

La Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados y la reducción del papel disidente en el parlamento: impactos de la modificación de las reglas de procedimiento legislativo

A Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados e a redução do papel do dissenso no parlamento: impactos da alteração de regras de procedimento legislativo

The Chamber of Deputies' Resolution No. 21/2021 and the reduction of the dissenting role in parliament: impacts of changing the rules of legislative procedure

Douglas Souza Alvesⁱ ¹ y Fabiana de Menezes Soaresⁱⁱ ²

¹Câmara de Diputados, DF, Brasil.

²Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Minas Gerais.

Resumen

A la luz de la teoría neoinstitucionalista, este texto discute cómo la modificación de reglas procesales endógenas al proceso legislativo, como la institución de la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados, inserta en un contexto de parlamento a distancia, puede actuar directamente el ejercicio de la actividad parlamentaria, aplacar el poder de obstrucción de las minorías políticas y la calidad de la representación. A partir de la investigación cuantitativa, se pretendió hacer una comparación de la tasa de aprobación de las proposiciones del Poder Ejecutivo (medidas provisionales) por la Cámara de Diputados en la 56ª Legislatura para argumentar que la institución de esta Resolución, al derogar varios mecanismos de acción obstruccionista parlamentaria concentró, aún más, el poder de agenda en manos de los dirigentes partidarios y de la Presidencia de la Cámara Legislativa, favoreciendo así la agenda legislativa del Poder Ejecutivo luego de su aprobación. Finalmente, se traza un debate en torno a lo que plantea la literatura sobre representación política y *accountability* para reflexionar qué impactos pueden tener los cambios que se promueven sobre la calidad de la representación, los principios del sistema proporcional y la profundización de la llamada crisis de la democracia.

Palabras clave: neoinstitucionalismo; parlamento remoto; Resolución n° 21/2021; proceso legislativo de emergencia; *accountability*.

Resumo

À luz da teoria neoinstitucionalista, o presente texto discute como a alteração de regras de procedimento endógenas ao processo legislativo, como a instituição da Resolução n.º 21/2021 da Câmara dos Deputados, inseridas em um contexto de parlamento remoto, poderão agir diretamente sobre o exercício da atividade parlamentar, mitigar o poderio de obstrução de minorias políticas e a qualidade da representação. A partir da pesquisa quantitativa, foi feito um comparativo do índice de aprovação de proposições de autoria do Poder Executivo (medidas provisórias) pela Câmara dos Deputados na 56.ª Legislatura com o intuito de averiguar o impacto da instituição desta Resolução, ao abolir diversos mecanismos de atuação obstruccionista parlamentar. Como resultado, verificou-se que a inovação legislativa concentrou, ainda mais, poder de agenda nas mãos dos líderes partidários e da Presidência da Casa Legislativa, favorecendo assim a agenda legislativa do Poder Executivo após a sua aprovação. Por fim, traça-se um debate em torno do levantado pela literatura sobre representação política e *accountability* para refletir quais impactos as alterações promovidas poderão infligir sobre a qualidade da representação, os princípios do sistema proporcional e o aprofundamento da chamada crise da democracia.

ⁱE-mail: douglaassalves@gmail.com

ⁱⁱE-mail: fbmzsoares@gmail.com



Revista E-Legis

ISSN:
2175-0688

DOI:
10.51206/elegis.v16i40.842

Sección:
Artículos

Autor correspondiente:
Douglas Souza Alves

Editores en jefe:
Antonio Teixeira de Barros
Fabiano Peruzzo Schwartz
Mauro Moura Severino

Recibido el:
13 de marzo de 2023

Aceptado el:
14 de marzo de 2024

Publicado el:
30 de junio de 2024

Esta obra está bajo una licencia «CC BY 4.0». 

Palavras-chave: neoinstitucionalismo; parlamento remoto; Resolução n.º 21/2021; processo legislativo de emergência; *accountability*.

Abstract

In the light of neoinstitutionalist theory, this text discusses how changing procedural rules endogenous to the legislative process, such as the institution of Resolution No. 21/2021 of the Chamber of Deputies, inserted in a context of remote parliament, can act directly on the exercise of parliamentary activity, mitigate the power of obstruction of political minorities and the quality of representation. From the quantitative research, it was intended to make a comparison of the approval rate of propositions authored by the Executive Branch (provisional measures) by the Chamber of Deputies in the 56th Legislature to argue that the institution of this Resolution, by abolishing several mechanisms of parliamentary obstructionist action it concentrated, even more, agenda power in the hands of party leaders and the Presidency of the Legislative House, thus favoring the legislative agenda of the Executive Branch after its approval. Finally, a debate is outlined around what is raised by the literature on political representation and accountability to reflect what impacts the changes promoted may inflict on the quality of representation, on the principles of the proportional system and the deepening of so-called crisis of democracy.

Keywords: neoinstitucionalismo; remote parliament; Resolution No. 21/2021; emergency legislative process; *accountability*.

1 Introducción

En la literatura relacionada y en la historia de la Ciencia Política brasileña, se observa cómo el sistema y las formas políticas consolidadas en la Constitución de 1988 han sido objeto de debates sobre su viabilidad y estabilidad gubernamental a lo largo de la historia democrática reciente de Brasil y de acciones del Poder Legislativo para mitigar sus efectos (Abranches, 1988). Sin embargo, poco se ha dicho sobre los posibles impactos en la calidad de la representación política que puede tener la alteración de las reglas de procedimiento, especialmente en el ámbito parlamentario (Santos, 2003).

Si miramos el espectro desde una perspectiva micro, algunos cambios de reglas dentro del parlamento han colapsado directamente bajo el poder de las minorías políticas. Fue entonces que, durante la pandemia del covid-19, se implementó un sistema pionero en el mundo dentro de la Cámara de Diputados, el Sistema de Deliberación a Distancia (Sistema de Deliberação Remota – SDR), para permitir la continuidad del trabajo legislativo y la deliberación de propuestas prioritarias para combatir la pandemia en un escenario de necesidad de virtualizar el parlamento con medidas de aislamiento social (Santos; Castro; Hoffmann, 2021; Mello, 2022).

El SDR, responsable de viabilizar el parlamento en un momento de crisis y establecido en un contexto de proceso legislativo de emergencia, tuvo un gran impacto en la acción parlamentaria durante su período de vigencia, especialmente en la aceleración del proceso legislativo a través de la urgencia como método de deliberación parlamentaria y la suspensión de las actividades de las comisiones permanentes (Nascimento, 2020; Barbosa; Gershon, 2021).

En este contexto, varias propuestas han pasado abruptamente por el plenario de la Cámara de Diputados, entre ellas la Resolución nº 21/2021. Preconcebidos en la Resolución nº 14/2020, que estableció el SDR, los cambios promovidos en la Resolución en cuestión surgieron en medio de la creencia de que las prerrogativas obstructionistas regimentales de las minorías políticas en el parlamento a menudo se exacerbaban y hacían que el proceso legislativo fuera largo y agotador, alargando las sesiones y las votaciones durante horas y obstaculizando la voluntad de la mayoría parlamentaria (Nascimento, 2021).

Los mecanismos de obstrucción, entendidos aquí como “todas las formas, regimentadas o no, de impedir que el proyecto de ley sea aprobado por las mayorías” (Nascimento, 2021, p. 60, nuestra traducción) son a menudo el único medio que tienen las minorías parlamentarias y la oposición al gobierno de turno para hacerse oír y contribuir a que el resultado legislativo de las votaciones más controvertidas se desplace hacia el centro del debate, en la búsqueda del

consenso. Por otra parte, el proceso se hace más complejo y, por tanto, requiere más tiempo y debate.

Todo ello se produce en un contexto de creciente atención en torno al debate sobre las reformas políticas, la vigencia de una cláusula de cumplimiento en las últimas elecciones, el crecimiento del autoritarismo y el extremismo político en el país, donde es necesario comprender más claramente la dinámica de la representación política influenciada por las reglas micro y macro del sistema político. En un país con un conocido sistema de partidos altamente fragmentado, el instituto de la “cláusula barrera” y los cambios al Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) pretenden agilizar el proceso político; sin embargo, no deben opacar el debate sobre sus beneficios e impactos para la representación política y el régimen democrático.

Sin embargo, con el advenimiento de la época contemporánea y la mayor complejidad las instituciones políticas, económicas y sociales, así como su innegable papel e en los sistemas políticos y económicos, el estudio y análisis del impacto y comportamiento de las instituciones se ha vuelto primordial. Así, el enfoque neoinstitucionalista parece haberse convertido en el prisma mayoritario en los estudios de la Ciencia Política brasileña para analizar la actuación y el comportamiento de los parlamentarios y las instituciones (Vieira, 2018).

Según Vieira (2018), el enfoque neoinstitucionalista considera al legislador como un individuo racional que maximiza sus preferencias, mientras que ve a las instituciones — formales e informales — como inductoras de equilibrio y estabilidad en las decisiones colectivas, produciendo beneficios y restricciones que contienen los impulsos de las acciones individuales y personalistas, al tiempo que promueven la cooperación.

Ciertamente, esta perspectiva, cuando se subdivide en otras tres teorías principales — partidista, distributista e informacional — promueve vertientes explicativas sobre el funcionamiento de las instituciones — que no son mutuamente excluyentes y a veces complementarias —, aumentando la comprensión del comportamiento parlamentario y de las decisiones legislativas, que necesariamente impregnan la comprensión de las reglas que organizan el parlamento y su proceso legislativo (Vieira, 2018).

En este sentido, el presente trabajo pretende analizar, a partir de la teoría democrática y, en especial, del enfoque neoinstitucionalista, cómo la modificación de las reglas reglamentarias por parte de actores con poderes de agenda, distribuidos según las propias normas procedimentales de la Cámara, alteró el coeficiente de fuerzas no solo para mitigar el poder de las minorías políticas dentro del parlamento, sino también para influir en el ejercicio parlamentario y en la calidad de la representación política.

En un primer momento, se realizó el levantamiento de datos del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados (Sileg), así como del Portal de Datos Abiertos de la Cámara y del Congreso Nacional, de documentos legislativos publicados en el Diario de la Cámara de Diputados o archivados en el Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados (Cedi), de actas de reuniones y notas taquigráficas de sesiones plenarias de la Cámara y del Congreso Nacional, así como de sus comisiones mixtas, además de datos extraídos del Diario Oficial de la Unión.

A su vez, utilizando una investigación cuantitativa, se utilizaron los datos obtenidos sobre el número de medidas provisionales (*medidas provisórias* – MPVs) para trazar una comparación de la presentación y aprobación/rechazo de propuestas de autoría del Poder Ejecutivo durante la 56ª Legislatura, a partir de una condición central: antes y después de la institución de la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados. También se analizaron mecanismos como la institución del SDR y la aprobación del llamado “presupuesto secreto”, las enmiendas del relator (RP9s), por parte del Congreso Nacional, para intentar elaborar un argumento sobre el aumento del poder de agenda del Poder Ejecutivo a partir de la aprobación de la mencionada Resolución, teniendo en cuenta las diversas variables del período en que fue aprobada.

En cuanto a la metodología, se utilizó el método de *theory-driven evaluation*, o evaluación teórico-dirigido, lo que significa que el marco teórico adoptado condiciona las investigaciones y

la elección de las herramientas metodológicas aplicadas (Chen, 2005 *apud* Villas Bôas; Martins; Soares Neto, 2019). A partir de este modelo metodológico y marco teórico, se eligen las preguntas principales y se busca comprobar las premisas teóricas mediante la observación del fenómeno estudiado. Con base en esto, los objetivos perseguidos por esta investigación fueron: a) identificar y describir los cambios en el proceso legislativo realizados por el SDR y por la Resolución n° 21 de la Cámara de Diputados; b) evaluar el impacto del cambio en el anterior poder de obstrucción e intervención de las minorías; c) comparar el poder de la minoría antes y después de los nuevos procedimientos; y d) describir cómo quedó la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo después de los procedimientos.

Este trabajo se justifica por la necesidad de debatir los medios y ritos que dieron lugar al llamado proceso legislativo de emergencia, utilizado durante la pandemia de covid-19, y que dio lugar a diversos mecanismos para combatir la crisis que azotaba al país y al mundo. Sin embargo, la preocupación teórica en su conjunto no ha centrado la debida atención en los medios del proceso, sino sólo en los fines, como bien señaló Nascimento (2020). Existe una preocupación justificada sobre si el proceso para ello ha producido necesariamente formas de participación democrática y transparencia en el debido proceso legislativo, incluso en un período de crisis, sin que haya habido ningún cambio constitucional en este sentido, debido al impacto que tienen, por su importancia, los cambios en las normas que dictan el proceso legislativo (Nascimento, 2020).

De esta forma, el artículo discute, en primer lugar, cómo el parlamento a distancia, a través de la institución del SDR en la Cámara de Diputados, como método para continuar el trabajo legislativo en medio de la pandemia del covid-19, y la aprobación de la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados han tenido un gran impacto en la praxis legislativa, alterando el juego de fuerzas y el poder de agenda de los *stakeholders*, reduciendo el poder de obstrucción política de las minorías y aumentando aún más la concentración de poder en manos de la Presidencia de la Cámara, de los líderes de los partidos y, sobre todo, del Poder Ejecutivo. Por último, tratamos de reflexionar sobre el impacto que estos cambios han tenido en el ejercicio y la calidad la representación política, donde la reducción del poder de las minorías parlamentarias puede haber tenido un gran impacto en los propios principios del sistema proporcional y la profundización de la llamada crisis de la democracia.

2 Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados, el parlamento a distancia y su impacto en el proceso legislativo

2.1 El parlamento a distancia

Durante la pandemia y en un contexto en el que la sociedad esperaba de los poderes públicos agilidad en la lucha contra el covid-19 y alternativas a la crisis, la Cámara de Diputados, pionera en el mundo, creó el SDR el 17 de marzo de 2020 para permitir la continuidad del trabajo legislativo en un momento crucial para el país¹. La medida, regulada *a posteriori* por un acto de la Mesa Directiva, surgió como una acción ante dos grandes desafíos: la necesidad de agilidad en el proceso legislativo para combatir la crisis frente a la no interrupción del trabajo parlamentario ante medidas de distanciamiento social (Nascimento, 2020).

Sin embargo, la institución del SDR también fue criticada por sus limitaciones. Mientras que la Mesa de la Cámara de Diputados controla, a través del SDR, la concesión de palabras a los parlamentarios, estos se sentían impedidos de ejercer su derecho a protestar, discutir el asunto o incluso obstaculizar las votaciones (Mello, 2022). Es con el advenimiento del SDR que, además de las numerosas prerrogativas del presidente de la Cámara (Vieira, 2011), depende de él cortar la palabra de un parlamentario en cualquier momento. Así, el sistema también fue criticado por su utilización para votar asuntos que no se consideraban urgentes en un contexto

¹ El SDR se creó mediante la Resolución n° 14, de 17 de marzo de 2020 (disponible en <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html>), y regulada por la Ley de la Mesa n° 123/2020 (disponible en <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-norma-cd-mesa.html>).

pandémico o que no tenían relevancia temática para la lucha contra la pandemia (Nascimento, 2020).

Por su vez, dado que al principio de la crisis las sesiones se concentraban exclusivamente a distancia, la divulgación del discurso del parlamentario dependía de la Mesa. Esta prerrogativa se vio reforzada *a posteriori* por la Resolución n° 21/2021, en la que se otorgaba a la Mesa la prerrogativa de interrumpir la intervención, en cualquier momento y a su discreción, si el parlamentario hablaba en un sentido contrario al que se había inscrito para debatir el asunto².

La medida es una forma de acelerar e intensificar el trabajo, y fue reforzada en el período de la pandemia por la publicación de la Ley de la Mesa n° 123/2020, que reglamentó el SDR y que, en su art. 5°, estableció claramente que no habría período reservado para debate en las sesiones plenarias durante la pandemia (Brasil, 2020)³.

Por supuesto, esto no sólo concentró aún más el poder del orden del día en manos de los líderes de los partidos y del presidente de la Cámara durante el período de calamidad pública, sino que la Ley de la Mesa n° 123/2020, en su art. 3°, estableció la construcción del orden del día del Plenario por medio de

I - Asuntos que hayan sido favorablemente expresados por los Líderes que representen a **dos tercios de los miembros de la Cámara** y por los Líderes del Gobierno, de la Mayoría, de la Minoría y de la Oposición, previa solicitud, **ya estarán incluidos en el régimen de urgencia a que se refiere el art. 155 del Reglamento, que no estarán sujetas a las solicitudes de retirada del orden del día, aplazamiento de la discusión o votación, discusión o votación a plazos o por procedimiento específico, solicitudes de simple destaque o ruptura del intersticio para solicitud de verificación de votación simbólica, quedando garantizado el derecho de presentación de solicitudes de destaque de bancada y enmiendas plenarias**, sujeto a lo dispuesto en el art. 120, § 4°, del Reglamento de la Cámara de Diputados (Brasil, 2020, art. 3°, énfasis añadido, nuestra traducción).

Esto llevó a los cambios en las reglas de procedimiento que luego se implementaron mediante la aprobación de la Resolución n° 21/2021, que eliminó los mecanismos legítimos de obstrucción con el argumento de acelerar el proceso legislativo. El propio régimen de urgencia es una medida excepcional para acelerar una propuesta en la cámara legislativa, ya que prescinde de varias etapas del procedimiento ordinario de la propuesta, incluyendo el análisis individual por las comisiones⁴. En este sentido, el SDR inauguró dos cambios sustanciales en el parlamento: la drástica aceleración en la tramitación de las propuestas a través de la concentración exclusiva de la deliberación de las propuestas en el Pleno y la suspensión de las actividades de las comisiones permanentes (Barbosa; Gershon, 2021).

Es importante destacar que, a pesar de existir tecnología suficiente para realizar reuniones por videoconferencia, el SDR, al prever la interrupción del funcionamiento de las comisiones permanentes, especiales y de investigación, representó un cambio significativo en el *modus operandi* legislativo. Como resultado, las deliberaciones se concentraron exclusivamente en el Plenario, donde el presidente de la Cámara y los líderes determinan casi exclusivamente el proceso de toma de decisiones (Nascimento, 2020). Dado que en el Pleno el orden del día se fija por medio de urgencias, donde se discuten los dictámenes individuales de las comisiones y el presidente de la Cámara elige a un ponente para que emita el dictamen de todas ellas, el proceso se vuelve

2 Es importante destacar que las sesiones extraordinarias — habituales durante toda la pandemia del covid-19 — además de ser convocadas como prerrogativa del Presidente de la Cámara, no tienen períodos expresos para debates y comunicaciones de la dirección (como en las sesiones ordinarias posteriores a 1988 o incluso sesiones convocadas sólo para este fin), como las sesiones pequeñas y grandes, salvo el debate reservado a la discusión de los asuntos del Orden del Día (Vieira, 2011).

3 A medida que las sesiones avanzaban durante el período pandémico y los parlamentarios necesitaban comunicarse con sus electores, se publicó la Ley de la Mesa n° 208/2021 que, entre otras cosas, modificaba el art. 5° de la citada ley para prever un período de comunicaciones breves hasta el inicio del Orden del Día de la sesión (Nascimento, 2020).

4 Arts. 153 a 157 del RICD, especialmente en este caso el art. 155, que trata de la llamada "urgencia imperiosa".

esencialmente más rápido⁵ (Santos; Gershon, 2021).

Sin embargo, como la sociedad civil perdió un canal directo de diálogo e intervención con el Congreso, y también se vio impedida de salir a las calles o de asistir a las galerías de la Cámara debido a las necesarias medidas de aislamiento social, la virtualización del proceso fue responsable de una drástica reducción de la participación social, de la transparencia en el debate y de la construcción y mejora de las políticas públicas en el país (Santos; Gershon, 2021). La existencia de comisiones en el proceso legislativo garantiza no sólo la división de poderes, sino también la capacidad informacional de estos colegiados y la especialización del debate parlamentario enriquece enormemente el proceso y aumenta los mecanismos de *accountability* de la sociedad (Vieira, 2018; Nascimento, 2020). Cabe recordar que, con la suspensión del trabajo de las comisiones, incluidas las comisiones parlamentarias de investigación, la actividad parlamentaria de fiscalización de los actos de gobierno también se vio comprometida en este proceso (Santos; Gershon, 2021).

No se trata de decir que el SDR sea una medida estrictamente negativa, sino de criticar sus efectos adversos en un contexto de “proceso legislativo de crisis”, en el que se han producido cambios significativos en los ritos del proceso legislativo sin que se hayan producido cambios constitucionales (Nascimento, 2020). Es evidente que su establecimiento fue esencial para la continuidad del trabajo legislativo y el papel de liderazgo del parlamento, especialmente cuando se compara con otras experiencias en el mundo, donde el cierre del parlamento dio paso a un exceso de capacidades legislativas del Poder Ejecutivo en la lucha contra la pandemia (Nascimento, 2020; Assumpção, 2021; Mello, 2022). Pero el período extraordinario en el que se han producido diversos cambios no puede servir de excusa para cambios amplios y permanentes con impactos directos en la calidad de la representación, el nivel democrático de la toma de decisiones y los principios del sistema proporcional.

El SDR, como se le conoce comúnmente, representó la medida más emblemática del *modus operandi* del parlamento para aprobar leyes en un período de crisis (Santos; Castro; Hoffmann, 2021; Mello, 2022). Sin embargo, no fue la única: el parlamento introdujo varios cambios durante este período, entre ellos

la tramitación abreviada de las medidas provisionales, la separación de las sesiones conjuntas del Congreso Nacional, la ausencia de bloqueo del orden del día de este último, **la forma de construcción del orden del día**, la alteración en el cómputo del quórum, la dinámica de las votaciones y **la supresión de las comisiones especiales, permanentes y temporales** (Nascimento, 2020, p. 390, énfasis añadido, nuestra traducción).

A pesar de la importancia de los demás cambios realizados durante el período analizado, dos de ellos serán analizados con mayor detenimiento a los fines de este trabajo: la creación del SDR como se mostró anteriormente, y los cambios introducidos en la tramitación de las MPVs a través de del Acto Conjunto de las Mesas n° 1/2020, que serán analizados a continuación. Estos se relacionan directamente con el tema aquí esbozado: los cambios promovidos por la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados para el ejercicio de la acción parlamentaria y el poder de las minorías políticas en esta Cámara Legislativa.

Por último, pero no menos importante, fue la publicación del Acto Conjunto de las Mesas del Congreso Nacional n° 1/2020, que preveía un régimen extraordinario para la tramitación de las MPVs mientras durase la pandemia (Nascimento, 2020). Como se verá más adelante, esta ley modificó esencialmente la tramitación de las MPVs, acelerando el proceso de análisis de los mismos e incluso prescindiendo de la competencia de las comisiones mixtas para analizar el texto, — decisión que ya ha sido considerada inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal⁶ —, a pesar de la posibilidad de celebrar reuniones a través del SDR— lo que no ocurrió —, poniendo en peligro la calidad y la participación democrática en el debate (Nascimento, 2020).

⁵ Durante la pandemia y antes de la modificación introducida por la Resolución n° 21/2021, este mecanismo se vio agravado por el art. 3° de la Ley de la Mesa n° 123/2020, que regulaba el SDR.

⁶ ADI n° 4.029, Magistrado Ponente Luiz Fux, Tribunal Pleno, juzgado el 8/3/2012, publicado el 27/6/2012.

La supresión promovida por el Acto Conjunto de las Mesas reforzó enormemente el poder del ponente designado en sesión plenaria y, en consecuencia, el poder de los presidentes de las cámaras legislativas sobre la materia. La brevedad de los plazos también aceleró el proceso de toma de decisiones — sin embargo, sin actuar sobre la caducidad de las MPVs, ya que no podían anular los plazos constitucionales —, lo que dificultaba la participación democrática en el proceso. En resumen, en relación con la tramitación de las MPVs, el Poder Legislativo parece haber actuado con rapidez para ofrecer una alternativa que proporcionara seguridad jurídica ante la posibilidad de judicialización de los actos relativos al resultado del proceso legislativo de emergencia en vigor (Nascimento, 2020).

2.2 La Resolución de la Cámara de Diputados y su impacto en el proceso legislativo

Junto con la tendencia a la reducción gradual de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, instituida por la Enmienda Constitucional n° 97/2017 — y que promete intensificarse en la próxima legislatura —, en los últimos años se han instituido importantes cambios en las reglas electorales y de partidos a la luz del debate en torno a las reformas políticas, con el objetivo de producir una mayor estabilidad en el sistema político y mejorar los engranajes del “presidencialismo de coalición”.

Frente a esta situación, era de esperar la imposibilidad de formar coaliciones de gobierno exitosas y el consecuente éxito de la agenda del Ejecutivo, lo que, después de 30 años, no es lo que vemos empíricamente. A pesar de la intensa y creciente fragmentación del sistema de partidos brasileño, los gobiernos no parecen tener grandes dificultades para gobernar, dadas las mayorías legislativas obtenidas por los últimos gobiernos a nivel nacional (Carreirão, 2014). De esta forma, se debilita el argumento basado en la relación entre el altísimo nivel de fragmentación partidaria en Brasil y la imposibilidad del Ejecutivo de formar coaliciones de gobierno. El verdadero problema parecen ser los costes de transacción y los contratiempos de *accountability* en un sistema de fragmentación exacerbada (Kinzo, 1993; Nicolau, 2008; Carreirão, 2014).

Por otra parte, los cambios que pretendemos estudiar aquí — en el contexto del RICD — producen otra serie de efectos para la estabilidad de las decisiones, el ejercicio de la acción parlamentaria y, consecuentemente, la calidad de la representación política (Santos, 2003). Durante la pandemia y debido al establecimiento del SDR, a través de la Resolución n° 21/2021, se modificaron varios puntos del RICD, dentre ellos y muy especialmente los mecanismos de obstrucción parlamentaria, con la excusa de permitir una mayor celeridad en el proceso legislativo. Hubo varios cambios, pero algunos de los más sintomáticos fueron: la supresión del límite de duración de las sesiones ordinarias y del Orden del Día (art. 66, RICD); la dificultad de presentar enmiendas aglutinadoras (art. 122, RICD); el impedimento de retirar del orden del día un proyecto con urgencia aprobada en la misma sesión (art. 155, RICD); o el carácter prejudicial de las solicitudes (art. 161, RICD), entre otros, eliminando instrumentos fundamentales para la acción política de las minorías.

La Figura 1 muestra una lista de los principales cambios introducidos por la Resolución n° 21/2021, así como la situación anterior a su creación. A efectos del análisis de este trabajo, las enmiendas se dividieron en dos áreas temáticas: aceleración del proceso legislativo y solicitudes obstruccionistas. Aunque no son mutuamente excluyentes, ya que la enmienda a las solicitudes obstruccionistas perseguía el mismo objetivo que la primera: acelerar el proceso legislativo. La primera parte organiza las enmiendas a las normas, que tratan principalmente de la duración y la suspensión de las sesiones, con vistas a agilizarlas — ya que el cierre y la convocatoria de una nueva sesión también se utilizaban como mecanismo obstruccionista por parte de las minorías políticas. La segunda parte presenta las principales peticiones obstruccionistas a la acción parlamentaria.

Figura 1 – Principales cambios de introducidos por la Resolución n° 21/2021

(continuación)

Tema	Reglamento interno – RICD/1989	Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados	Anteriormente
Acelerar el proceso legislativo			
Suspensión de la sesión	Art. 41, XXIV, y Art. 70	El presidente de la comisión o el presidente de la Cámara podrán suspender la reunión/sesión una sola vez, por un máximo de 1 hora. En el caso del Pleno, la sesión se levantará transcurrido este plazo.	No había limitaciones.
Duración de las sesiones	Arts. 65, 66 y 67	Sesiones de debate: 5 horas; sesiones solemnes: 4 horas; sesiones ordinarias y extraordinarias: sin límite.	En cuanto a las sesiones de debate, el texto permitía al presidente de la Cámara fijar el tiempo que correspondería al Orden del Día. Las sesiones solemnes no tenían límite de tiempo. Las sesiones ordinarias y extraordinarias debían durar 5 y 4 horas, respectivamente.
Comunicaciones de liderazgo	Art. 89	Los líderes del Gobierno, la Minoría, la Oposición y la Mayoría dispondrán de 8 minutos cada uno.	El texto anterior establecía que el tiempo del Líder del Gobierno sería la media del tiempo asignado a las representaciones de la Mayoría y de la Minoría.
Transmisión de solicitudes	Art. 117	Las solicitudes sometidas al escrutinio del Pleno serán presentadas por el autor y un orador contrario, durante 3 minutos cada uno.	El texto anterior permitía al autor y a los líderes intervenir durante 5 minutos cada uno.
Debate y votación	Arts. 157 y 192	Sólo pueden intervenir el autor, el ponente y los diputados inscritos, durante 3 minutos cada uno, alternando en la medida de lo posible los oradores a favor y en contra.	Se utilizó el suelo durante la mitad del tiempo previsto para los asuntos en el procedimiento normal.
Intervención durante el debate de una propuesta	Art. 175	Impide que un diputado que intervenga sobre una propuesta en debate lo haga de forma distinta a la que se inscribió. En la práctica, el presidente puede cortar la intervención del diputado si, a su criterio, considera que no está hablando sobre el tema de la propuesta.	No hubo tal previsión.
Transmisión del voto	Arts. 178 y 192	Un orador en contra y otro a favor podrán adelantar la votación durante 3 minutos.	El texto anterior establecía un límite de tiempo de 5 minutos para cada uno.
Orientación del banco	Art. 192	Tendrá lugar sin perjuicio del inicio de la votación nominal, durante 1 minuto.	El inicio de la votación nominal, sin embargo, sólo podía tener lugar después de las directrices de los líderes.

Figura 1 – Principales cambios de introducidos por la Resolución n° 21/2021

(continuación)

Tema	Reglamento interno – RICD/1989	Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados	Anteriormente
Transmisión de la votación sobre los puntos destacados	Art. 192	Sólo puede intervenir 1 orador a favor y 1 en contra.	En el texto anterior, cuando se votaba una enmienda secundada, podían intervenir el primer firmante, el autor de la solicitud secundada y el ponente. En caso de que hubiera más de una solicitud para destacar la misma enmienda, se concedía la palabra al autor de la solicitud presentada en primer lugar.
Exigencias obstruccionistas			
Enmiendas aglutinantes	Arts. 118, § 3°, y 122	Sólo serán admitidas si las presentan líderes que representen el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (257 diputados).	Fueron propuestas por los autores de las enmiendas originales, por 1/10 de los miembros de la Cámara o por líderes que representaban ese número.
Solicitud de procedimiento urgente (urgencia imperiosa)	Art. 155	La aprobación de la urgencia impide que se presente en la misma sesión una solicitud de retirada del orden del día e impide que se presente una solicitud de aplazamiento del debate o implica que es perjudicial, si el asunto va acompañado de todos los dictámenes.	No existía tal disposición.
Solicitud de cerrar el debate y pasar a la votación	Art. 157	Sólo se admitirá después de que hayan intervenido 12 diputados, 6 a favor y 6 en contra. Se admitirá la petición de la mayoría absoluta de la Cámara, o de los líderes que representen a ese número, para cerrar el debate y pasar a la votación.	El texto anterior establecía que podían intervenir 6 diputados.
Aprobación de la solicitud de cerrar el debate y pasar a la votación sobre un asunto urgente	Art. 157	Impide la presentación o implica el carácter prejudicial, en la misma sesión, de solicitudes de aplazamiento de la votación y otras solicitudes incompatibles, a menos que el ponente, al examinar las enmiendas, introduzca cambios en el texto que se someterá al Pleno.	No existía tal disposición.
Puntos destacados individuales	Art. 161	Sólo se someterá a deliberación del Pleno si cuenta con el consentimiento unánime por escrito de los líderes.	No había límite en el número de propuestas; en la práctica, se votaban en conjunto.

Figura 1 – Principales cambios de introducidos por la Resolución n° 21/2021

(continuación)

Tema	Reglamento interno – RICD/1989	Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados	Anteriormente
Prejudicialidad de las solicitudes	Art. 163	El aplazamiento del debate o de la votación es perjudicial cuando sigue al rechazo de una solicitud de retirada de una propuesta del Orden del Día.	El texto no contenía ninguna disposición en este sentido.
Aplazamiento del debate y de la votación	Arts. 177 y 193	Puede aplazarse 1 sesión para propuestas urgentes; 3 sesiones para propuestas prioritarias; 5 sesiones para propuestas ordinarias.	El texto anterior permitía aplazar el debate hasta 10 sesiones y la votación hasta 5 sesiones.
Fin de la discusión	Art. 178	Será sometida a votación por el presidente, siempre que la solicitud esté firmada por el 5/100 de los miembros de la Cámara o por líderes que representen ese número, y que la propuesta haya sido debatida por al menos 12 oradores, 6 a favor y 6 en contra, durante 3 minutos cada uno.	El texto anterior establecía 4 oradores y un tiempo de intervención de 5 minutos cada uno.
Prejudicialidad de una solicitud de aplazamiento de votación	Art. 178	La aprobación de la solicitud de aplazamiento del debate impide la presentación o implica el perjuicio, en la misma sesión, de una solicitud de aplazamiento de la votación, a menos que el ponente reformule el dictamen para promover cambios sobre el fondo.	No existía tal disposición.
Apoyo a las votaciones nominales	Art. 185	Debe expresarse en cada votación, a excepción del apoyo previo y de los acuerdos de apoyo recíproco entre grupos.	No era necesario el apoyo de los líderes como requisito previo a la solicitud de verificación. Existía la posibilidad de solicitar por escrito la verificación de un voto.
Romper el intersticio	Art. 185	Deberá ser oral y sólo podrá presentarse a la Mesa una vez anunciado el resultado de la votación simbólica. Debe quedar claro que esta solicitud se someterá a votación por procedimiento simbólico, obligatoriamente, sin que la Mesa proceda a una votación o la dirija.	Anteriormente, era posible presentar una solicitud por escrito a tal efecto.
Proceso nominal	Art. 186	Se utilizará cuando resulte inmediatamente necesario, a juicio del presidente o por decisión del Pleno, a petición de cualquier diputado.	El texto anterior permitía dicha solicitud fuera utilizada por el Pleno, a petición de cualquier diputado.

Fuente: Elaboración propia (2023), a partir de datos de una nota técnica de la Dirección del PDT en la Cámara de Diputados, la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados y el RICD

Antes de la Resolución, cuando se cerraba una sesión, la convocatoria de una nueva implicaba no sólo que todos los líderes volvieran a intervenir y que se alcanzara un nuevo quórum, sino también el mismo abanico de peticiones procedimentales, fruto de las estrategias de la minoría para obstaculizar la votación, ganando tiempo para la oposición política, al tiempo que se retrasaba el proceso de votación de algunos asuntos considerados controvertidos.

Como puede verse en la Figura 1, se introdujeron varios cambios en las normas enginéticas que dictan el proceso legislativo, especialmente durante un periodo de crisis. Desde un punto de vista teórico, se considera que las instituciones son importantes porque, a través de restricciones, los modelos condicionan el comportamiento individual, aportando mayor previsibilidad al sistema. En este sentido, lo que interesa aquí, entre los diversos enfoques dentro del neoinstitucionalismo, es su vertiente basada en la elección racional, especialmente su variante endógena y partidista, que asume que las instituciones son reglas.

Las instituciones, desde la perspectiva de la elección racional, están diseñadas para superar dificultades identificables en el mercado o en el sistema político, como medio para producir resultados colectivos deseables. Por lo tanto, **una buena institución es aquella que realiza esta bien y eficientemente, manteniendo en general un compromiso con otras normas poderosas como la democracia** (Peters, 1999 *apud* Vieira, 2018, p. 52, énfasis añadido, nuestra traducción).

En otras palabras, esto significa que los resultados colectivos dentro de una institución son resultados directamente vinculados a la modelización que produce bajo las preferencias individuales aglomeradas de actores racionales. O también, como bien argumenta Vieira (2018, p. 149, nuestra traducción), esto

parte del legislador individual y de sus preferencias, pero también tiene en cuenta las limitaciones y los incentivos que ofrecen las instituciones para mediar en la agregación de las elecciones personales en decisiones colectivas regidas por la regla de la mayoría, como ocurre especialmente en los Parlamentos.

A partir de este enfoque, el RICD puede entenderse, por tanto, como una institución capaz de evitar el caos legislativo, aportando cierta previsión, coherencia y concordancia a la acción legislativa en el seno del parlamento, y resulta esencial para comprender las actuaciones y comportamientos parlamentarios, así como sus relaciones con la sociedad (Vieira, 2018).

Las normas de procedimiento legislativo, como las representadas por el RICD, se basan ampliamente en la regulación del ejercicio de la actividad legislativa del parlamento, situándose sobre todo a partir de una necesidad de institucionalización surgida con la Constitución posterior a 1988 y perteneciendo a un fenómeno más amplio tras las redemocratizaciones en toda América Latina y Europa en las últimas décadas. Es en este contexto que se inserta el llamado neoinstitucionalismo, que, si bien no abandona la creencia en la racionalidad de los individuos, niega que su comportamiento se basa exclusivamente en estímulos exógenos, cree que las instituciones políticas y parlamentarias tienen una gran influencia en el comportamiento y las acciones de los individuos. Esto aporta más estabilidad y previsibilidad a sus acciones, además de producir una evidente compartición de valores (Peters, 1999 *apud* Vieira, 2018).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la cuestión es precisamente qué consecuencias tiene el RICD y sus cambios — en particular las reglas que dictan el proceso de toma de decisiones y legislativo dentro de la Cámara de Diputados — en el fortalecimiento o debilitamiento de la institución del parlamento y de la propia democracia (Vieira, 2018). En este caso específico, el cambio viene en las reglas del propio proceso endógeno de toma de decisiones de las Cámaras Legislativas para garantizar una mayor gobernabilidad y estabilidad en las decisiones, agilizando el proceso legislativo, aunque esto ocurra abruptamente en un período de crisis.

Ahora bien, si los partidos políticos son débiles en la arena electoral y fuertes en la legislativa (Pereira; Mueller, 2003), donde la presidencia de la cámara legislativa suele pertenecer al bloque o grupo partidario con mayor representación, se deduce que tienen el poder de agenda,

donde el proceso legislativo — a pesar del principio de proporcionalidad partidaria — tiende a operar a favor de la mayoría, controlando las reglas de procedimiento, la agenda y los acuerdos políticos (Vieira, 2018). Así, las reglas de procedimiento endógenas a la Cámara de Diputados concentran el poder de la agenda en manos de los líderes de los partidos y del presidente de la Cámara, además de otros actores (Cox; McCubbins, 1993 *apud* Vieira, 2018).

Así, cuando analizamos todos los cambios en el RICD promovidos por la Resolución en cuestión, vemos que uno de sus principales objetivos era agilizar el proceso de trabajo como medida para acelerar el proceso legislativo. En el contexto en el que fue instituido, en medio de expectativas de una rápida lucha de los poderes públicos contra la pandemia del covid-19, y aunque haya habido cambios para aumentar el número de oradores en determinados asuntos, es importante destacar que estos fueron promovidos a través de la presión en el Plenario⁷ (Soares, 2021). De esta forma, todos los cambios tuvieron como objetivo restringir el tiempo de palabra de los parlamentarios, actuando directamente sobre el ejercicio parlamentario obstruccionista y la calidad de la representación política, ya sea reduciendo el tiempo de discusión y remisión de los asuntos (arts. 178 y 192); el inicio de la orientación de los caucus (art. 192); el carácter prejudicial de las solicitudes (arts. 157, 163 y 178) o incluso la duración de las sesiones (arts. 65, 66 y 67), entre otros.

A pesar de hacer que el proceso sea más largo y costoso, es poco probable que la táctica del filibusterismo impida la votación de una propuesta cuando ésta beneficia a la mayoría, especialmente en un presidencialismo de coalición que no planteó grandes obstáculos a la formación de mayorías gobernantes para el Poder Ejecutivo después de 1988 (Carreirão, 2014). Sin embargo, su existencia es esencial para los regímenes democráticos, ya que mejora el propio proceso legislativo, obligando al gobierno — o a la mayoría de turno — a sentarse a la mesa y negociar, haciendo concesiones y acuerdos (Hiroi; Rennó, 2014), al tiempo que incorpora el disenso al proceso legislativo, característica básica de las democracias representativas debido al pluralismo del entorno social (Soares; Santos, 2019). En cambio, cuando se dificulta mucho el derecho obstruccionista de las minorías políticas, se puede ganar tiempo y agilidad en el proceso legislativo, pero se pone en peligro la calidad del debate y la mejora de las políticas públicas (Soares, 2021).

Es en este contexto que entra la amplia iniciativa legislativa del presidente de la República, ya que las propuestas de su autoría tienen una urgencia designada en la agenda, ya sea por solicitud o por naturaleza, como las MPVs, que se superponen a la agenda con otras propuestas. Corroborando este argumento, Vieira (2011, p. 110, énfasis añadido, nuestra traducción) señala que

la alta incidencia de asuntos incluidos en el Orden del Día de la Cámara bajo el régimen de urgencia, **principalmente debido a las medidas provisionales, cuyos relatores son, por regla general, designados en el Pleno por el presidente de la Cámara de Diputados. Según los registros de la Secretaría General de la Mesa, hasta 2008, con más de 450 medidas provisionales emitidas, en menos de diez ocasiones los relatores no fueron designados por el presidente de la Cámara.**

De ello se desprende que el poder de agenda del presidente de la Cámara, alineado con la Presidencia de la República, es esencial para esta última. Esto se debe a que, después de 1989, él es el encargado por centralizar el trabajo legislativo, como gobernar el trabajo del Colegio de Líderes⁸, elegir relatorías de proposiciones de las propuestas de interés o de autoría del gobierno e incluso conducir el trabajo de las votaciones que son queridas por la Presidencia de la República, como es el caso de procesos de *impeachment* (Vieira, 2011).

7 Un ejemplo de ello es el cambio introducido en la presentación de una solicitud para cerrar el debate y pasar a la votación (art. 157 del RICD). En el nuevo texto, la puede presentarse, con el apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara, después de que hayan intervenido 12 diputados, 6 a favor y 6 en contra. El texto anterior exigía la intervención de 6 diputados.

8 Esta tarea no está expresamente prevista en el RICD, pero es una costumbre de la Cámara. Para más información, véase Vieira (2011).

2.2.1 Poder de agenda de veto en el Parlamento: factores condicionantes en el proceso de toma de decisiones

Parece obvio decir que la elección del presidente de la Cámara tiene una fuerte correlación con el poder de la agenda dictada por el Poder Ejecutivo o que tiene una importancia esencial para el proceso de formación de mayorías parlamentarias en el presidencialismo de coalición. Dado que la toma de decisiones dentro de la Cámara está fuertemente marcada por la actuación de los líderes de los partidos y de la Presidencia de la Cámara, siendo esta última ocupada formalmente por el partido o bloque parlamentario con mayor bancada e insertada en el contexto de la formación de coaliciones parlamentarias para su elección, queda clara la gran importancia del cargo y su poder de *agenda-setting* en la definición del trabajo legislativo (Vieira, 2011, 2018).

Esta correlación también parece basarse en un fuerte mecanismo de negociación política: la liberación de enmiendas presupuestarias a cambio de apoyo político para las votaciones en las cámaras legislativas. Con la llegada de las llamadas enmiendas del ponente (RP9s), el protagonismo que el parlamento ha creado frente al Poder Ejecutivo parece haber reorganizado el juego de poder del presidencialismo de coalición, desequilibrando la relación a favor del parlamento. De este modo, queda absolutamente claro cómo el poder de agenda, no solo del presidente de la República, sino también de la Presidencia de la Cámara y de sus líderes — sustentado principalmente por reglas decisorias internas de la Cámara —, influye en el proceso y en el resultado legislativo.

En cuanto al gobierno de los trabajos del Colegio de Líderes, el presidente de la Cámara tiene tanto poder sobre el orden del día que — aunque no sea su prerrogativa legal —, cuando no convoca las reuniones colegiadas, éstas no tienen lugar (Vieira, 2011). Además, la innovación que trajo el RICD en 1989, en relación con la historia del reglamento interno de la Cámara de Diputados en Brasil, fue precisamente compartir con el Colegio de Líderes la facultad del presidente de la Cámara de designar el orden del día. Sin embargo, en la práctica, esta determinación no se ha realizado, y lo que se observa empíricamente es la definición por acuerdo bajo la regla del presidente (Vieira, 2018).

Así, destaca el poder del presidente de la Cámara, incluso por encima de los propios líderes de los partidos que, por cierto, ya disponen de un gran número de prerrogativas regimentales. El poder de orden del día de la Presidencia sólo se equilibra con las prerrogativas regimentales de los líderes en el Pleno, como su poder para obstruir un asunto o el orden del día o su capacidad para eliminar una propuesta concreta del Orden del Día — es decir, su poder de veto⁹ (Vieira, 2011, 2018).

La no utilización empírica de la disposición regimental que otorga al Colegio de Líderes gran poder de agenda en la definición de la agenda del Plenario por la práctica histórica de definición por acuerdo después de 1988 presumiría, en sí misma, una regla informal de acuerdo total entre los miembros del cuerpo colegiado sobre la agenda (Vieira, 2018). Sin embargo, si se une a los cambios promovidos por la institución de la Resolución n° 21/2021, expone el disminuido poder de veto de las minorías políticas, sin asiento en la mesa del órgano o incluso la poca incidencia o discurso de los partidos minoritarios que no representan riesgos obstruccionistas a la agenda parlamentaria de la mayoría cuando esto redundaría en interés no sólo de la Presidencia de la República, sino también de los partidos mayoritarios y del presidente de la Cámara¹⁰.

⁹ Arts. 117, IV, y 82, § 6°, del RICD.

¹⁰ Por regla general, la elección de las propuestas que se someten a votación implica una consulta previa al Colegio de Líderes, de conformidad con las directrices establecidas en el reglamento interno. Esta consulta tiene por objeto llegar a un acuerdo para que la propuesta pueda ser sometida a votación en el Pleno de la Cámara, de modo que sólo figuren en el orden del día de las votaciones aquellas propuestas que gocen de consenso entre las bancadas de los líderes, lo que no implica que la propuesta vaya a ser aprobada. Aunque este acuerdo está autorizado por el RICD, es contrario a otras disposiciones del reglamento, como las que especifican el plazo para tratar los asuntos y las condiciones en las que éstos deben someterse a votación. La construcción de estos acuerdos, por regla general, lleva a otras divergencias de las reglas formales estipuladas en Reglamento, como el cambio de la hora de inicio del Orden del Día en el art. 66 y la convocatoria de sesiones extraordinarias en el mismo día y hora que las sesiones ordinarias, en contra del art. 65 del RICD (Aguiar, 2015).

Es innegable que, en el parlamento, debido a las reglas que dictan el proceso de toma de decisiones, existe una fuerte concentración de poder en manos de los líderes de los partidos, en detrimento de la acción parlamentaria individual (Figueiredo; Limongi, 1995 *apud* Vieira, 2011). Son los líderes de los partidos quienes, sentados a la mesa en el Colegio de Líderes, definen la agenda junto con el presidente de la Cámara de Diputados. Lógicamente, los partidos más grandes tienen más poder sobre la agenda que los más pequeños, ya que cuentan con más parlamentarios en su bancada.

A su vez, otra característica de esta concentración de poder, dictada principalmente por normas endógenas al parlamento, es el poder de veto. Éste es definido por Tsebelis (1995, 2009), como la capacidad de ciertos actores individuales o colectivos de bloquear cambios en el *status quo*. En otras palabras, sin su acuerdo, no hay cambio político.

En este sentido, la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados ha reducido considerablemente el poder de veto de la oposición política en la Cámara de Diputados, especialmente para los partidos menores, que, desde su institución, se han visto obligados — aún más — a contar con el acuerdo y el apoyo de las bancadas más grandes de la oposición, especialmente del Partido de los Trabajadores (PT), para no sólo bloquear propuestas consideradas perjudiciales (poder de veto) en el Colegio de Líderes, sino también para actuar en el Pleno de la Cámara, ya que los dispositivos obstruccionistas se han reducido considerablemente.

Así, el importante número de partes con representación en la Cámara y la capacidad de obstrucción previa a la Resolución n° 21/2021 practicaban una cierta estabilidad decisional, que impedía que las decisiones tendieran hacia ningún “extremo”, permaneciendo siempre en el centro del debate, ya que el concepto de estabilidad decisional en Tsebelis (2009) presupone un acuerdo necesario entre los diferentes *veto players* para cambiar el *status quo*.

De esta forma, se puede entender que, en lo que respecta a las reglas internas del proceso de toma de decisiones de la Cámara de Diputados, además de las ya numerosas atribuciones y prerrogativas del Presidente de la Cámara (Vieira, 2011), tanto el SDR como la Resolución n° 21/2021 concentraron aún más el poder en manos de los líderes y de la Presidencia de la Cámara, al tiempo que retiraron prerrogativas a la acción parlamentaria individual¹¹, aumentando el poder de agenda del Poder Ejecutivo. Este último incluso consolidó los cambios promovidos en otros lugares por el SDR en un período de crisis, en el que la excepcionalidad no debe convertirse en la regla. Por lo tanto, si se ven desde el punto de vista de la teoría neoinstitucionalista, estos efectos avanzan hacia una lógica partidaria basada en la centralización de los partidos políticos y de la coalición gobernante en el control de la agenda de la Cámara de Diputados (Vieira, 2018).

A la vista de todo lo anterior, cuando observamos el periodo anterior a la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados, los partidos más pequeños seguían contando con un fuerte mecanismo que reforzaba su capacidad de *veto player*: el poder obstruccionista. Los grandes partidos se veían obligados a “sentarse a la mesa” con los partidos de la oposición, escuchar sus demandas, negociar y llegar a un acuerdo que tendía hacia el centro del debate, con concesiones de ambas partes. No es que hoy sea imposible oponerse u obstruir votaciones en interés de la mayoría parlamentaria, pero con la reducción de las prerrogativas obstruccionistas que constituyen una parte importante del poder de veto de las minorías en el parlamento, la mayoría no está obligada a “sentarse a la mesa”, dificultando mucho más la actuación parlamentaria de las minorías, así como el ejercicio de la representación política de quienes les han confiado su voto.

En resumen, dado que se requiere apoyo para diversos mecanismos obstruccionistas o para la presentación de solicitudes de procedimiento (es decir, depende de una cantidad mínima de firmas/apoyo de los parlamentarios), el tamaño del caucus del partido importa — y mucho — por su actuación en el parlamento¹², así como por equilibrar el poder de la agenda del Presidencia

11 Este fue el caso de la modificación del art. 161 del RICD sobre la posibilidad de presentar puntos destacados individuales al texto. Mientras que antes de la Resolución era posible presentar puntos destacados individuales, que se votaban empíricamente en conjunto, actualmente sólo pueden someterse a deliberación del Pleno si cuentan con el acuerdo unánime de los líderes, por escrito.

12 Tal argumentación puede reforzarse al observar la presentación de Destacados de Bancada, donde el tamaño de la agrupación importa en gran medida para la cantidad de dispositivos presentados, que se utilizan frecuentemente en la aplicación de “kits de obstrucción” en el Plenario (art. 161, § 2°, del RICD).

de la Cámara. Si los partidos más pequeños están en la oposición al Poder Ejecutivo, tienen menos poder dentro de la cámara legislativa, agravado por las normas de procedimiento internas del parlamento, lo que aumenta la gobernabilidad del gobierno (Vieira, 2011).

2.2.2 El poder de agenda del Ejecutivo: la evaluación de las MPVs

Existe consenso en toda la Ciencia Política en que la Constitución Federal (Constituição Federal de 1988 – CF) confiere al Presidente de la República un inmenso poder sobre la agenda (Abranches, 1988; Figueiredo; Limongi, 1999; Pereira; Mueller, 2000; Vieira, 2018; Guimarães, 2020), especialmente debido a su amplia iniciativa legislativa, como la emisión de MPVs (art. 62 de la CF) y las solicitudes de urgencia para propuestas de su autoría (art. 64 de la CF) (Pereira; Mueller, 2000).

Hoy, ese poder ha sido muy delimitado por decisiones endógenas al parlamento, como la Cuestión de Orden n° 411/2009¹³ del entonces presidente de la Cámara de Diputados Michel Temer, que, al decidir reducir drásticamente la anulación de la agenda de los asuntos de autoría del Poder Ejecutivo con urgencias constitucionales (Vieira, 2018), reorganizó mucho el juego de poder del presidencialismo de coalición a favor del parlamento, dándole mayor autonomía sobre la agenda dictada por la Presidencia de República.

En la sentencia del presidente entendió que la

suspensión de las liberaciones legislativas prevista en el § 6° del artículo 62 de la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988a) **sólo se aplica a los proyectos de ley ordinarios cuyo contenido pueda ser vehiculado por una medida provisional**. Por lo tanto, las Propuestas de Enmienda a la Constitución (PEC), los Proyectos de Decreto Legislativo (PDC), los Proyectos de Resolución (PRC) y los Proyectos de Ley Complementaria (PLP) no se detendrían por medidas provisionales. Por otro lado, los Proyectos de Ley (PL) sólo se detendrían cuando una materia cuya promulgación no estuviese prohibida por una medida provisional (Faria, 2017, p. 36, énfasis añadido, nuestra traducción).

Esta decisión tuvo lugar en un contexto en el que el parlamento se encontró como un verdadero rehén del Poder Ejecutivo, con su agenda totalmente “bloqueada” para el análisis de las MPVs o de los proyectos de ley con solicitudes urgentes, una vez expirado el plazo de paralización de 45 días. Tras la decisión del presidente de la Cámara, posteriormente refrendada por el Tribunal Supremo, el parlamento obtuvo mayor libertad para priorizar su agenda política, dando prioridad a una agenda paralela a la dictada por el Poder Ejecutivo (Faria, 2017).

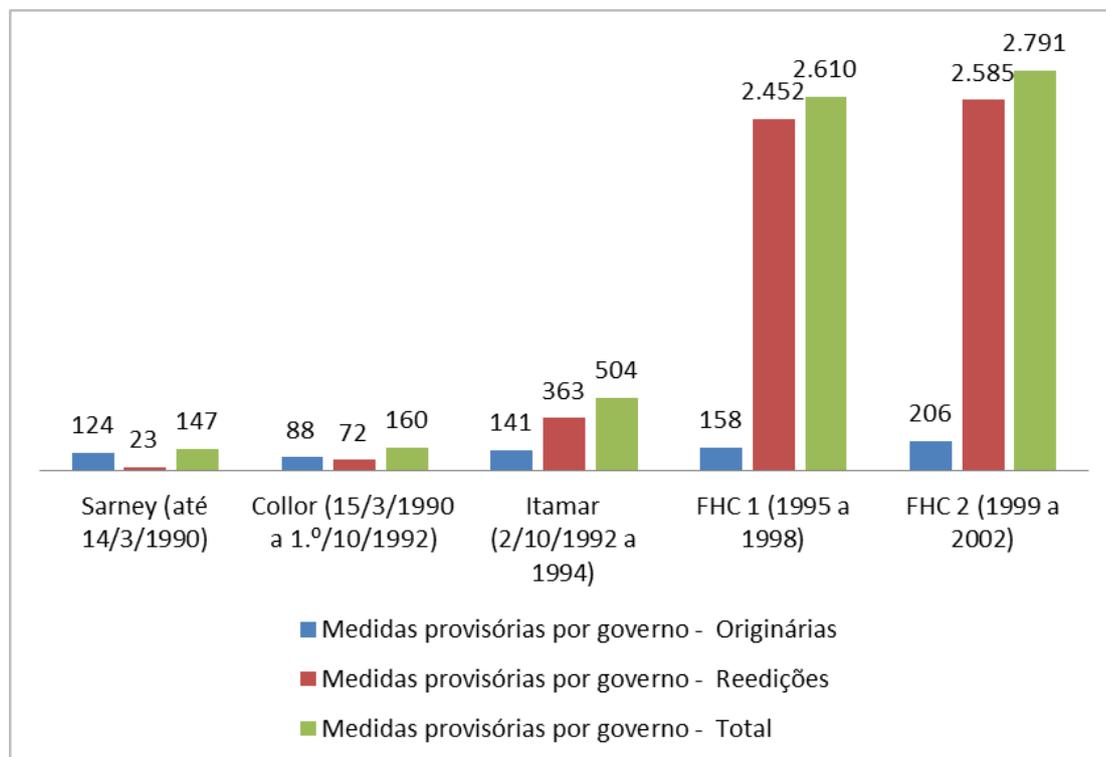
Con las nuevas reglas, hubo un aumento de la producción legislativa parlamentaria que, sin embargo, no pudo anular la supremacía de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo (Faria, 2017). Así, el mayor control de la agenda o la incidencia de propuestas de autoría del Poder Ejecutivo no podrían explicarse únicamente como resultado directo de las reglas constitucionales (Faria, 2017; Vieira, 2018). Su mayor incidencia en la agenda y su aprobación se debieron a otros factores, como se analiza en este trabajo, bajo los posibles efectos que las reglas de procedimiento legislativo internas al parlamento tienen sobre el proceso y el resultado de las votaciones, así como sobre el comportamiento parlamentario.

En este sentido, es importante destacar que, hasta 2001, las MPVs podían ser reeditados en la misma sesión legislativa, lo que se convirtió en una práctica común para el Poder Ejecutivo. La medida aumentó exponencialmente su acción legislativa, hasta que fue modificada por el propio Congreso a través de la Enmienda Constitucional (Emenda Constitucional – EC) n° 32/2001 que, entre otras cosas, modificó el art. 62 de la Constitución para prohibir la reedición en la misma sesión legislativa de una MPV que ya hubiera sido deliberada por el Congreso y hubiera sido rechazada o hubiera perdido su eficacia por vencimiento de plazo. La medida marcó un hito central en la tramitación y vigencia de las MPVs, que puso límites al poder de agenda del Poder Ejecutivo, además de modificar los plazos para la tramitación y anulación de la agenda en las Cámaras del Congreso (Vieira, 2018).

¹³ Disponible en <https://www.camara.leg.br/v-busca-qordem?numero=411&ano=2009>.

Como puede verse en la Figura 2, el número de MPVs en cada legislatura ha aumentado considerablemente desde el gobierno de Sarney en 1990, alcanzando su punto máximo durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Figura 2 – Medidas provisionales por gobierno (antes de la EC n° 32/2001)



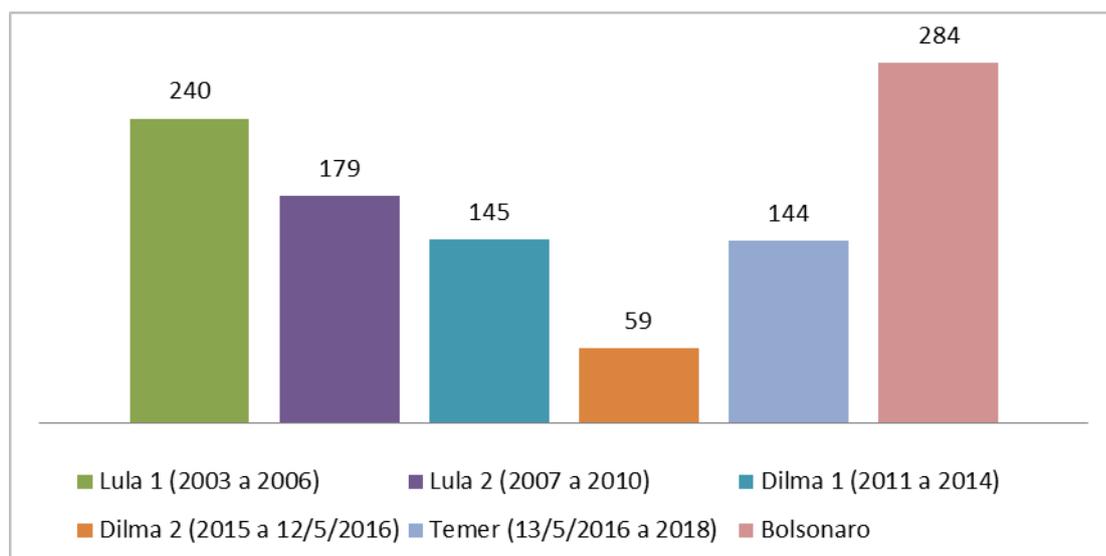
Fuente: Elaboración propia (2023), a partir de datos e información del Portal de Datos Abiertos de la Cámara de Diputados y del Congreso Nacional, del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados

Después de la promulgación de la EC n° 32/2001, disminuyó considerablemente durante el gobierno de la expresidenta Dilma Rousseff y volvió a aumentar, alcanzando 284 medidas en el gobierno de Jair Bolsonaro, el mayor número de medidas provisionales emitidas por un gobierno en las últimas dos décadas, como se ilustra en la Figura 3. Esto puede ser una evidencia directa de la intención del Poder Ejecutivo de garantizar la eficiencia de su agenda, incluso en un período de bajo apoyo político y del Congreso (Barbosa; Gershon, 2021).

Lo que interesa a este texto, dado el número de MPVs emitidos en la 56ª Legislatura, es el aumento de la aprobación parlamentaria de las propuestas de autoría gubernamental después de varios condicionantes centrales, como el establecimiento del SDR, la entrada en vigor de los RP9 y, en particular, la aprobación de la Resolución n° 21/2021 el 12 de mayo de 2021. En la hipótesis de este trabajo, esto condujo a un aumento deliberado del poder de *agenda-setting* del Poder Ejecutivo en el parlamento, ya que eliminó mecanismos obstruccionistas de la minoría política parlamentaria, incluso en un escenario de débil articulación política del Poder Ejecutivo y en el que las enmiendas del relator representaban una alternativa a la decisión de la Presidencia de la República de no formar una coalición formal en el Legislativo (Santos; Castro; Hoffmann, 2021).

También es importante destacar que los RP9 se incluyeron por primera vez en la Ley de Orientaciones Presupuestarias para 2020 (LDO), mediante la aprobación del Proyecto de Ley del Congreso Nacional (PLN) n° 5/2019. La LDO 2020 fue sancionada por el presidente de la República con veto en la parte que disponía su cumplimiento obligatorio, tal como ocurrió en 2022. En aquella ocasión, el veto fue mantenido por el Congreso Nacional, pero tras un acuerdo, el gobierno envió PLNs que mantenían la imposición, como el PLN n° 51/2019, que restituía los RP9s al texto de la LDO 2020. Sólo en la LDO 2021 el presidente de la República vetó

Figura 3 – Medidas provisionales por gobierno (después de la EC n° 32/2001)



Fuente: Elaboración propia (2023), a partir de datos e información del Portal de Datos Abiertos de la Cámara de Diputados y del Congreso Nacional, del Sistema de Información Legislativa la Cámara de Diputados y del Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados

el texto, y el Congreso anuló el veto presidencial, manteniendo el texto original. O sea, para lo que aquí importa, se utilizará la fecha en que fue aprobada la propuesta que restauró las enmiendas del relator a la LDO 2020 (PLN n° 51/2019), que es el 18/12/2019, generando la Ley n° 13.957/2019¹⁴.

Teniendo en cuenta algunas de las variantes del período de crisis que llevaron a la creación de normas como las mencionadas anteriormente, y a pesar del número de MPVs que perdieron su eficacia durante el período, como se puede ver en la Figura 4, la pérdida de eficacia de una MPV puede significar directamente la falta de articulación política o de control de su base parlamentaria por parte del Poder Ejecutivo (Vieira, 2018). Esto se observó en 2019 (Figura 4), cuando el número de medidas que perdieron su eficacia alcanzó un impresionante 50% del total de propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo ese año.

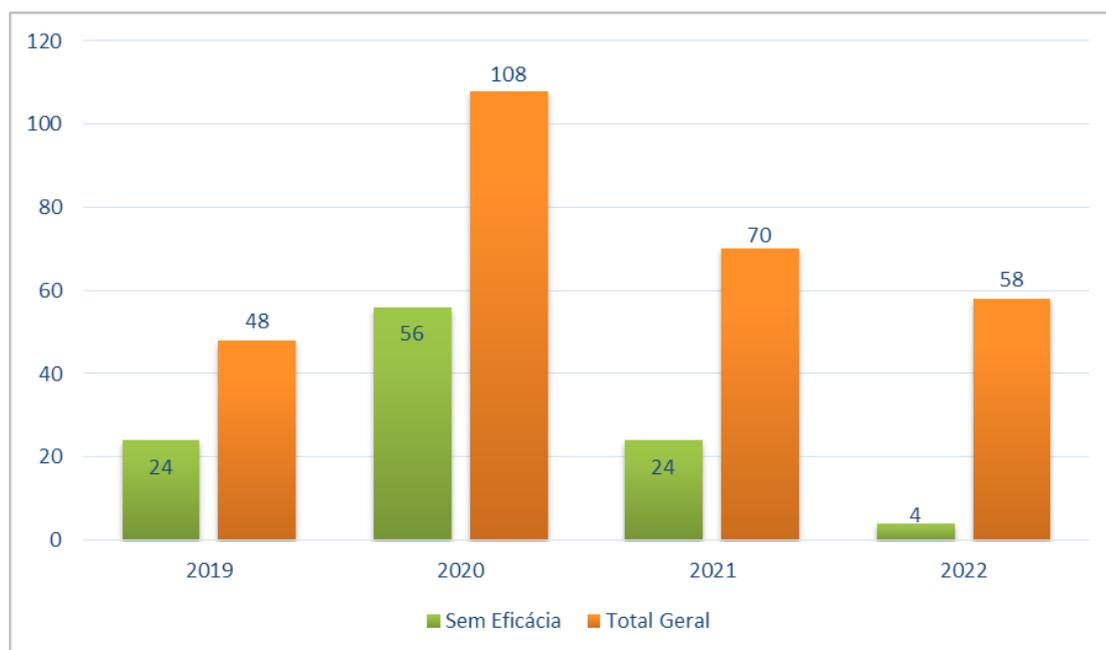
En cambio, en 2020, con más de la mitad de las medidas presentadas, el fenómeno se explica sobre todo por la mayor acción legislativa del Gobierno durante el periodo pandémico cuestiones estrechamente vinculadas a la lucha contra la crisis, como MPVs de apertura de créditos extraordinarios.

A modo de comparación, antes de la Cuestión de Orden n° 411/2009, que alteró sustancialmente el ámbito de vigencia de las MPVs, al decidir que la suspensión de la agenda por 45 días solo aplicaba a proposiciones de temática relacionada con lo dispuesto por las MPVs, la media de suspensión de agenda era de 2 MPVs al año. Después de 2009, este índice aumentó a 8 hasta 2012 y a 11 casos hasta 2016. Durante el gobierno de Jair Bolsonaro (PL/RJ), esta media subió a 28,5 en un total de 114 MPVs. Así, alrededor del 40,14% de las MPVs emitidas por el presidente de la República entre 2019 y 2022 perdieron eficacia, alcanzando el índice del 50% solo en el primer año de mandato, un período considerado, por la literatura relacionada, como el más fuerte para el Poder Ejecutivo.

A pesar de la exacerbada acción legislativa del Poder Ejecutivo al emitir MPVs año tras año desde 1988, ha habido, por el contrario, un alto índice de propuestas que han perdido eficacia durante la 56ª Legislatura, lo que puede ser un síntoma de su baja articulación política con el Congreso Nacional (Vieira, 2018). Durante el período analizado, hubo un aumento deliberado en el porcentaje de aprobación de propuestas de interés para el gobierno, año tras año, especialmente las MPVs. Como se observa en la Figura 5, el porcentaje de MPVs aprobadas por la Cámara de

14 Disponible en <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/140045>.

Figura 4 – Medidas provisionales de 2019 a 2022



Fuente: Elaboración propia (2023), a partir de datos e información del Portal de Datos Abiertos de la Cámara de Diputados y del Congreso Nacional, del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados

Diputados pasó del 45,8% en 2019 al 75,6% en 2022 en relación al total de medidas presentadas por el Poder Ejecutivo.

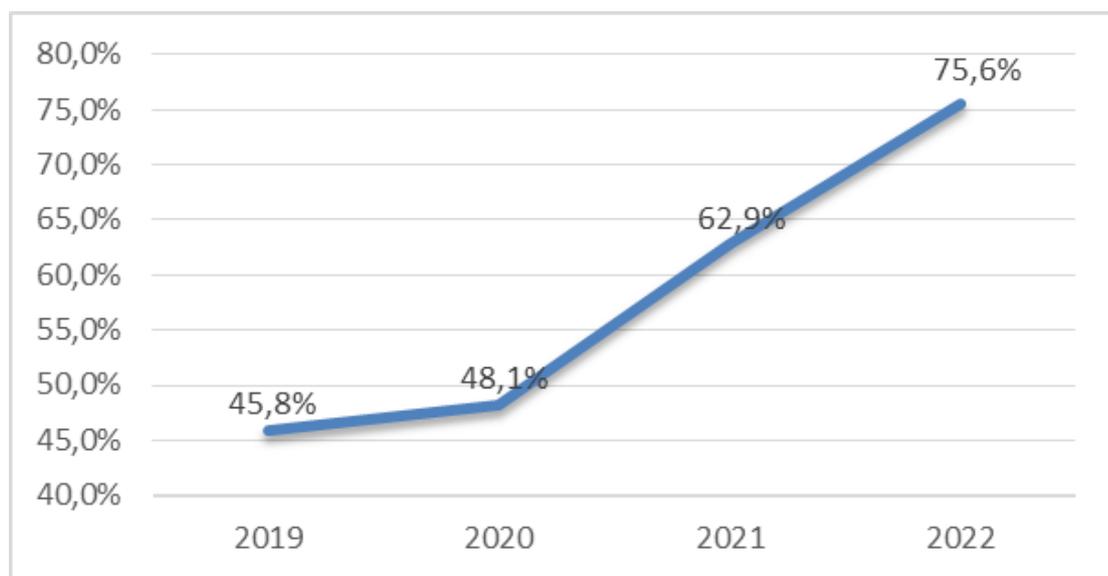
Si, por la vez, se compara únicamente el período anterior a la aprobación de la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados con el período inmediatamente posterior, también se puede observar un aumento en la tasa de aprobación de los MPVs de 45,9% a 68%, respectivamente, como se muestra en la Figura 6. Todo ello supone un incremento porcentual del 27% en la aprobación de medidas provisionales en el periodo analizado, tras la aprobación de esta Resolución. Si se comparan estas cifras con las mostradas anteriormente (Figura 4), que mostraban una importante pérdida de eficacia de las medidas provisionales en los dos primeros años (2019-2020) seguida de una profunda reducción en los dos últimos años de la Legislatura, este porcentaje se hace aún más significativo.

A pesar de ello, hay que llevarse en cuenta que, durante el período analizado, el Congreso Nacional publicó la Ley Conjunta n° 1/2020, que preveía un régimen extraordinario para la tramitación de MPVs durante el período de calamidad pública (Nascimento, 2020). Aunque esta Ley no tuvo impacto en la duración de la norma, sí tuvo un impacto directo en el proceso legislativo, alterándolo significativamente, especialmente en lo que se refiere a la reducción deliberada de los plazos.

Como ejemplo, los parlamentarios que, antes de su publicación, tenían seis días para presentar enmiendas a las MPVs, ahora sólo tienen dos días hábiles para presentar enmiendas a la comisión mixta. Según la Ley, después de eso, la Cámara de Diputados tiene hasta el 9° día de vigencia de la norma para deliberar sobre ella, mientras que el Senado Federal tiene hasta el 14° día para analizarla, disponiendo la Cámara iniciadora de dos días más para analizar los cambios introducidos por el Senado Federal. De hecho, como bien señaló Nascimento (2020), ni siquiera se respetaron estrictamente los plazos fijados anteriormente por la Ley de la Mesa, y la práctica legislativa de deliberar sobre MPVs dentro de los límites del plazo constitucional de 120 días.

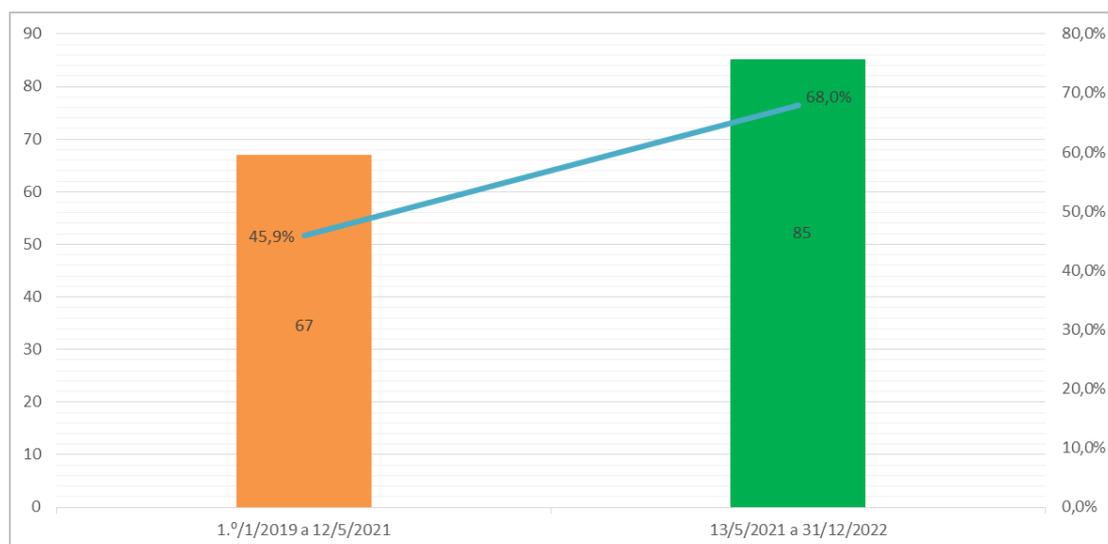
Además, al suprimir excepcionalmente la capacidad de la comisión mixta para emitir dictamen sobre la propuesta, transfiriendo su competencia al Plenario — incluidos sus dictámenes sobre pertinencia y urgencia y suficiencia financiera y presupuestaria, de el art. 62 de la CF

Figura 5 – Porcentaje de medidas provisionales aprobadas en relación con el total anual de 2019 a 2022



Fuente: Elaboración propia (2023), a partir de datos e información del Portal de Datos Abiertos de la Cámara de Diputados y del Congreso Nacional, del Sistema de Información Legislativa la Cámara de Diputados y del Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados

Figura 6 – Porcentaje de medidas provisionales aprobadas antes y después de la aprobación de la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia (2023), a partir de datos e información del Portal de Datos Abiertos de la Cámara de Diputados y del Congreso Nacional, del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados

—, aceleró su tramitación, al tiempo que hizo uso de un ya considerado inconstitucional por el Tribunal Supremo: la exención del análisis de las MPVs por parte de la comisión mixta en favor de un ponente único designado por el Pleno¹⁵. Al no existir comisiones mixtas que analizaran la propuesta, se quitaba poder a los líderes de los partidos, mientras que la elección del ponente por parte del presidente de la Cámara concentraba aún más el poder en sus manos.

Sin embargo, también hay que señalar que, dada la posibilidad de videoconferencia por parte del SDR, esto no supondría ningún obstáculo para la celebración de las reuniones de las comisiones mixtas (Nascimento, 2020). La institución de esta Ley Conjunta sirvió para concentrar deliberadamente el poder de la agenda en manos de los presidentes de las cámaras legislativas cuando se tramitaban las MPVs.

Si el presidente de la Cámara es responsable de designar al ponente en el Pleno para las MPVs sin dictamen, mientras que su discusión y deliberación se concentró en el Pleno, hubo un aumento significativo del poder de los líderes y del presidente de la Cámara sobre el proceso deliberativo. Esto enfatiza aún más el poder de agenda del Poder Ejecutivo sobre los asuntos de su autoría en la Cámara (Vieira, 2011), que puede haber sido esencial para la tasa de aprobación de la agenda del gobierno en el parlamento.

Tomando como base de análisis el primer año de mandato del presidente Jair Bolsonaro (PL/RJ), antes del acercamiento a los partidos políticos del llamado “Centrão” y del advenimiento de los RP9, que le dieron una base más estable en la Cámara, era notorio el bajo índice de aprobación de su agenda legislativa en la Casa. Después de los acontecimientos que siguieron, con especial destaque para el apoyo del presidente de la Cámara, Arthur Lira (PP/AL), principal líder del bloque político suprapartidario en cuestión y directo de los cambios ahora promovidos en las reglas internas del proceso decisorio, como la Resolución nº 21/2021, hubo un aumento significativo en la aprobación de la agenda parlamentaria del Ejecutivo.

En resumen, todos los datos anteriores apuntan a un poder excesivo del Poder Ejecutivo para dictar la agenda legislativa y aprobarla durante la actual Legislatura, tras la aprobación de una Resolución que aceleró el proceso legislativo y eliminó mecanismos de actuación de las minorías políticas en el proceso. Considerando la conocida baja articulación política del gobierno Bolsonaro, las crisis políticas cotidianas, la falta de una coalición parlamentaria formal en un primer momento y el alto índice de MPVs que pierden su eficacia durante el cuatrienio 2019-2022, el índice de aprobación de las MPVs de se vuelve aún más significativo.

3 Representación política y *accountability*: el escenario pospandémico

A la luz de la teoría democrática contemporánea, los estudios sobre la representación política apuntan a un debate abierto que se inició con los estudios seminales de Pitkin (1967) sobre la cuestión. En estos estudios, la representación se basa en una paradoja de simultaneidad entre ausencia y presencia, expresada entre *standing for* (estar presente) y *action for* (hacer presente al representado), de modo que la exigencia paradójica del concepto de representación está directamente vinculada al inevitable conflicto mandato-independencia (Feres Júnior; Pogrebinski, 2010).

Dada la irrecuperabilidad de la representación en la época contemporánea y la incongruencia de su propio concepto, el punto de inflexión resurge en el debate en Ciencia Política sobre cómo hacerla lo más democrática posible (Miguel, 2005; Urbinati, 2006; Vitullo, 2009; Feres Júnior; Pogrebinski, 2010). Cuando se mira desde este prisma, las posibilidades son diversas e infinitas en la teoría política.

Si bien Urbinati (2006) y otros teóricos de la política consideran que la forma de pensar la representación pasa necesariamente por su profundización, incluyendo la posibilidad de incluir mecanismos participativos (Miguel, 2005; Feres Júnior; Pogrebinski, 2010 *apud* Vieira, 2018), según Vieira (2018, p. 39, énfasis añadido, nuestra traducción), cuando pensamos en la democracia endógena al parlamento, entre

15 ADI nº 4.029, Magistrado Ponente Luiz Fux, Tribunal Pleno, juzgado el 8/3/2012, publicado el 27/6/2012.

de los elementos señalados por estos y otros autores como necesarios para el fortalecimiento de la democracia a través de la participación, podemos destacar los siguientes a efectos de nuestro análisis: **el compromiso individual de los decisores; la ausencia de intermediación; la búsqueda de un consenso que sustituya a la regla de la mayoría y la asociación coordinada de los individuos para la acción colectiva.** Además, la postulación de Barber de que una democracia fuerte presupone la capacidad de los **individuos para superar los conflictos mediante la cooperación.**

Por lo tanto, es esencial que, cuando miremos dentro del parlamento, el ejercicio de la representación política autorizada por el electorado se ejerza plenamente. Por supuesto, estas relaciones nunca serán del todo equitativas; sin embargo, debemos aspirar a que el equilibrio sea lo más alto posible, y que las decisiones dentro de las cámaras legislativas, a pesar de seguir el principio de la mayoría, no anulen los derechos de las minorías parlamentarias, a riesgo de poner en peligro la legitimidad democrática de sus decisiones (Vieira, 2018; Soares; Santos, 2019; Soares, 2021). En este sentido, analizaremos la Resolución n° 21/2021 de la Cámara Diputados y sus posibles efectos en el ejercicio de la representación:

Es interesante observar aquí **cómo una norma de procedimiento legislativo puede insertarse en el contexto más amplio del funcionamiento de la propia democracia, produciendo efectos en una determinada dirección o, al menos, favoreciendo un lado de la ecuación** que pretende equilibrar la voluntad popular con la necesidad de una acción de gobierno eficaz, sobre todo si se tiene en cuenta que esta norma fue aprobada por el propio Parlamento. (Vieira, 2018, p. 42, énfasis añadido, nuestra traducción).

Ahora bien, como, a la luz de la teoría neoinstitucionalista, los diseños institucionales inciden directamente en los resultados alcanzados por las instituciones, pueden y deben ser utilizados estratégicamente en la búsqueda del perfeccionamiento de las instituciones (Soares; Santos, 2019), especialmente en el acercamiento de las mismas a su *core business*, lo que, en el caso del Poder Legislativo — con los cambios aquí analizados en las normas que orientan el proceso interno de toma de decisiones del parlamento — plantea la pregunta: institución de la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados contribuye o perjudica el aumento de la participación popular en el debate público y la legitimidad democrática del parlamento?

Por supuesto, la legitimidad de las decisiones parlamentarias es un tema siempre presente en el debate sobre la representación y el gobierno representativo. Así, el proceso legislativo debe seguir principios que le aporten legitimidad, que pueden ejemplificarse en siete principios básicos: i) la idea de legislación; ii) *a duty of care* (el deber cuidado); iii) el principio de representación; iv) el respeto al desacuerdo; v) el principio de deliberación receptiva; vi) el principio de formalidad legislativa; y vii) la igualdad política y la decisión mayoritaria (Waldron, 2016 *apud* Soares; Santos, 2019). Con base en estos principios, se puede afirmar que la reducción deliberada de la participación de las minorías en el proceso interno de toma de decisiones a través de la extinción de los mecanismos obstruccionistas va directamente en contra de algunos principios básicos del proceso legislativo, entre ellos el principio de respeto al disenso (que presupone, al igual que el principio de representación, la diversidad en la representación de intereses), que no sólo permite la expresión pública del pluralismo de ideas, sino que también garantiza la estructura y la posibilidad de la acción política minoritaria y de oposición en el parlamento. A su vez, el principio de igualdad política y de decisión de la mayoría, que en sí mismo presupone la igualdad de trato entre los representantes, se ha visto comprometido por la introducción de la Resolución n° 21/2021 de la Cámara de Diputados, herido de frente¹⁶.

También puede decirse que la reducción de la posibilidad de incorporar el disenso en las deliberaciones del proceso legislativo es directamente responsable de la pérdida democrática de

¹⁶ La cuestión de la legitimidad y la protección de los derechos de las minorías también puede ejemplificarse en la positivización de los principios generales del proceso legislativo, especialmente en las secciones I y VII del art. 412 del Reglamento Interno del Senado Federal (Regimento Interno do Senado Federal – RISF).

las decisiones resultantes y de la legitimidad del parlamento. El disenso, entendido aquí como una capacidad básica de las democracias representativas, es una condición *sine qua non* del sistema proporcional, así como un resultado directo del pluralismo social de Brasil, al que alude Abranches (1988), para traducir las especificidades de las opciones institucionales de este país. Por lo tanto, debe ser celebrado e institucionalmente incluido en el proceso legislativo, a pesar de hacer el proceso mucho más complejo, y no extinguido con la excusa de acelerar el proceso (Soares; Santos, 2019; Santos; Castro; Hoffmann, 2021).

Todo esto es esencial para alcanzar el ideal de “representación por *advocacy*”, en el que el disenso es una condición primordial para construir una representación política cooperativa con el conjunto de la sociedad, que no es estática, sino móvil y en construcción, en constante intercambio y movimiento con la sociedad civil, contribuyendo directamente al proceso de construcción de políticas públicas y fortalecimiento de la democracia (Urbinati, 2010 *apud* Soares; Santos, 2019).

Según este punto de vista, el representante y la representación son medios, no un fin, para canalizar las demandas sociales que se plantean al conjunto (la asamblea) como forma de enriquecer el proceso de toma de decisiones. La representación se entiende, por tanto, como el reconocimiento del conflicto/disenso como partes intrínsecas del proceso, al tiempo que se niega a eliminarlos. Cuando, a su vez, el diseño institucional actúa directamente para construir falsas mayorías de consenso, se impone un orden político autoritario que actúa directamente en contra de la propia especificidad de la representación política (Urbinati, 2010 *apud* Soares; Santos, 2019).

Si el Parlamento es la “Casa del Pueblo”, el contenido, así como el proceso de toma de sus decisiones es de gran interés para el resto de la sociedad, y el fruto de sus acciones debe ser lo más democrático posible. De este modo, puede incluso afirmarse que el desequilibrio de fuerzas en el seno del parlamento afecta a la *accountability* de los gobernantes, además de acentuar los síntomas de la crisis de representación¹⁷. Si, su vez, la crisis de la democracia resume como un fenómeno amplio basado sobre todo en la ruptura del vínculo entre gobernantes y gobernados (Miguel, 2005; Santos; Castro; Hoffmann, 2021), la modificación de las reglas de procedimiento legislativo que actúan directamente sobre el desequilibrio de poder dentro de la asamblea, concentrando mayor poder de agenda y veto en manos de algunos individuos y grupos, influye directamente en la democracia de las decisiones parlamentarias (Vieira, 2018) y puede, en cierta medida, agravar aún más la crisis de representatividad que azota a Brasil y al mundo en la actualidad.

En otras palabras, en un contexto en el que los ciudadanos se ven afectados por un descrédito generalizado hacia las instituciones (Miguel, 2005), el debilitamiento de la capacidad de sus representantes para responderles (para una explicación simplista de lo que es *accountability*) tendrá un fuerte impacto en la crisis de representación (Kinzo, 1980). A su vez, si toda idea de representación está íntimamente ligada a la noción de autorización (Kinzo, 1980), ¿cómo asegurar la efectividad de la voluntad popular a través del voto a partir de la efectividad del ejercicio de la representación parlamentaria? Es en este sentido que el desequilibrio de fuerzas en el seno del parlamento, impulsado especialmente por las normas que rigen el proceso de toma de decisiones, actúa directamente en contra del principio fundamental de *one man, one vote*, dando a cada parlamentario diferentes pesos en el proceso de toma de decisiones (Nascimento, 2020; Soares; Santos, 2019).

Dado que el representante elegido por una parte de la población no tiene la misma posibilidad de actuar dentro de la Cámara que otro parlamentario directamente vinculado al gobierno de turno, ¿cómo garantizar la democracia de las decisiones de la Cámara y, en alguna

¹⁷ Es importante señalar que, sin abandonar la teoría crítica (Vitullo, 2009), la representación tiene sus innegables beneficios en la época contemporánea y representa el mejor modelo conocido que se ha ensayado (Urbinati, 2006; Castells, 2018). Sin embargo, es necesario mejorarlo, no negando y rechazando la lógica de los partidos y de la propia representación, sino utilizando mecanismos participativos para mejorarla (Urbinati, 2006) tanto dentro como fuera del parlamento. La crisis de representación, o el sentimiento generalizado de insatisfacción con el *establishment*, forma parte de un fenómeno más amplio y profundo que afecta a diversas esferas de la vida cotidiana, tiene raíces profundas en la sociedad y la economía, está lejos de haber terminado y no tiene visos de acabar en un horizonte próximo (Przeworski, 2020; Santos; Castro; Hoffmann, 2021).

otra medida, la responsabilidad de los representantes frente a sus electores? (Soares; Santos, 2019). De esta forma, también se puede argumentar que el excesivo control de la agenda por parte de algunas personas y grupos, como se denota en este trabajo, combinado con otros factores, como la complejidad de las cuestiones públicas y el escaso incentivo a la cualificación política, actúan directamente en la reducción del espacio para la soberanía popular y el control efectivo a través de la *accountability* (Miguel, 2005).

4 Conclusiones y consideraciones finales

A la vista de todo lo anterior, puede concluirse que los engranajes del proceso legislativo no están claros para los propios parlamentarios, ni siquiera para el resto de la sociedad. La falta de inteligibilidad del sistema, unida a la excesiva concentración de poder en manos de los líderes de los partidos y de la Presidencia de la Cámara de Diputados, en detrimento de la acción política parlamentaria minoritaria o individual, afecta directamente al control, así como al nivel democrático de las decisiones parlamentarias internas (Vieira, 2018; Nascimento, 2020). En otras palabras, el debilitamiento de la acción parlamentaria individual o incluso la imposibilidad de cambiar e influir en el resultado de las políticas finales pone en peligro el nivel democrático de las decisiones adoptadas por la Cámara de Diputados (Vieira, 2018; Soares, 2021; Soares; Santos, 2019).

Por un lado, cambios como el fin de las coaliciones electorales en las elecciones proporcionales, instituido por la Enmienda Constitucional n° 97/2017, que actúan sobre el principio de la representación proporcional para hacer el sistema más inteligible y fácil de gobernar al reducir la fragmentación de los partidos — entre otros puntos — son beneficiosos (Alves, 2019). Por otro lado, cualquier cambio en las reglas de procedimiento, o incluso en las reglas electorales, que pueda lugar en el curso del proceso político sin el debido debate y estudio de sus consecuencias, se vuelve extremadamente peligroso para el régimen democrático, ya que la minoría parlamentaria de hoy no reflejará necesariamente la minoría de mañana.

Sin embargo, en un contexto de presidencialismo de coalición, cabe destacar que, asociado a esto, el simbolismo de la adopción del SDR por las Cámaras Legislativas con intensa celeridad en los primeros días de la pandemia fue un parteaguas en el papel del parlamento que inició un nuevo capítulo en el debate de la Ciencia Política en el que el Congreso Nacional asume una nueva dinámica institucional en el proceso de formación de políticas públicas en Brasil, ya no relegado al mero seguimiento de la agenda parlamentaria dictada por la Presidencia de la República (Almeida, 2018; Batista; Santos, 2021)¹⁸. A su vez, considerando el contexto de crisis de la democracia y la disminución de la confianza pública en las instituciones democráticas, especialmente en un momento ascenso de líderes populistas de extrema derecha que desafían los valores republicanos, esto se vuelve aún más positivo (Assumpção, 2021).

Sin embargo, al observar la totalidad de los cambios en las reglas del proceso decisorio durante el período que se ha denominado proceso legislativo de emergencia, se puede afirmar que los mecanismos aprobados por el Plenario de la Cámara, en particular la Resolución n° 21/2021, profundizada en el contexto del uso del SDR durante la pandemia del covid-19, pudieron debilitar directamente el poder de la oposición y la calidad del debate legislativo, así como la representación política¹⁹. Históricamente, el RICD — o cualquier otra norma de procedimiento — es un mecanismo de protección de las minorías legislativas frente a la fuerza de la mayoría de turno (Soares; Santos, 2019). Cambiarlo en el curso del proceso político sin el debate necesario y con nuevas reglas ya vigentes a partir de la publicación del acto, desconfigura la propia lógica del sistema proporcional y atenúa el poder político minoritario, debilitando la calidad de la

¹⁸ Con especiales excepciones al mayor equilibrio de poderes establecido por la EC n° 32/2001, que fue determinante en la independencia del Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo en la conformación de su agenda (Vieira, 2018).

¹⁹ Ya sea la caída del régimen militar, los dos recientes impeachments presidenciales o las elecciones de 2018, lo que la historia y la literatura señalan es que durante las crisis graves (y económicas), los valores democráticos se dejan de lado; dentro del parlamento, esto no sería diferente (Levitsky; Ziblatt, 2018; Santos; Castro; Hoffmann, 2021; Aliaga; Ázara, 2022).

representación y de la propia democracia (Mello, 2022).

A pesar de la importancia del SDR para la virtualización del debate parlamentario y el mantenimiento del trabajo legislativo en un período de crisis, tuvo un fuerte impacto en el *modus operandi* legislativo, especialmente en el funcionamiento de las comisiones permanentes y en la aceleración del proceso legislativo a través del régimen de urgencia extraordinaria (Nascimento, 2020). Por ejemplo, durante la pandemia, la búsqueda de consenso en la construcción de una agenda basada en el apoyo de dos tercios de la Cámara a la inclusión de un asunto urgente en el orden del día era una medida extremadamente meritoria, pero iba acompañada del deseo del legislador de acelerar excesivamente el proceso. Ahora, cuando se debilita enormemente la posibilidad de disentir, como denotan los cambios introducidos en el RICD a través de la citada Resolución, se pierde la capacidad del pluralismo social — condición *sine qua non* para la expresión de la soberanía popular — de contribuir a la mejora del proceso legislativo y a la profundización democrática de las decisiones parlamentarias (Soares; Santos, 2019).

De este modo, a partir de la reducción de la participación política minoritaria en el proceso, hay un debilitamiento directo de la legitimidad del mismo, así como del debate y la mejora de las políticas públicas, en la medida en que se exagera la falta de transparencia por la ausencia de participación e intervención directa de la sociedad civil organizada en el proceso político (Nascimento, 2020; Barbosa; Gershon, 2021).

En cuanto a la suspensión del funcionamiento de las comisiones permanentes, debe en cuenta que, además de los diversos beneficios del funcionamiento de estos órganos legislativos en su dimensión descentralizadora, informativa y especializada, el debate celebrado en estos espacios a menudo informa y promueve la oportunidad de intervención efectiva de la sociedad civil en el proceso político. Por otro lado, su suspensión ha afectado directamente a uno de los pilares del proceso legislativo, al tiempo que ha reforzado el poder de fijación de agenda de los líderes de los partidos y de las Presidencias de las Cámaras Legislativas (Santos; Gershon, 2021). Por lo tanto, es esencial que, con la posible inclusión post-pandémica de mecanismos como el SDR en la praxis legislativa, se tengan en cuenta sus beneficios, pero también se preste atención a las formas de garantizar la participación popular y la transparencia en el proceso de toma de decisiones (Nascimento, 2020).

En cuanto a los objetivos principales de este estudio, como se desprende de los datos señalados anteriormente, la significativa aprobación de medidas provisionales en el período analizado, incluso en un período de crisis y después de que varios MPVs no hubieran sido aprobados por el parlamento, indica un nuevo juego de fuerzas en el parlamento, donde el Poder Ejecutivo se vio favorecido en su poder de agenda y un momento en que la Cámara de Diputados tuvo que actuar en un “proceso legislativo de crisis” (Nascimento, 2020, p. 389).

Así, se puede afirmar que la combinación de reglas exógenas, la aprobación de una Resolución que retiró varios poderes a las minorías parlamentarias, combinada con la creación del SDR — que aumentó significativamente el quórum de deliberación y el poder del Presidente de la Cámara —, reorganizando el juego de fuerzas dentro del parlamento, fue fundamental para la aprobación más fácil de propuestas controvertidas que, en otros momentos, habrían llenado las calles y las galerías del Pleno de Ulises Guimarães y habrían tenido horas de discusión e innumerables “*kits* de obstrucción” en la Cámara.

En este contexto, se cercena el propio derecho de las minorías políticas y se pierde la calidad de la representación política, tan esencial y cara a la lógica inherente al sistema de representación proporcional y a las democracias liberales representativas (Mello, 2022). Por lo tanto, es esencial pensar en mecanismos de ingeniería institucional y reformas de las reglas que rigen el proceso de toma de decisiones para fortalecer, en lugar de atenuar, el poder de las minorías, enfatizando la naturaleza proporcional del parlamento y profundizando la democracia (Vieira, 2018).

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988. Citada 3 vezes nas páginas 34, 47 e 54.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2153754. Acesso em: 10 abr. 2023. Citada 1 vez na página 45.
- ALIAGA, Luciana; ÁZARA, Hélio. O autoritarismo brasileiro entre Césares e Napoleões. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 22, p. 1–10, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.41413>. Acesso em: 30 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- ALMEIDA, Acir. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.bdt.uerj.br/handle/1/12377>. Acesso em: 21 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- ALVES, Douglas Souza. **A cláusula de desempenho na emenda constitucional n.º 97, de 2017: uma análise do impacto da alteração das regras eleitorais para a representação político-partidária**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27503>. Acesso em: 20 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- ASSUMPCÃO, San Romanelli. Considerações normativas sobre o congresso remoto. In: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 129–138. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 26 abr. 2023. Citada 2 vezes nas páginas 38 e 55.
- BARBOSA, Leonardo Martins; GERSHON, Débora. A agenda remota. In: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 81–96. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 26 abr. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 34, 37, 48 e 56.
- BATISTA, Cristiane; SANTOS, Fabiano. Primeiros passos. In: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 21–38. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 28 abr. 2023. Citada 1 vez na página 55.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa n.º 123, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Resolução n.º 14, de 2020, que institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2020/atodamesa-123-20-marco-2020-789867-publicacaooriginal-160171-cd-mesa.html>. Acesso em: 4 mar. 2023. Citada 2 vezes na página 37.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 14, p. 255–295, maio/ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220141410>. Acesso em: 19 mar. 2023. Citada 3 vezes nas páginas 39 e 44.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Citada 1 vez na página 54.
- FARIA, Vanessa Pimentel de. **Repercussão da Questão de Ordem n.º 411/09 na atividade legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados**. 2017. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/47792262-6b08-49ec-9279-9eff23271224>. Acesso em: 4 mar. 2023. Citada 4 vezes na página 47.
- FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Citada 2 vezes na página 52.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. Citada 1 vez na página 47.
- GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. Citada 1 vez na página 47.

- HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010**. Brasília, DF: Ipea, 2014. (Texto para Discussão 1957). Citada 1 vez na página 44.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980. Citada 2 vezes na página 54.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1993. (Pesquisas, n.º 1). Citada 1 vez na página 39.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Citada 1 vez na página 55.
- MELLO, Luiz Fernando Bandeira de. A deliberação remota no parlamento e o futuro da democracia representativa. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; FONSECA, Reynaldo Soares da; MOURA GONET BRANCO, Pedro Henrique de; VELLOSO, João Carlos Banhos; FONSECA, Gabriel Campos Soares da (coord.) **Eleições e democracia na era digital**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 497–510. (Coleção IDP). Citada 6 vezes nas páginas 34, 36, 38 e 56.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25–38, nov. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>. Acesso em: 17 mar. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 52, 54 e 55.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. O processo legislativo na pandemia: comentários sobre as mudanças nos ritos para a aprovação das leis pelo Congresso Nacional durante a crise da Covid-19. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.) **Transformações do direito administrativo: direito público e regulação em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 353–394. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/30230>. Acesso em: 22 mar. 2023. Citada 23 vezes nas páginas 34, 36, 37, 38, 39, 50, 52, 54, 55 e 56.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. 13 táticas parlamentares para aprovação das leis. **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano 33, n. 670, p. 54–82, jun./jul. 2021. Disponível em: <https://www.editorabonijuris.com.br/revista/revista-bonijuris/670/>. Acesso em: 17 mar. 2023. Citada 2 vezes na página 34.
- NICOLAU, Jairo. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral do Brasil. In: RENNÓ, Lúcio R.; MULHOLLAND, Timothy (org.) **Reforma política em questão**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 129–142. Citada 1 vez na página 39.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45–67, jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>. Acesso em: 17 mar. 2023. Citada 2 vezes na página 47.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Acesso em: 27 mar. 2023. Citada 1 vez na página 43.
- PITKIN, Hanna. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967. Citada 1 vez na página 52.
- PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. Citada 1 vez na página 54.
- SANTOS, Everton Rodrigo; CASTRO, Henrique Carlos de O. de; HOFFMANN, Fábio. A democracia brasileira e seus inimigos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 127–138, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e73472>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e73472>. Acesso em: 22 abr. 2023. Citada 7 vezes nas páginas 34, 38, 48, 54 e 55.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno (ed.) **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 19–38. Citada 2 vezes nas páginas 34 e 39.
- SANTOS, Fabiano; GERSHON, Débora. Os regimentos remotos. In: SANTOS, Fabiano (org.) **Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. p. 39–52. Disponível em: <https://eduerj.com/produto/congresso-remoto-a-experiencia-legislativa-brasileira-em-tempos-de-pandemia-2/>. Acesso em: 26 abr. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 38 e 56.
- SOARES, Fabiana de Menezes. **Polifonia e tecnologia no processo legislativo**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/polifonia-e-tecnologia-no-processo-legislativo-26052021?amp>. Acesso em: 6 mar. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 44, 53 e 55.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Flávia Pessoa. A incorporação do dissenso no processo legislativo e seu papel na justificação da lei: condições para a advocacy parlamentar. *In*: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (org.) **Estudos em Legística**. Florianópolis: Ed. Tribo da Ilha, 2019. p. 238–287. Citada 12 vezes nas páginas 44, 53, 54, 55 e 56.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multilateralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89–117, 1995. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34_06.pdf. Acesso em: 30 mar. 2023. Citada 1 vez na página 46.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Citada 2 vezes na página 46.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191–228, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>. Acesso em: 30 mar. 2023. Citada 4 vezes nas páginas 52 e 54.

VIEIRA, Fernando Sabóia. Poderes e atribuições do presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo. *In*: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João (org.) **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 93–120. Citada 12 vezes nas páginas 36, 37, 44, 45, 46, 47 e 52.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/12481>. Acesso em: 22 abr. 2023. Citada 31 vezes nas páginas 35, 38, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 52, 53, 54, 55 e 56.

VILLAS BÔAS, Fernanda Litvin; MARTINS, Leila Chalub; SOARES NETO, Joaquim José. Contribuições da Theory-Driven Evaluation para avaliação do Pibid. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 70–102, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5852>. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5852>. Acesso em: 24 abr. 2023. Citada 1 vez na página 36.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?: elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 2, p. 271–301, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1641>. Acesso em: 30 mar. 2023. Citada 2 vezes nas páginas 52 e 54.

Contribuciones de los autores

Douglas Souza Alves: Administración de proyectos, Análisis formal, Conceptualización, Curación de datos, Redacción – borrador original, Redacción – Revisión y edición, Investigación, Metodología; **Fabiana de Menezes Soares**: Metodología, Investigación.