ângulos possíveis para analisar o fenômeno.

Este artigo tem por objetivo apresentar o estado da arte sobre a agenda da produção legislativa brasileira. Especificamente, pretende-se situar o Senado no debate, alargando o foco da análise do presidencialismo de coalizão para o seu caráter bicameral. Ao perfilar os diversos estudos sobre a produção de leis no Brasil, é possível identificar similaridades interpretativas e metodológicas, bem como delimitar diferenças importantes entre os trabalhos, além de apontar lacunas.

De maneira geral, observam-se duas grandes correntes de estudos sobre a produção legislativa. A primeira corrente funda-se na ideia de que a agenda legislativa é dominada pelo Executivo, e que, por isso, a arena de produção de leis não despertaria muita atenção do parlamentar. São análises que enxergam os resultados agregados do processo legislativo, como a dominância e a taxa de sucesso do Executivo, frequentemente tomando como unidade de análise o voto dos deputados no plenário da Câmara. Há, entretanto, outra vertente mais crítica sobre a produção legislativa, que busca justamente captar a complexidade de se aprovar leis no Brasil. São trabalhos que problematizam os pilares da vertente anterior, procurando estratégias metodológicas mais sofisticadas e ressaltando a importância da arena legislativa.



Nas seções seguintes, serão expostos os principais pontos de cada vertente, bem como apresentados trabalhos exemplificativos. O propósito, evidentemente, não é esgotar o assunto trazendo toda a literatura sobre o tema, mas fazer um resumo panorâmico dos principais trabalhos de forma a compreender suas similaridades e diferenças. Em seguida, serão apontadas lacunas que demandam maior aprofundamento, com foco especial sobre o Senado.

2 Dominância do Executivo

A maioria dos estudos sobre o processo de produção de leis no Brasil se estrutura a partir de dois pilares: a dominância quase absoluta da agenda do Executivo e o desprestígio da arena legislativa para o parlamentar. Esses são os pontos comuns de uma vertente analítica que chamaremos aqui de *dominância do Executivo*. Enquadram-se nessa vertente muitos trabalhos realizados nos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000, os quais tinham como motivação principal explicar o surpreendente sucesso do presidencialismo brasileiro, ou ao menos sua governabilidade. Apesar das divergências interpretativas, todos os trabalhos dessa vertente têm em comum um ponto-chave: a produção das leis é dominada pelo Executivo, fato que não gera incentivos para o envolvimento do parlamentar na arena legislativa.

Com a abertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988, um primeiro diagnóstico sobre o novo desenho institucional levantava cautela e temor quanto à funcionalidade do sistema. O presidencialismo criaria duas instâncias legítimas de poder, dificultando a tomada de decisões e a resolução das demandas sociais. Esse quadro seria agravado pelo sistema proporcional de lista aberta, adotado para a eleição dos deputados, o que geraria incentivos para o voto pessoal, o localismo na atuação desses atores, e o multipartidarismo, com partidos não-ideológicos e pouco coesos. O federalismo seria outro fator de dispersão do poder, que criaria múltiplos pontos de veto. Nesse cenário, como seria possível criar consensos mínimos para a aprovação de leis e levar adiante as agendas importantes para o país?

Foi a partir dessa provocação que muitas pesquisas começaram a ser realizadas em meados da década de 1990, chegando a um relativo consenso: a agenda legislativa é dominada pelo Executivo. As estatísticas apresentadas por Figueiredo e Limongi (1999, 2006), autores pioneiros dessa vertente, são citadas quase à exaustão por outros analistas: a dominância do Executivo na legislação federal é de mais de 80%, sendo que a taxa de sucesso desse Poder é de mais de 70%.

Como interpretar esses dados? A conclusão mais evidente é que o arranjo institucional não criou o quadro de paralisia decisória previsto inicialmente, sendo possível alcançar a governabilidade e produzir leis mesmo em um presidencialismo multipartidário. Outra conclusão é que o Executivo é o grande responsável pela legislação nacional, e que sua agenda não encontra óbices no Legislativo, dada a alta taxa de sucesso dos seus projetos. Por fim, pode-se concluir ainda que, diante do domínio



do Executivo, a arena legislativa naturalmente se mostra como desprestigiada para o parlamentar, que não investe tempo e recurso na atividade de aprovar leis tendo em vista as poucas chances de sucesso.

Obviamente, a literatura sobre o presidencialismo de coalizão é diversificada e apresenta divergências importantes (RENNÓ, 2006). Mas, ao menos no que diz respeito à produção de leis, grande parte dos trabalhos parte das conclusões descritas acima, isto é, toma a dominância do Executivo como um dado, um pressuposto, variando as explicações sobre as suas causas, além de não conferir muita importância à arena legislativa do ponto de vista do parlamentar. Por isso é possível agrupar esses trabalhos em uma mesma vertente, de dominância do Executivo.

Parte significativa dessa vertente se ocupa nas determinantes de sucesso do Executivo, ou seja, tenta explicar porque o Executivo tem êxito na aprovação de sua agenda. Outra parcela coloca o foco no Legislativo e nos parlamentares, buscando entender se houve abdicação ou delegação da função legislativa, se há conexão eleitoral e qual a natureza da legislação produzida pelos parlamentares.

A seguir serão detalhados melhor alguns trabalhos dentro de cada área. O que cabe notar é que, a despeito das divergências interpretativas, todos eles orbitam ao redor dos dois eixos – a dominância do Executivo e o desprestígio da arena legislativa.

a) *Executivo: determinantes do sucesso*

Se há preponderância do Executivo na produção de leis, uma agenda de pesquisa dentro da vertente da dominância do Executivo busca explicar por que os presidentes brasileiros têm tido sucesso na aprovação de sua agenda no Congresso. Os trabalhos nessa linha geralmente estão voltados para o plenário da Câmara dos Deputados e buscam variáveis explicativas da cooperação do parlamento com o Executivo.

A resposta clássica dada por Figueiredo e Limongi (1999) a respeito da dominância e do sucesso do Executivo baseia-se no poder de agenda do Presidente e na centralização decisória na Câmara dos Deputados. A Constituição dotou o Presidente com variados instrumentos legislativos, como a possibilidade de editar medidas provisórias, iniciativa exclusiva em determinadas matérias, o controle do processo orçamentário, o poder de veto e a prerrogativa de solicitar urgência para seus projetos. Aliado a isso, a organização interna dos trabalhos da Câmara é fortemente centralizada na figura dos líderes partidários, o que reduz as incertezas da negociação e faz com que o processo decisório seja travado entre o Presidente e poucos líderes. Esses dois fatores institucionais fazem com que o Executivo tenha capacidade para definir a agenda e o conteúdo da produção legal.

Para chegar a essas conclusões, os autores compararam os projetos do Executivo em relação aos do Legislativo segundo uma série de indicadores, como taxa de aprovação, tempo médio de tramitação e tipo de processo seguido (ordinário ou regime de urgência).



O argumento é que os projetos do Executivo fogem do rito ordinário e tramitam em regime de urgência, sendo que a maior parte da agenda é veiculada por intermédio de medidas provisórias, o que confere enorme vantagem estratégica às preferências desse Poder dado o alto custo de rejeição das matérias. Em suma, o poder de agenda do Presidente, estabelecido constitucionalmente, é suficiente para levar à dominância do Executivo e a alta taxa de sucesso dos seus projetos. A fragmentação política e partidária esbarra em fatores institucionais internos ao parlamento, de forma que os incentivos eleitorais para uma atuação individualizada são neutralizados.

Outros trabalhos sugerem que somente o poder de agenda não seria suficiente para explicar o sucesso do Executivo, e que a resposta para o domínio da agenda legislativa está na montagem e no gerenciamento de uma coalizão de governo. A formação de um gabinete ministerial que seja dividido proporcionalmente entre os partidos que compõem a coalizão (AMORIM NETO, 2000), a execução de emendas orçamentárias e a distribuição de cargos na máquina estatal (PEREIRA; MUELLER, 2003), ou mesmo uma mistura dessas ferramentas (RAILE *et al*, 2011) são apontados como variáveis relacionadas ao bom desempenho do Executivo.

Sem entrar no mérito do debate e das divergências, importa notar que o foco de análise de todos esses trabalhos recai na agenda do Executivo e como ela é aprovada no parlamento. Há algumas similaridades. As análises estão voltadas para a Câmara, mais especificamente para o plenário, onde se investiga o padrão de votação dos deputados. São utilizados indicadores como a taxa de sucesso dos projetos do Executivo, além de modelos estatísticos que tomam como variável dependente a disciplina dos votos dos deputados em relação aos projetos ou à orientação do Executivo, testando a influência de diversas variáveis, como popularidade do Presidente, ciclo eleitoral, ambiente econômico, execução de emendas orçamentárias e formato da coalizão.

O ponto comum é que a dominância do Executivo é tomada como um dado, e as análises se desenvolvem a partir desse mesmo local de partida, chegando a diferentes explicações para o sucesso do Presidente.

b) Legislativo: delegação e conexão eleitoral

Parte da corrente da dominância do Executivo volta seus olhos para o interior do Congresso, buscando responder os motivos para essa delegação de poderes ao Presidente, e se a conexão eleitoral influencia a atividade legislativa dos parlamentares, embora essa seja uma arena desprestigiada.

Com relação ao primeiro questionamento, cabe investigar porque o Legislativo, a instância que teoricamente teria a competência para protagonizar o processo de produção de leis, ocupa um papel secundário diante da dominância do Executivo. Uma primeira explicação é que a fragmentação política aliada a partidos não-ideológicos levaria a uma incapacidade dos parlamentos de produzir acordos, incapacidade que só seria superada por uma ação impositiva do Executivo, que, assim,



dominaria a arena legislativa (O'DONNEL, 1992). Por essa lógica, o papel do Legislativo seria reativo, emendando ou vetando as propostas do Executivo. Esse, aliás, é o modelo proposto por Cox e Morgenstern (2001) para os países da América-Latina.

Outra explicação adiciona racionalidade a esse modelo de produção legislativa de dominância do Executivo, considerando-o como uma decisão estratégica do próprio parlamento. Ora, se o elevado poder de agenda do Presidente é estabelecido pela Constituição, documento esse elaborado pelos próprios parlamentares, então é de se supor que há alguma razão por trás dessa delegação, não podendo a dominância do Executivo ser encarada como resultado da imposição de um Presidente imperial, senão como o *modus operandi* ordinário das instituições políticas.

Shugart e Carey (2009) oferecem a interpretação mais usual para a delegação de poderes da assembleia para o Presidente, propondo o chamado “modelo do segredo ineficiente”. Considerando um sistema partidário fragmentado e firmado em bases localistas, como parece ser o caso dos países da América Latina, o parlamento formado seria incapaz de agir de forma coesa em nível partidário e, pior, seria incapaz de debater e propor soluções a níveis nacionais, posto que preso ou limitado a questões puramente locais. Além disso, considerando que o objetivo principal do parlamentar é a reeleição, conclui-se que ele irá gastar seus recursos políticos de forma a beneficiar o seu eleitorado (*pork-barrel*). Como um modelo desses funciona?

O “segredo” é justamente a delegação de poderes concedida ao Executivo. Líderes locais com representação na assembleia constituinte desenham um modelo constitucional que transfere ao Executivo a responsabilidade pela formulação da agenda legislativa a nível nacional, deixando o caminho aberto para que os parlamentares, que ambicionam a reeleição, possam se ocupar da transferência de recursos para suas clientelas eleitorais. Prevendo a dificuldade que o Executivo teria em lidar com um parlamento fragmentado e gastador, os constituintes concedem ferramentas legislativas ao Presidente, elevando seu poder de agenda, ao mesmo tempo em que limitam seus próprios gastos orçamentários – evidenciando-se aí sua racionalidade estratégica. O modelo, porém, é “ineficiente”, pois não permite ao eleitor escolhas claras de políticas nacionais, além de incentivar os custos com *pork*.

O modelo do segredo ineficiente supõe uma divisão de trabalho legislativa, em que cabe ao Presidente propor a legislação mais abrangente e à assembleia perseguir recursos específicos para seus eleitores, numa visão distributivista. Há, pelo menos, três implicações dessa visão: i) a produção legislativa é liderada e dominada pelo Executivo; ii) a arena legislativa é desprestigiada para os parlamentares, uma vez que o custo-benefício não compensa o esforço de investir nessa arena; iii) os poucos projetos dos parlamentares que são aprovados têm caráter paroquial, em virtude da conexão eleitoral (ambição de reeleição leva a projetos que beneficiam bases eleitorais).



Figueiredo e Limongi (1997) encampam a ideia de delegação ao caso brasileiro e acrescentam que os constituintes delegaram poder de agenda ao Presidente por desconfiarem da capacidade do parlamento de resolver com eficácia as demandas sociais, e que, além disso, a delegação traria a vantagem de evitar a responsabilização dos parlamentares por leis impopulares, necessárias no período de ajuste macroeconômico.

Além do debate acerca dos motivos para a delegação do poder de agenda, outro campo de pesquisa voltado para o Congresso investiga a natureza das propostas legislativas de iniciativa parlamentar, investigando se há incidência da conexão eleitoral. Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que não há incentivos institucionais para o envolvimento do parlamentar na arena legislativa, dominada pelo Executivo, mas que as poucas leis de origem parlamentar, ao contrário do que se poderia supor, tem abrangência nacional, e não local, sem explicar muito o porquê desses resultados.

O trabalho de Lemos (2001) investiga mais profundamente a legislação proposta pelos parlamentares. A autora buscou evidências da conexão eleitoral que existiria na produção legislativa dos parlamentares, tendo como moldura teórica a ideia de que parlamentares são atores racionais, que agem em busca da reeleição, e que a melhor forma de atingir seus objetivos é pela concentração de recursos e políticas públicas para localidades geográficas ou grupos específicos que compõem o seu eleitorado – ou seja, parlamentares apresentam projetos paroquiais, com benefícios concentrados e custos difusos.

Analisando todas as proposições legislativas sobre saúde e educação apresentadas pelos parlamentares entre 1988 e 1994 (não apenas as aprovadas), a autora conclui que a maioria dos projetos distribui benefícios difusos, e não concentrados, ao contrário do que prevê o modelo distributivista. Seriam os parlamentares atores não racionais? Segundo a autora, a resposta é negativa. Uma explicação para o resultado observado é que, ao perceber que a maior parte das propostas não será aprovada, o parlamentar pode agir estrategicamente apresentando propostas de benefícios difusos e assim se aproximar do estereótipo do legislador ideal. Além disso, esse achado também pode ser explicado pelas limitações institucionais na apresentação de propostas concentradoras de benefícios; e pelos diferentes segmentos de atuação no Congresso, de forma que se o comportamento distributivista é menor na arena propositiva (de apresentação de projetos), pode ser mais evidente em outras áreas, como na orçamentária.

Ricci (2003) e Amorim Neto e Santos (2003) também analisaram a natureza dos projetos apresentados por parlamentares, chegando a resultados bastante semelhantes ao de Lemos (2001), isto é, contradizendo a ideia de que a conexão eleitoral levaria à apresentação de projetos paroquiais.

Ricci (2003) analisa toda a legislação, entre 1991 a 2002, sancionada, rejeitada pelo Congresso (porque pode indicar autorregulação dos projetos distributivos) ou vetada totalmente (porque pode sinalizar atrito entre o Presidente e o Congresso quanto a práticas paroquiais), e constata que quase



dois terços é de caráter geral/secional, o que aponta que os projetos apresentados não buscam concentrar recursos em localidades específicas, mas “tendem a beneficiar grupos espalhados sobre o território brasileiro” (2003, p. 708).

Mas, segundo o autor, isso não significa que não exista conexão eleitoral na produção legislativa ou que o modelo distributivista não se aplique ao Brasil. Pelo contrário, ele deve ser reformulado em virtude do sistema eleitoral, com modelo proporcional de lista aberta em distritos de magnitude média ou elevada. Nesse contexto, não é possível utilizar os mesmos pressupostos utilizados para o parlamentar americano, que se elege em um distrito eleitoral pequeno e, via de regra, possui maior contato com as demandas locais e conhece melhor seu eleitorado. No caso brasileiro, o custo de informação (dificuldade de identificar a preferência de um eleitorado espalhado pelo distrito) e o custo de competição (problema do carona e dificuldade de obter o *credit claiming*) colocam freios à atuação paroquialista. Assim, agindo racionalmente e buscando a reeleição, o parlamentar não irá buscar concentrar recursos em áreas geograficamente restritas, mas sim beneficiar grupos e setores específicos espalhados pelo território nacional. A lógica eleitoral é aplicada na produção de leis conectando o eleito a grupos de interesse, não necessariamente a eleitores individuais circunscritos em determinada localidade (RICCI, 2008).

Já Amorim Neto e Santos (2003), analisando os 269 projetos de deputados transformados em lei entre 1985 e 1999, bem como os 1.291 projetos apresentados em 1995, concluem que a maioria dos projetos tem agregação nacional, são benéficos e possuem tema social. Os autores afirmam que o modelo do segredo ineficiente – que prevê um Presidente com forte poder de agenda responsável pela legislação nacional e um parlamento voltado a interesses regionais – é válido e aplicável ao Brasil, apesar de necessitar de adaptações.

O fato de a maioria dos projetos ter abrangência nacional, e não paroquial, não contradiz necessariamente o modelo, uma vez que barreiras constitucionais impedem a atuação local na produção de leis. Essa restrição, aliás, é uma confirmação do modelo, pois indica que os parlamentares delegaram grande parte da atividade legiferante ao Executivo, propondo uma auto-regulação de sua atuação distributivista com o objetivo de conferir eficiência e governabilidade ao sistema. Na verdade, tem-se um *distributivismo à brasileira*, com incentivos para a apresentação de projetos que distribuem benefícios difusos e com temática social. Os autores concordam com o diagnóstico de que o Legislativo não tem capacidade ou vontade para produzir políticas públicas amplas, de alcance nacional, responsabilidade essa transferida ao Executivo, cabendo aos parlamentares complementar a legislação proposta pelo Presidente, concentrando-se “em alguns problemas tópicos que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão médio (2003, p. 673). A ressalva é que o modelo do segredo ineficiente não considera diferenças de estratégia eleitoral entre os parlamentares e não admite alguma clivagem de coalizões partidárias.



Esses trabalhos contestam a visão comum de que a produção legislativa do parlamentar é paroquial e voltada para seus redutos eleitorais, embora diverjam sobre a incidência ou não da conexão eleitoral. Não obstante, todos concordam que a arena legislativa não confere estímulos para o engajamento do parlamentar.

3 Visão crítica do processo legislativo

Apesar do amplo número de trabalhos que integram a vertente da dominância do Executivo, há uma divergência antiga encabeçada por Ames (2003) que contesta os dados sobre o sucesso legislativo da agenda presidencial. Há três críticas principais a esse respeito: i) a agenda genuína do Executivo não é sequer apresentada ao Congresso pela antecipação da reação dos parlamentares; ii) o processo decisório em plenário possui uma dinâmica que favorece adesões de última hora, de forma que maiorias escassas podem se transformar em maiorias esmagadoras e dar uma impressão falsa da força do Executivo; e iii) o sucesso nas votações nominais pode esconder enormes custos com clientelismo e patronagem. Tais críticas se inserem numa interpretação mais ampla sobre o sistema político brasileiro, enxergando-o como ineficiente e com recorrentes crises de governabilidade.

Ao lado da perspectiva crítica de Ames, existem outros trabalhos que também questionam aspectos da dominância e do sucesso do Executivo, sem, contudo, compartilharem da visão negativa do autor sobre o arranjo institucional brasileiro. São trabalhos mais recentes e com análises metodológicas mais sofisticadas, que buscam questionar e problematizar justamente os dois pilares da vertente da dominância do Executivo, o de que o Executivo é o grande responsável pela produção de leis e que a arena legislativa é desprestigiada. Denominamos essa corrente de *visão crítica do processo legislativo*.

Como já falado, não se trata propriamente de uma corrente que apresente interpretação divergente em relação à primeira abordagem. São estudos que complementam a literatura no sentido de questionar e investigar melhor a dominância do Executivo, superando a dicotomia autoria/taxa de sucesso das leis para analisar outras dimensões tão ou mais importantes no processo legislativo, daí seu viés mais crítico. Alguns pontos são trazidos à tona com esses trabalhos: a arena legislativa é um lócus decisório importante e que demanda maiores análises sobre sua especificidade; observa-se grande investimento do parlamentar nessa arena; o sucesso do Executivo deve ser avaliado por intermédio de variáveis endógenas a essa arena.

O trabalho talvez mais evidente dessa abordagem é do Almeida (2015), em que ele revela um dado por demais interessante: desde 2005, a maior parte das leis não orçamentárias do Brasil tem origem no Legislativo. A porcentagem de leis iniciadas pelo Presidente, que até essa data oscilou em torno de 60%, passou a orbitar em torno de 30% a partir de 2008. Embora reconheça que muitas leis produzidas pelo Congresso têm caráter meramente simbólico, o autor também afirma que diversos



díplomas legais importantes e complexos nos últimos anos tiveram origem parlamentar¹. O dado chama a atenção porque confronta diretamente a ideia de um processo legislativo conduzido sempre pelo Presidente.

O ajuste metodológico feito por Almeida é simples, porém impactante, uma vez que desconsiderar as leis orçamentárias na análise mostra-se mais correto se se quer avaliar a arena legislativa propriamente dita. O Executivo tem a iniciativa exclusiva sobre as leis orçamentárias; além disso, a programação orçamentária se faz no ano anterior, geralmente com previsões equivocadas sobre indicadores macroeconômicos, como inflação e crescimento do PIB, fazendo com que as estimativas de receitas e despesas tenham de ser alteradas no ano seguinte, na execução do orçamento. Essas alterações são realizadas por leis orçamentárias de iniciativa do Executivo. É natural, portanto, que considerar esse tipo legal no cômputo da produção legislativa produz um inchaço quanto à participação do Executivo. Por fim, a tramitação desse tipo de legislação implica, em sua maioria, pouca ou nenhuma divergência política. São quase sempre projetos consensuais, que abrem crédito para determinado órgão da Administração Pública. Excetuando-se as leis de programação plurianual, de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, a maior parte da legislação orçamentária não encontra resistências dentro do parlamento, o que também serve para relativizar a ampla dominância do Executivo.

Pode-se levantar o argumento de que se a iniciativa das leis orçamentárias é exclusiva do Executivo, isso já denotaria uma delegação de poderes do parlamento ao Presidente, portanto confirmando que o desenho institucional foi feito para dotar o Executivo de poder de agenda e erigi-lo como o grande responsável pela produção das leis nacionais. O raciocínio é em parte verdadeiro. Todavia, convém separar a arena legislativa da arena orçamentária (LEMOS, 2001; SILVA; ARAÚJO, 2013). A primeira se ocupa de gerar normas gerais e abstratas, criando, extinguindo e regulando direitos e obrigações. Já a segunda tem por objetivo definir as destinações do orçamento público. Segundo a doutrina jurídica e a jurisprudência do STF, as leis orçamentárias são leis em sentido meramente formal, sendo que materialmente se assemelham mais a atos administrativos. Portanto, para melhor avaliar a produção de leis em sentido formal e material deve-se centrar a análise na arena legislativa, desconsiderando, assim, a legislação de natureza orçamentária (GOMES, 2012).

Retornando ao trabalho de Almeida, o autor também afirma que na última década houve uma diminuição considerável dos instrumentos utilizados pelo Presidente para acelerar o processo legislativo ordinário, como a edição de medidas provisórias e os pedidos de urgência. Com isso, além

¹ “Exemplos neste sentido são as leis que instituem o Sistema de Consórcios (Lei no 11.795/2008), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (12.187/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010), e a Política Nacional de Irrigação 2.787/2013)” (ALMEIDA, 2015, p. 49).



de constatar maior participação do Congresso na produção das leis, há também uma valorização do processo ordinário e das comissões temáticas.

Em trabalho mais recente, Almeida (2017) esboça razões para esse aparente protagonismo do Congresso no que tange à produção legislativa. Considerando que não houve nenhuma mudança institucional relevante no período, a única resposta encontrada pela literatura para explicar a perda da força do Executivo parece ser o mau gerenciamento da coalizão. O autor discorda e oferece duas respostas, baseadas ambas em fatores exógenos. A primeira é a mudança no tipo de representação eleitoral, com a perda de influência do localismo, isto é, dos deputados eleitos com bases locais geograficamente delimitadas. Sendo maior o número de representantes setoriais, é natural o aumento da produção de leis parlamentares, porque tal atividade tem valor eleitoral para esse tipo de representante. A segunda possível resposta está na mudança do equilíbrio de forças político-partidários, com a diminuição da polarização entre governo e oposição. Como nos governos petistas as coalizões de governo eram ideologicamente heterogêneas, havia menor polarização entre governo e oposição, e assim menos incentivo para delegar ao Executivo parcela considerável da produção legislativa.

Os argumentos fazem sentido, embora precisem de maior investigação empírica. Cabe fazer um pequeno reparo na assertiva de que não houve mudança institucional relevante no período recente. De fato, não se observou nenhuma mudança constitucional ou eleitoral que pudesse ter relação com o resultado. Contudo, algumas alterações do processo legislativo também podem ser elencadas como possíveis causas para o maior protagonismo do Legislativo no período recente.

Uma delas é a mudança no rito de tramitação das MPs em 2012, feita pela STF a partir de interpretação do texto constitucional. A mudança representou um aumento considerável no custo de aprovação das medidas provisórias², além de conferir aos parlamentares importante instrumento de barganha com o Executivo, conforme apontado por Bedritichuk (2017). Outra mudança foi em relação ao rito dos vetos, com frequentes sessões para apreciar os vetos presidenciais, tornando a possibilidade de derrubada mais frequente.

Gomes (2012) é autor de outro trabalho que contesta os termos da dominância do Executivo, propondo, por sua vez, uma segmentação por tipo legislativo. O autor apresenta dados mais atualizados que corroboram a dominância formal do Executivo na produção de leis, mas faz a ressalva de que há uma “superestimação do domínio desse Poder” (p. 943) em virtude do cômputo agregado das leis produzidas, que incluem as leis orçamentárias. O ponto mais interessante da análise é que o

² Talvez o caso mais emblemático seja o da MP 617: mediante instrumentos de obstrução na comissão mista destinada a analisar a matéria, o Deputado Mendonça Filho, de oposição ao governo, conseguiu que um projeto de sua autoria, com mesmo teor da MP, fosse aprovado, sendo que a medida provisória original perdeu eficácia (BEDRITICHUK, 2017).



autor propõe que outros tipos legislativos sejam incluídos na investigação, como as emendas constitucionais e as leis complementares.

Segmentando o estudo pelo tipo de proposição legislativa, observa-se que mais de dois terços das emendas constitucionais promulgadas de 1999 a 2006 tiveram origem no Legislativo. Cuida-se de mais um dado surpreendente, pois sabe-se que qualquer alteração à Constituição necessita de aprovação por quórum qualificado em dois turnos em cada uma das casas do Congresso. Três conclusões podem ser tiradas daí: i) os problemas de ação coletiva esperados em um parlamento fragmentado não foram obstáculos para a aprovação de emendas constitucionais, ou seja, o Congresso mostrou elevada capacidade de conciliação de interesses e negociação de sua agenda; ii) como não se submetem à sanção presidencial, as emendas constitucionais se convertem em espécies legislativas estratégicas, onde o Legislativo pode contrariar os interesses do Executivo e dar a palavra final sobre um assunto³; e iii) a emenda constitucional tem valor jurídico mais elevado, tendo, por isso, um peso relativo maior do que de uma lei ordinária. Dessa forma, incluindo outras espécies legislativas na análise da produção legislativa, como as emendas constitucionais, encontra-se mais um dado a favor do protagonismo do Legislativo.

Buscando superar a dicotomia autoria/taxa de sucesso, Freitas (2016) argumenta que importa avaliar o conteúdo das leis, de forma a mensurar o quanto de cada norma teve origem no Executivo e quanto foi alterado pelo Legislativo. Utilizando essa estratégia metodológica, fica evidente uma importante faceta do trabalho legislativo realizado pelo Congresso e escondido pelas estatísticas que se prendem apenas à autoria formal das leis.

O poder de agenda do Presidente não é negligenciável, mas ele é limitado. O Presidente tem a capacidade de determinar o momento que a proposta será votada e o tópico proposto, forçando o parlamento a debater uma proposta mesmo que ele não queira. Mas esse poder não implica que o Presidente tenha controle sobre o conteúdo. Esse é um ponto-chave. A capacidade de emendamento do Congresso indica que um Executivo forte não é acompanhado necessariamente de um parlamento fraco. A questão, então, é saber se o Congresso tem exercido sua prerrogativa de emendar os projetos de lei iniciados pelo Executivo.

Analisando uma amostra de leis iniciadas pelo Executivo entre 1995 e 2010, e onde tenha havido veto (o que indica algum tipo de conflito entre Executivo e Legislativo), Freitas conclui que quase 40% do conteúdo legal das normas é de autoria do Congresso. Mesmo o forte poder de agenda do Presidente não impede o Congresso de modificar a legislação proposta, indicando a improbabilidade de ação unilateral por parte do Executivo, que levaria a cabo sua agenda independente das preferências do Congresso. Outrossim, a prerrogativa do Presidente de vetar as

³Exemplos do confronto entre Executivo e Legislativo na seara constitucional, com vitória desse último, são a aprovação PEC do Orçamento Impositivo (nº 86/2015) e da PEC da Bengala (EC nº 88/2015).



alterações congressuais impede que os parlamentares incluam qualquer alteração no projeto. Em suma, os dois poderes se complementam na condução do processo legislativo, havendo um ambiente dinâmico de negociações com impacto direto no conteúdo das propostas apresentadas. Apesar de não ter a autoria formal de boa parte das leis aprovadas, o Congresso tem exercido seu papel legiferante por meio de alterações nas propostas do Executivo. Segundo a autora, não se trata nem de um parlamento reativo, nem mesmo de uma delegação de poderes, mas de um parlamento que continua a exercer sua prerrogativa de discutir e votar as leis nacionais por meio das emendas e da alteração substantiva de conteúdo.

Outra faceta da atividade legislativa que se esconde sobre a estatística de autoria é a apropriação de agenda. Silva (2014) estuda esse fenômeno em que o Presidente se apropria de projetos que estão sendo discutidos no parlamento com o objetivo de redefinir os termos do jogo legislativo e recomeçá-lo a seu favor. De 1995 a 2010, 18% das medidas provisórias e 40% das leis tem relação com o fenômeno da apropriação, estatística que mostra ser esse um fenômeno comum e utilizado por diferentes presidentes, sendo mais uma ferramenta do *toolbox* do Executivo. Há alguns objetivos associados à apropriação da agenda do Legislativo, como reivindicar a paternidade de determinada política benéfica, lançar uma pauta positiva e já maturada no parlamento para desviar a atenção de outra medida impopular, ou exercer o controle de risco de uma pauta contrária aos interesses do Executivo, apresentando um projeto sobre o tema com a versão desse Poder.

A ocorrência do fenômeno da apropriação reforça ainda mais o poder de agenda do Executivo, e sugere que o Presidente tem capacidade não apenas para iniciar e aprovar sua própria agenda, mas também apropriar-se da agenda do Legislativo e redefini-la nos seus próprios termos. No entanto, análise mais detida sobre o fenômeno revela que a arena legislativa é complexa e envolve um constante jogo político travado entre Executivo e Legislativo. A dominância do Executivo na produção legislativa não é alcançada facilmente apenas com o poder de agenda e a utilização de recursos de gerenciamento de uma coalizão majoritária; a apropriação, enquanto mais um recurso que compõe o *toolbox* do Executivo, é a prova de que o sucesso legislativo demanda habilidade para escolher as melhores ferramentas e a melhor estratégia para cada caso. Além disso, o fenômeno empresta uma importância maior à arena legislativa e ao próprio trabalho dos parlamentares, ainda que seus projetos não sejam convertidos em lei. Isso porque a apropriação mostra que o Presidente considera não apenas a reação dos parlamentares, mas também sua ação, e monitora constantemente os projetos que tramitam no parlamento.

Cabe também citar os trabalhos de Silva e Araújo (2013), que compõem a vertente crítica sobre o processo legislativo com bastante eloquência e pesquisas inovadoras. Os próprios autores reclamam que as variáveis utilizadas nos diversos estudos sobre produção legislativa são insuficientes, porque não abrangem toda a complexidade da atividade parlamentar. O foco dos autores



está em mostrar a fundo a dinâmica do processo decisório que envolve a produção de leis no Brasil, e não apenas suas condicionantes institucionais. Pesquisando com olhar mais aprofundado o trâmite das matérias no interior do Congresso, bem como a interação dos diversos atores políticos, e vendo o interesse nas matérias, a dinâmica complexa das decisões e as movimentações políticas intensas, os autores contestam a visão de que o Legislativo seria meramente reativo às ações do Executivo, ou que tenha delegado a atividade legislativa a esse Poder, ou ainda que a produção legislativa seja de pouco interesse para o parlamentar.

Os autores acrescentam dois argumentos centrais ao debate: a atuação parlamentar pode ser expressa por outras atividades que não a autoria formal do projeto, e há ganho político e eleitoral ao se investir tempo e recursos na arena legislativa. Silva e Araújo denominam de titular de agenda o parlamentar que centraliza a negociação de determinada matéria com outros parlamentares, com o Executivo, e com grupos de pressão. O titular de agenda se torna um ator de relevo no debate, não sendo restrito à figura do autor da proposição, já que pode funcionar como o relator da matéria, como o presidente de alguma comissão, o líder de alguma frente temática, ou simplesmente como o ator reconhecido pelos outros parlamentares por seu vínculo e *expertise* com o tema do projeto. O titular de agenda é o parlamentar que investe tempo e recurso na arena legislativa, conciliando interesses e buscando consensos até chegar ao produto final, que é a aprovação do projeto. Nota-se, portanto, que há diversos aspectos da dinâmica decisória interna ao parlamento não captadas pelo indicador de autoria do projeto, já que o titular de agenda pode ser, por exemplo, o relator de uma medida provisória polêmica. Esse parlamentar empreende grande esforço com o objetivo de produzir um parecer que exprima, tanto quanto possível, a preferência dos diversos atores. Seu êxito na redação do parecer, contudo, não será enxergado se o olhar focar apenas na autoria do projeto, que será sempre do Executivo no caso de medidas provisórias, por exemplo.

Se há evidências claras de que vários parlamentares se dedicam com afinco à arena legislativa, atuando como titulares de agenda, então, no mínimo, devem ser rebatidos os argumentos de que tal atividade seria inócua por não representar ganhos políticos aos parlamentares. Esse é o outro ponto central acrescentado pelos autores, o de que há ganho político na atividade legiferante. A atuação na arena legislativa rende frutos ao parlamentar em forma de capital político, visibilidade na mídia e entre os eleitores, interlocução com o Executivo e aumento da rede de contatos intra e inter-partidários. Com a projeção alcançada pelo trabalho realizado como titular de agenda, o parlamentar se capacita a pleitear cargos mais altos dentro do seu partido e da estrutura da Casa, e possui maior acesso ao Executivo, facilitando suas chances de executar emendas ou indicar cargos.

Por fim, pode-se falar também da pesquisa de Araújo (2014) sobre o Senado. O autor propõe uma visão mais ampla do presidencialismo brasileiro, considerando sua faceta bicameral. Se a funcionalidade do sistema político se baseia na montagem e no gerenciamento de uma coalizão de



governo, e o Legislativo possui duas câmaras, nada mais natural do que avaliar o processo de produção de leis integrando o Senado na análise.

Em suma, a vertente crítica do processo legislativo reúne trabalhos mais recentes, que problematizam o consenso criado quanto à dominância do Executivo na produção das leis. Não entram no debate se houve delegação ou abdicação do poder legiferante do Congresso ao Presidente, mas entendem que o parlamento vem cumprindo sua função legiferante, se não com a autoria formal das leis, por outras vias igualmente relevantes. Essa vertente enxerga maior complexidade do processo decisório, e busca novas variáveis e indicadores para captar as nuances da interação política e do jogo travado entre Executivo e Legislativo para a aprovação das leis.

O quadro de dominância do Executivo, cristalizado nos estudos legislativos a partir de estatísticas do final da década de 1990, é bastante relativizado quando são feitos dois ajustes metodológicos simples. O primeiro é desconsiderar as leis orçamentárias do câmputo geral das leis aprovadas, em razão da grande frequência e do caráter quase consensual desse tipo de legislação. O segundo é considerar outros tipos legislativos na análise da produção legislativa, como as emendas constitucionais. O novo quadro, surpreendentemente, é de preponderância do Legislativo, fato que incita a um aprofundamento das pesquisas, bem como à reavaliação de argumentos e modelos.

4 O Senado e outras lacunas

Apesar dos avanços recentes, ainda restam lacunas importantes a serem preenchidas com estudos voltados ao tema da produção legislativa. Talvez a mais evidente seja aprofundar o olhar sobre o recente protagonismo do Congresso em termos de produção de leis. O que explica esse resultado? Será uma tendência para o futuro ou apenas a contingência de alguma legislatura? São respostas que precisam ser dadas, tendo como pano de fundo a ideia de complexidade do processo legislativo brasileiro.

A questão dos vetos também se mostra um campo fértil para estudos, já que mudanças a partir de 2012 criaram uma dinâmica de votação das matérias vetadas no âmbito do Congresso, mudando o jogo político entre Executivo e Legislativo. Outra área que necessita maiores investigações diz respeito ao emendamento e ao exercício de papéis relevantes na arena legislativa, de forma a entender melhor os ganhos políticos nesse envolvimento. O processo decisório nas comissões igualmente requer maiores debates, já que os estudos tendem a focar apenas as votações nominais em plenário. A mudança substancial no processo de análise das medidas provisórias, com reflexos na relação Executivo-Legislativo, também necessita de análises mais robustas.

Outra lacuna importante a ser preenchida refere-se ao Senado, deficiência, aliás, também observada nos estudos legislativos de outros países (RICCI, 2008). Estudos sobre a Câmara Alta ainda



são escassos se comparados com a Câmara. De todo modo, alguns trabalhos exploraram as vicissitudes do processo legislativo no âmbito do Senado, constituindo-se como importantes referenciais teóricos e empíricos, e serão brevemente analisados a seguir a fim de situar e incluir o Senado no debate sobre a produção legislativa.

Há duas dimensões para avaliar o desenho institucional do bicameralismo: a simetria e congruência. A primeira diz respeito à distribuição de poderes e prerrogativas formais entre as duas instâncias do Legislativo, de forma que um parlamento é mais simétrico quando se observa maior igualdade entre suas duas Câmaras em termos de poderes constitucionais, e mais assimétrico quando ocorre o inverso. Já a congruência está relacionada ao tamanho e ao perfil dos atores que compõem cada Casa: quanto mais similares as regras de acesso e o tamanho entre as Casas, mais congruente é o bicameralismo (ARAÚJO, 2012).

Diante dessas dimensões, o bicameralismo brasileiro classifica-se como simétrico e incongruente, fazendo do Senado Federal uma das Câmaras Altas mais poderosas do mundo (NEIVA, 2011; ARAÚJO, 2012). Tendo quase as mesmas prerrogativas formais que a Câmara no tocante ao processo legislativo, e tendo uma composição bastante distinta, favorecendo a formação de maiorias com interesses diferentes, o Senado coloca-se, ao menos em tese, como importante *veto player* do sistema político brasileiro. Questão importante para a agenda de pesquisa relacionada ao Senado é saber o comportamento da Casa no contexto do presidencialismo de coalizão, ou seja, se o Senado se comporta como um ponto de veto ou se apresenta caráter cooperativo com o Executivo. Essa preocupação é reforçada pelo fato de o Senado representar paritariamente os Estados, o que poderia tornar sua atuação mais regionalizada e menos nacional, além de sobre-representar os interesses de caciques locais.

Branco (2008) mostra que o federalismo não tem tanta relevância quanto a clivagem governo/oposição para explicar o comportamento dos senadores, que mesmo nas matérias de ajuste fiscal e de reformas dos anos 1990, as quais claramente afetavam os Estados, votaram disciplinadamente segundo orientação do governo. Essa é a mesma conclusão alcançada por Neiva e Soares (2013), que afirmam haver pouca evidência da influência dos governadores estaduais nos votos, e também por Izumi (2016), ao analisar o padrão de votação nominal dos senadores de 1989-2010. Ou seja, apesar dos incentivos federativos, o Senado tende a ter uma visão mais nacional e menos regionalizada, apresentando comportamento cooperativo. Além disso, conforme apontado por Neiva (2011), no Senado os partidos também são disciplinados, coesos e previsíveis, conforme demonstrado na literatura em relação à Câmara.

Se o Senado não se constitui como ponto de veto, mas se mostra cooperativo com os interesses do governo, até que ponto ele exerce sua prerrogativa de revisar a legislação? Os dados mostram que, dos projetos recebidos da Câmara (tanto de autoria do Executivo quanto de deputados), apenas 20%



são emendados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996; CRUZ, 2009; RUBIATTI, 2017). O baixo índice de emendamento pode sugerir que o Senado é apenas um apêndice da Câmara, um “carimbador” de projetos, perspectiva, aliás, comum dentro do folclore sobre o sistema político brasileiro.

Araújo (2014) apresenta um meio termo para o papel do Senado, afirmando que a Casa deve ser entendida dentro do contexto maior do presidencialismo de coalizão, e que os senadores fazem uso estratégico de suas prerrogativas de acordo com variáveis partidárias envolvidas na montagem da coalizão de governo. A Casa tem um perfil mais moderado, com o favorecimento do centro político e uma menor fragmentação partidária, o que a afasta de um viés obstrucionista. Porém, a Casa não é mera carimbadora de projetos, já que o aumento na taxa de emendamento em virtude de coalizões maiores e heterogêneas indica que os senadores fazem valer seus interesses, e que a disposição em emendar varia conforme variáveis partidárias.

Apesar das similaridades com a Câmara no tocante à institucionalização, o Senado apresenta algumas diferenças marcantes, como a assimetria de poder, com concentração de prerrogativas na figura do Presidente da Casa (ARAÚJO, 2017), bem como na CCJ e na CAE (LEMOS, 2008). A Câmara Alta também teria um viés auto-regulador, sendo que as comissões funcionam como importantes arenas de veto dentro da estrutura da Casa, filtrando os projetos que serão aprovados (RICCI, 2008).

No tocante a apresentação de projetos, observa-se que os senadores são bastante ativos na arena legislativa, apresentando proporcionalmente mais projetos do que os deputados (RICCI, 2008; GOMES, 2012). Estudo sobre os determinantes de sucesso dos projetos de senadores indicam que fatores individuais de trajetória política – como maior tempo de mandato ou ter ocupado cargos de ministro, presidência do Senado e de algumas comissões – têm maior relação com a probabilidade de aprovação de um projeto do que fatores partidários (VERONEZE, 2016).

Embora os estudos sobre o Senado tenham avançado nos últimos anos, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de testar o conhecimento acumulado sobre a Câmara dos Deputados. Em linha geral, os trabalhos caracterizaram um pouco do processo legislativo no Senado, mas falta ainda ter um quadro mais amplo, investigando as diferenças entre as legislaturas e as coalizões de governo. Cabe investigar melhor, por exemplo, a estrutura de organização da Casa; a utilização de mecanismos de urgência pelos líderes e pelo Presidente; o impacto da conexão eleitoral sobre a atuação parlamentar; a ambição progressiva dos senadores; e o jogo travado com a Câmara e as disputas para ver qual vai ser a Casa iniciadora de uma agenda comum.

Ao aprofundar o conhecimento sobre o Senado, e, portanto, sobre o bicameralismo, poderá se ter um quadro mais amplo do presidencialismo de coalizão. De certa forma, ao adicionar o Senado nos estudos sobre a produção legislativa, contribui-se para sofisticar a análise e alargar a vertente crítica do processo legislativo. Isso porque a dominância do Executivo, relativizada pelos recentes



dados que mostram maior protagonismo do Legislativo, deve ainda ser sopesada pelo fato de que o Senado integra o jogo político e exerce estrategicamente suas prerrogativas.

5 Considerações finais

Não se nega que a grande maioria das leis aprovadas no Brasil tem origem no Executivo, ator que se mostra como o principal *player* da arena legislativa. No entanto, não se podem tirar conclusões precipitadas a partir desse dado, como o desprestígio da arena de produção de leis para os parlamentares. Qualquer olhar mais atento sobre os bastidores dos trabalhos do parlamento revela um ambiente intenso de negociações e a participação de vários atores no processo decisório. Ademais, utilizar modelos teóricos elaborados para o sistema americano, com pequenas adaptações ao caso brasileiro, pode induzir a conclusões que não encontram respaldo empírico, não se constituindo, assim, na melhor estratégia analítica.

O fato é que há ainda muito a ser investigado sobre o sistema político brasileiro. Trata-se de uma democracia recente, com pouquíssimos presidentes (estamos apenas no quinto presidente eleito após 1988) e ainda em processo de consolidação institucional. Qualquer interpretação definitiva sobre o sistema político deve ser afastada simplesmente porque ainda não está claro se os resultados observados se devem a fatores institucionais ou ao estilo presidencial.

Nesse sentido, deve-se aprofundar a agenda de pesquisas no tocante à produção de leis, diversificando as estratégias metodológicas e buscando compreender outras facetas dessa arena. Ao empreender uma visão mais crítica, pode-se captar melhor a complexidade do árduo processo de transformar projetos em lei no Brasil. Não se trata de rejeitar os trabalhos anteriores, da vertente aqui chamada de dominância do Executivo, ou apresentar interpretações divergentes, mas de complementar a literatura no sentido de entender melhor o quadro do presidencialismo brasileiro.

Cabe, por exemplo, considerar outras facetas da atividade legislativa, como a apresentação de emendas, que influem diretamente no conteúdo das leis, e também o exercício de atividades importantes relacionadas à arena de produção de leis, como a relatoria ou a presidência de comissões, e não apenas a autoria formal. Cabe, sobretudo, entender de forma mais clara o processo legislativo no interior do Senado, aprofundando o entendimento sobre essa Casa de sorte a alargar o conhecimento sobre o bicameralismo no Brasil.



Referências

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças Recentes e Desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 7, p. 45-50, 2015.

_____. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. In: 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2017.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARAÚJO, Paulo M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Revista Política & Sociedade*, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012.

_____. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

_____. Organização Legislativa no Congresso Nacional: Uma Comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. *Revista Estudos Institucionais*, v. 3, n. 2, p. 1163-1215, 2017.

ARAÚJO, Suely M. V. G. de; SILVA, Rafael S. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, p. 285-311, jan.-abr. 2013.

BEDRITICHUK, Rodrigo R. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRANCO, Marcello S. A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany (Org.) *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

CRUZ, Márcia R. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) / Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor), 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, n. 5, p. 1-97, 1996.

_____. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.



_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREITAS, Andréa M. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2, 2016.

GOMES, Fábio de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

IZUMI, Maurício Y. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). *Dados*, v. 59, n. 1, p. 91-138, 2016.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

NEIVA, Pedro R. P. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011.

_____; SOARES, Márcia M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97-115, fev. 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy? *Kellogg Institute Working Paper*, n. 172, 1992.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, jun. 2011.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

_____. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

RUBIATTI, Bruno de C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 23, p. 35-74, mai.-ago. 2017.

SILVA, Rafael S. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 95-135, 2014.



_____; ARAÚJO, Suely M. V. G. Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013.

SHUGART, Matthew; CAREY, John C. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

VERONEZE, Guilherme M. *Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas*. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2016.

