



EXECUTIVO, CONGRESSO E PARLAMENTARES NA ESTRUTURA DE DELEGAÇÃO LEGISLATIVA DO BRASIL REPUBLICANO

Geralda Luiza Miranda*

Resumo: Analisa a evolução da estrutura de delegação legislativa no Brasil republicano, identificando a centralidade do Executivo no processo decisório no pós-30 e evidenciando, ao mesmo tempo, o aumento da capacidade de controle da delegação por parte do Poder Legislativo a partir de 1988. A análise orienta-se pela argumentação de Shugart e Carey sobre os fundamentos da delegação legislativa.

Palavras-chave: Delegação legislativa. Processo decisório. Congresso Nacional. Poder Executivo. Poder Legislativo.

Abstract: Analyzes the evolution of legislative delegation's structure in republican Brazil, identifying the centrality of the Executive in the process of decision making in the post 1930's and showing, at the same time, the increasing ability to control the delegation by the Legislative from 1988. The analysis is guided by the argumentation of Shugart and Carey on the grounds of the legislative delegation

Keywords: Legislative delegation. Decision-making process. National Parliament. Executive and legislative branches of government.

1 Introdução

A avaliação da distribuição de prerrogativas legislativas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo mostra a centralidade deste no processo decisório brasileiro, no pós-30. Embora se apresentando como elementos de continuidade dessa tradição, na medida em que estabelecem ou sancionam uma das mais amplas delegações de poder legislativo ao Executivo

* Mestre e doutora em Ciência Política, professora da Universidade Federal de Minas Gerais (geraldaluiza@fafich.ufmg.br)

da história brasileira, a Constituição de 1988 e as reformas constitucionais das duas últimas décadas apresentam-se, também, como elementos de descontinuidade, conquanto institucionalizam mecanismos mais efetivos de controle da delegação ao Executivo a serem acionados ou não, dependendo dos resultados do jogo político-partidário.

Shugart e Carey (1992, 1998) argumentam que o equilíbrio estabelecido entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na estrutura de delegação legislativa depende, entre outras coisas, do tipo de sistema partidário. Em sistemas políticos com partidos fracos, a capacidade decisória do Poder Legislativo é diminuída pela centralidade adquirida pelo parlamentar individual, implicando maior disposição dos próprios parlamentares para delegar ao Poder Executivo um papel mais proativo no processo legislativo, conformando o que esses autores denominam Modelo do Segredo Ineficiente, que se aplicaria, inclusive, ao Brasil. O argumento desenvolvido neste estudo é o de que, a partir da Constituição de 1988, a delegação legislativa ao Executivo faz-se em bases diferentes que as vigentes no período anterior.

Inicialmente, são discutidos os fundamentos da distribuição de prerrogativas legislativas aos Poderes Executivo e Legislativo. Em seguida, é analisada a evolução das prerrogativas legislativas do Poder Executivo no sistema político do Brasil republicano, mostrando a centralidade adquirida por esse poder, seja por usurpação, seja por delegação do próprio Poder Legislativo. Posteriormente, a distribuição de prerrogativas legislativas entre o Executivo e Legislativo, instituída pela Constituição de 1988, é contrastada com essa trajetória histórica, apontando-se, simultaneamente, as alterações instituídas no período pós-constitucional. Finalmente, são analisadas as alterações nas prerrogativas dos parlamentares e dos partidos, mostrando que, a despeito da forte delegação ao Executivo, o Congresso possui hoje maior capacidade de controle dessa delegação, em virtude do maior poder conferido aos partidos para controlar a atuação de seus membros.

2 Os fundamentos da delegação ao Executivo

As funções que têm sido tradicionalmente atribuídas às assembleias legislativas compreendem a representação de interesses, a deliberação e o compromisso entre forças políticas, o recrutamento de elites, a legitimação ou promoção do apoio público ao governo ou ao sistema político, a tomada de decisões sobre políticas públicas, e, por fim, o controle e fiscalização da administração (ASTIZ, 1975; MEZEY, 1975). A análise das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo tem tido como foco, principalmente, essas duas últimas funções, sendo que, no processo de tomada de decisões, Executivo e Legislativo são vistos como competidores; no controle e fiscalização da administração, o Legislativo adquire preeminência. Obviamente, como ressalta Mezey (1975, p. 47), a disputa entre Executivo e Legislativo pelo poder decisório reflete as ações dos verdadeiros competidores pelo poder político: “partidos, grupos de interesses, funcionários, chefes militares, presidentes e outros

membros da elite.” Mas o que ou qual dos Poderes influencia a estrutura de delegação legislativa?

A influência exercida pelo Legislativo na estruturação da delegação legislativa é vista como função dos seguintes fatores: (i) as limitações que são impostas ao Legislativo pelo Executivo, o que distingue o primeiro em instâncias deliberativas ou consultivas (BLONDEL, 1969); (ii) as prerrogativas que o Executivo transfere ao Legislativo (ASTIZ, 1975); e, por fim, (iii) as funções que o Legislativo cumpre no processo de tomada de decisões e as limitações que impõe ao Executivo, seja por sua simples presença, seja pelas prerrogativas que detém (MEZEY, 1975). Funções e limitações que servem para caracterizá-lo, de acordo com Mezey (1975), em ativo, reativo, consultivo ou legitimador.

O limite da classificação de Mezey (1975) são os sistemas políticos em que um Executivo detentor de fortes prerrogativas emerge antes da constituição de um Legislativo capaz de atuar de forma representativa e com recursos para se institucionalizar, como ocorreu no Brasil (SOUZA, 1983). Nesse caso, pela própria precedência de um Executivo dotado de prerrogativas decisórias importantes, como é comum nos sistemas latino-americanos (COX; MORGENSTERN, 2002)¹, não cabe a imagem de um Legislativo impondo limitações, sendo usurpado ou delegando prerrogativas ao Executivo.

Outro aspecto a ser salientado na análise da influência do Legislativo no processo decisório é que a simples descrição de suas prerrogativas diz muito pouco sobre sua efetiva capacidade. Nesse ponto, a capacidade dos partidos para organizar a ação dos parlamentares emerge como variável de peso (BLONDEL, 1969; MEZEY, 1975). Para Mezey (1975, p. 54),

Os legisladores podem ter a iniciativa de soluções de problemas, mas, se suas proposições não foram concretizadas, o simples ato de sugerir não constitui participação real no processo decisório. Se apenas discursos de apoio são permitidos no legislativo e o governo não permite sequer a discordância privada, então não houve deliberação sobre as proposições. E se os votos contrários não são permitidos ou possíveis, o simples ato de votar sim não significa que o legislativo tenha participado neste aspecto do processo.

O modelo analítico proposto por Carey e Shugart (1998) reúne essas diversas variáveis. No entendimento dos autores, a estrutura da cadeia de delegação legislativa resulta de três fatores: (i) o grau de participação do Executivo na elaboração das regras constitucionais; (ii) a capacidade dos parlamentares para coordenar sua ação legislativa, mais especificamente para resolver problemas de barganha, o que está relacionado com o grau de coordenação parlamentar que podem apresentar, inclusive, sua disciplina nas votações; (iii) as condições que permitem às assembleias controlar a perda de agência na delegação. Essas condições variam, segundo os

¹ Cox e Morgenstern (2002) elaboram uma tipologia da dinâmica de funcionamento do presidencialismo latino-americano: o tamanho da base de apoio do presidente (minoritário ou majoritário), o tipo de estratégia que ele utiliza para angariar apoio da assembleia e o tipo de reação desta. A discussão aqui está centrada nos estímulos presentes na estruturação do processo decisório, e não em sua dinâmica.

autores, com: (a) o grau de convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo; (b) a possibilidade de vetar as iniciativas do Executivo e de modificar a delegação; (c) a existência de atores externos com controle sobre a constitucionalidade².

Se os ocupantes dos cargos executivos dominam o processo de elaboração constitucional, especialmente em situações de violência, há, de acordo com Carey e Shugart (1998), usurpação de prerrogativas legislativas; se sua participação não ocorre em situações de violência, há delegação. Os poderes delegados podem ser ativos ou reativos, e essa distinção relaciona-se com a capacidade do Executivo de alterar o *status quo* e ou reverter as decisões do Legislativo:

Os poderes reativos são aqueles por meio dos quais o executivo pode manter a política pública mesmo se os legisladores preferem um estado diferente [...]. Poderes reativos são, portanto, “conservadores”, no sentido de que permitem ao executivo evitar mudanças que de outra forma ocorreriam. Poderes ativos, por outro lado, são poderes que permitem ao executivo efetuar mudanças que o legislativo não teria iniciado por sua própria iniciativa (CAREY; SHUGART, 1998, p. 4).

Poderes ativos fornecem, portanto, capacidade ao executivo para elaborar leis, competindo com o Legislativo. São definidos por Carey e Shugart (1998, p. 150-156) como “poder de decreto”, que se distingue em poder de agir em situações de emergência e em poder de legislar em áreas e por períodos definidos previamente. Eles podem ser delegados constitucionalmente ou mediante solicitações eventuais à assembleia, e são diferentes da prerrogativa do Executivo de elaborar normas e procedimentos para implementação de leis, comumente denominados decretos. O poder de decreto pode ser avaliado em seu aspecto processual: se o decreto é transformado ou não em lei imediatamente e, em caso positivo, se esta depende ou não da apreciação posterior da assembleia. Nos casos em que o projeto torna-se lei imediatamente, a assembleia tem de enfrentar os custos da não ratificação da iniciativa; nos outros casos, ela fica constrangida em suas alternativas de políticas pelo poder de agenda do executivo. Tendo por referência essa discussão, é avaliada, na próxima seção, a evolução das prerrogativas do Executivo no sistema político do Brasil republicano.

3 A centralidade do Executivo no processo decisório do Brasil republicano

Desconsiderando as Constituições promulgadas por decreto presidencial de 1937 e 1969, e a de 1967, que foi elaborada sob regime de exceção, as quais, como não poderia deixar de ser, centralizaram fortemente a iniciativa do processo decisório no Executivo, a natureza das prerrogativas legislativas constitucionais desse Poder alternou-se entre mais reativa, com as

² Terry M. Moe, como chama a atenção Figueiredo (2001), propõe um modelo que tem por fim avaliar, especialmente, a influência da burocracia e do presidente na formulação e implementação de políticas. Para Moe, o entendimento da estruturação desses processos depende da compreensão do desenvolvimento das motivações e lógica de comportamento do Congresso, da Presidência da República, das cortes, dos grupos de interesse e das agências burocráticas. Para os objetivos aqui pretendidos, o modelo proposto por Carey e Shugart (1998) é mais parcimonioso.

Constituições de 1891 e 1946, e fortemente proativa nas de 1934 e 1988. Uma representação limitada dos interesses³ e a presença de sistemas partidários constituídos por partidos fracos e descentralizados, pouco nacionalizados e institucionalizados, também foram uma constante até a década de 1990, o que explicaria, de acordo com Shugart e Carey (1992, 1998), a forte delegação de prerrogativas legislativas ao Executivo também em contextos democráticos.

As explicações para a delegação de prerrogativas proativas ao Executivo, encontradas na literatura brasileira, variam com o período analisado e a perspectiva utilizada: no regime militar, ela teria sido estimulada pela complexidade das decisões e a urgência com que deveriam ser tomadas (BARROS, 1975) ou pela restrição do debate, fomentada pelas decisões em torno de políticas desenvolvimentistas (MENDES, 1975). Teria sido mantida, em 1988, para “evitar as “deficiências históricas” do Congresso: sua demora e falta de conhecimento especializado para tomar decisões” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 275) ou em virtude da “[i]nércia institucional, ou mais tecnicamente, a natureza *path dependence* de poderes em mãos do Executivo e de lideranças dos grandes partidos a este aliados” (SANTOS, 2006, p. 282). Urgência e complexidade das decisões, ausência de conhecimento especializado e morosidade estão relacionadas com os problemas de barganha que, de acordo com Carey e Shugart (1998), também estimulam a forte delegação ao Executivo, relacionando-se, em maior ou menor medida, com a configuração do sistema partidário.

Até 1930, as prerrogativas legislativas presidenciais estavam limitadas a instrumentos de reação (sanção e veto), mas exigia-se esforço significativo do Congresso para rejeitar o veto presidencial: dois terços de cada Casa legislativa (art. 37, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891). A partir de 1934, coincidindo, portanto, com a emergência do Estado Desenvolvimentista, o Executivo adquire ou usurpa prerrogativas decisórias importantes no âmbito das políticas regulatórias e redistributivistas e, exceto em 1934 e 1946, também no das políticas de caráter distributivista (Souza, 1983).

Em 1934, o Executivo adquire poderes ativos exclusivos, em matérias relacionadas à administração pública e ao orçamento, e compartilhados com a Câmara e o Senado no âmbito das políticas fiscal, monetária e de defesa nacional. Paralelamente, diminui-se o esforço do Congresso para rejeitar o veto presidencial, reduzindo-se para maioria absoluta o *quorum* (art. 45, 50 e 56, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934). Em 1937, o Executivo delega a si mesmo a prerrogativa de iniciar legislação em praticamente todas as áreas e, em caso de exigência e necessidade, ou nos períodos de recesso e de dissolução do Congresso, poderia fazê-lo, e efetivamente o fez, por decretos-leis (art. 13, 14, 64 e 65, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937).

³ Em 1930, a participação eleitoral ficou em 5% da população adulta; em 1945, ela amplia-se para 13,4%, chegando, em 1962, a 20%. Apesar desse aumento, parlamentares comunistas foram cassados e os analfabetos foram excluídos (SANTOS, 2007). Kinzo (2004) diz que o eleitorado em 1960 correspondia a 43% da população adulta; no início da década de 1980, ele quase duplicou, atingindo, em 2002, a cifra de 94% desse universo.

De 1937 a 1946, autarquias, institutos e conselhos substituem a representação parlamentar, funcionando como instâncias de consulta, formulação e deliberação de políticas. Desenvolve-se, então, um corpo burocrático altamente especializado que, sob a coordenação presidencial direta e relativamente imune a interferências políticas e sociais, centraliza todas as decisões (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975; SOUZA, 1983).

Em 1946, o Congresso readquire importância no processo decisório. A assembleia delega ao Executivo a exclusividade de iniciativa legislativa apenas na área administrativa, mas permite-lhe compartilhar a iniciativa de leis orçamentárias, financeiras e tributárias. Restringidas as prerrogativas legislativas do Executivo, em relação ao período anterior, amplia-se, como em 1891, seu poder de reagir às iniciativas legislativas: dois terços do Congresso passam a ser exigidos para rejeição do veto presidencial (art. 65, 67, 70, 87, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946). A representatividade do Poder Legislativo amplia-se em relação ao período anterior ao golpe de 1937, mas os partidos e, conseqüentemente, o Poder Legislativo, ainda carecem de recursos para se institucionalizar. As burocracias, instaladas, então, em conselhos, agências estatais e grupos executivos, continuam a deter o monopólio das políticas de desenvolvimento econômico e social (ASTIZ, 1975; BARROS, 1975) ou, como salienta Souza (1983), das políticas regulatórias e redistributivistas. Ficam sob a área de influência dos parlamentares as políticas de caráter distributivista ou, como diz Santos (2007), as de natureza alocativa.

A tendência de isolar as decisões políticas substantivas em órgãos burocráticos encontra seu ponto mais alto durante os governos militares. Naquele período, logra-se maior coordenação entre as diversas agências estatais, administradas por tecnocratas desenvolvimentistas, como dizem Barros (1975) e Mendes (1975), ou, como salienta Martins (1985), por uma burocracia dotada de um *ethos* empresarial. Em 1967, como em 1937, os ocupantes do Executivo usurpam a prerrogativa de iniciar legislação sobre qualquer matéria, sendo que, nas áreas financeira, administrativa e orçamentária, essa prerrogativa torna-se exclusiva. As iniciativas do presidente da República deviam ser apreciadas por cada Casa legislativa em até 45 dias. Findo esse prazo sem apreciação, elas eram consideradas aprovadas. O presidente podia ainda solicitar ao Congresso delegação para legislar sobre matérias específicas e urgência na tramitação de seus projetos, o que significava que os mesmos deveriam ser apreciados em 40 dias (art. 50, 54, 55, 60 e 67, da Constituição do Brasil de 1967).

Com a imposição do bipartidarismo e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, restou aos legisladores a possibilidade de “carimbar” os decretos-leis apresentados pelo Executivo, que entravam em vigor na data da edição, não podiam ser emendados e, caso não fossem apreciados em 60 dias, eram considerados aprovados (art. 55, da Constituição do Brasil de 1967). Além de fortes poderes ativos, os governos militares contaram com forte prerrogativa para reagir às iniciativas congressuais: seu veto só poderia ser sobrestado por dois terços da Câmara e dois

terços do Senado (art. 62, da Constituição do Brasil de 1967; art. 59, da Emenda Constitucional n. 1, 1969).

A Constituição de 1988 manteve os fortes poderes proativos do Executivo instituídos no regime militar, ampliando-se, inclusive, o escopo das áreas sobre as quais suas iniciativas exclusivas podem incidir. Não obstante a forte delegação de prerrogativas legislativas, os instrumentos de reação do Congresso a essas iniciativas e de controle da administração pública foram fortalecidos, inclusive por iniciativas pós-constitucionais.

4 As prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo na vigência da Constituição de 1988

Os constituintes de 1988, seguindo a estratégia adotada pelos governos autoritários em 1937 e em 1967, dotaram o Executivo com o “poder de decreto provisório”, como dizem Carey e Shugart (1998). A medida provisória, como o decreto-lei, entra em vigor na data da edição, o que limita a manifestação das preferências dos parlamentares e deixa ao Legislativo o ônus de legislar sobre seus efeitos, caso a rejeite. Diferentemente do decreto-lei, que era considerado aprovado se não apreciado em 60 dias, a medida provisória é considerada rejeitada se não apreciada no prazo previsto (art. 62, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Os instrumentos que permitem a reação do Legislativo à medida provisória, além da rejeição explícita, foram ampliados em relação ao instituído no período militar e fortalecidos com a Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Em primeiro lugar, são permitidas emendas ao projeto enviado pelo Executivo, o que não era permitido no decreto-lei, embora a possibilidade de ocorrer emendamento seja mais restrita pelo menor prazo de tramitação da medida provisória, tendo em vista os estabelecidos para os outros tipos de iniciativa legislativa. Em segundo lugar, com a Emenda 32, foi proibida a prática do Executivo de reeditar indefinidamente as medidas provisórias, o que tornava nula a previsão de rejeição por decurso de prazo. Passou-se a permitir apenas uma reedição⁴, e o Legislativo obrigou-se a apreciar essas medidas, instituindo o sobrestamento das votações – o “trancamento” da pauta – após o 45º dia de sua edição.

O escopo das matérias sobre as quais o Executivo podia legislar por meio de medida provisória foi deixado inicialmente livre, marcando, assim, uma diferença importante em relação ao decreto-lei, que só podia ser editado sobre matérias específicas. A restrição foi feita também pela Emenda 32. Porém, ao invés de definir claramente as matérias sobre as quais as medidas provisórias podem versar, essa emenda atribui competência legislativa residual ao

⁴ A reedição de medidas provisórias, como bem lembram Amorim Neto e Tafner (2002), não foi prevista no texto constitucional. O precedente foi aberto no Governo Sarney, quando o Congresso permitiu, em 1989, a reedição de uma medida provisória que integrava o Plano Verão e que não havia sido votada. Tentativas do Congresso para limitar ou impedir as reedições foram feitas em 1991 e 1997 (MAINWARING, 1999).

instrumento, permitindo que seja utilizado em todos os casos não enumerados nas vedações pontuais e limitações dispostas no texto constitucional⁵.

No que se refere à prerrogativa de iniciativa exclusiva, a Constituição de 1988, tendo-se por referência a de 1946, ampliou o número de matérias sobre as quais o Poder Executivo pode legislar, mantendo o quadro instituído pelos governos militares: matérias das áreas orçamentária, tributária e administrativa (art. 61). Como em 1937 e em 1967, restringiu-se a possibilidade dos parlamentares distribuírem benefícios a suas clientelas, na medida em que foi reduzido o montante de recursos passíveis de emendamento nas leis orçamentárias, impossibilitado o aumento de despesas na legislação iniciada pelos outros Poderes e, por fim, instituído o contingenciamento de receitas por parte do Executivo (art. 63).

Em relação ao quadro constitucional de 1967, os constituintes de 1988 mantiveram as prerrogativas do Executivo para solicitar delegação para legislar sobre assuntos específicos e tramitação urgente de seus projetos, alegando sua relevância e interesse público (art. 64 e 68). A aprovação automática de projetos em tramitação urgente, caso não apreciados no prazo, como ocorria durante os governos militares, é claro, não é mais prevista. Não obstante, como ocorre na tramitação especial de medida provisória, a urgência na tramitação de projetos de lei ordinária restringe sua apreciação e a possibilidade de emendamento, tanto por parte das comissões legislativas quanto por parte do plenário. Por fim, o Executivo adquiriu, em 1988, a prerrogativa de propor emendas à Constituição (art. 60), prerrogativa dos presidentes mais fortes do mundo (CAREY; SHUGART, 1998) e dos regimes autoritários brasileiros de 1937 e 1967.

Assim, as escolhas dos constituintes de 1988 não divergem muito das preferências dos presidentes que usurparam prerrogativas legislativas importantes nas décadas anteriores. Dois fatores parecem ter estimulado a ampla delegação: (i) evitar os problemas enfrentados durante o período de 1946 a 1964 – a paralisia e a morosidade decisórias –, como argumentam Figueiredo e Limongi (2006), que podem ser incluídos entre os problemas de barganha, mencionados por Carey e Shugart; (ii) as melhores condições para o controle da delegação. Entre estas, destacam-se: (a) a própria democracia, que abre a possibilidade de maior convergência entre as preferências do Executivo e do Legislativo, um fator que estimula o agenciamento; (b) a melhoria dos mecanismos de controle de delegação tradicionais, entre eles, a diminuição do *quorum* para rejeição do veto presidencial, que passou para maioria absoluta do Congresso (art. 66 e 84, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), e o aprimoramento de instrumentos do sistema de controle horizontal.

⁵ As vedações elencadas no §1º do artigo 62 são: matérias relacionadas a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (ressalte-se que créditos extraordinários são permitidos); iniciativas que visem a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; aquelas reservadas a lei complementar; e as já disciplinadas pelo Congresso ainda pendentes de avaliação quanto a sanção ou veto presidencial.

Entre esses instrumentos, como salienta Figueiredo (2001), destaca-se, em primeiro lugar, o Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo cuja função é fiscalizar os atos financeiros e orçamentários da administração pública. A Constituição de 1988 apresenta diversas iniciativas tendentes a fortalecer a capacidade fiscalizadora desse órgão: (i) a redução, em relação ao instituído em 1946 e 1967, de sua dependência em relação ao Executivo, na medida em que dois terços de seus membros passam a ser nomeados pelo Congresso⁶; (ii) a exigência de concurso público para preenchimento dos cargos, o que imprime maior autonomia e capacitação técnica à burocracia; (iii) a ampliação de suas atividades e dos mecanismos de punição à sua disposição. Em segundo lugar, a Constituição manteve outros instrumentos de controle, tais como, as comissões parlamentares de inquérito, a possibilidade de convocação de ministros e os pedidos de informação. Nesse ponto, cabe destacar a alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional de Revisão n. 2, de 1994, que amplia a possibilidade de convocação para todas as autoridades subordinadas à Presidência da República.

Assim, considerando que o agenciamento está relacionado com a capacidade dos mandantes de controlar e processar a informação sobre as ações dos agentes (LUIA; MCCUBBINS, 1995), a melhoria da estrutura organizacional e de informações do Congresso também pode ser vista, como ressaltam Carey e Shugart (1998), ao lado da democracia, como um estímulo à delegação ao Executivo em 1988. O aumento do número de audiências públicas, de requerimentos de informação e de convocação de ministros, como relatado por Figueiredo (2001), evidencia a utilização desses instrumentos pelo Congresso.

Mas a efetividade dos instrumentos de controle congressional sobre o Executivo é dependente da capacidade dos partidos para agir de forma concertada. Isto porque os partidos políticos são, como as próprias assembleias, atores coletivos e, enquanto tais, reféns de inúmeros problemas de ação coletiva. Sua capacidade para colocar em funcionamento os mecanismos informacionais e de controle do agenciamento está estreitamente relacionada com a capacidade das lideranças para coordenar a atuação de suas bancadas.

5 Ação individual *versus* Ação partidária no Poder Legislativo brasileiro

A diminuição do poder do parlamentar individual no processo legislativo e, de forma correlata, o aumento do poder das lideranças dos partidos para coordenarem a ação dos membros que os integram foram favorecidos, no período pós-constituente, pelo aumento das prerrogativas das lideranças partidárias no processo legislativo, em geral, e por alterações no processo de deliberação das leis orçamentárias, em particular.

A centralização do processo legislativo nas mãos das lideranças teve início na Assembleia Nacional Constituinte, especificamente no Regimento que regulamentou os trabalhos de

⁶ Constituição (1988), art. 49. Na Constituição de 1946 (art. 76) e na de 1967 (art. 73), a totalidade dos ministros do TCU eram escolhidos pelo Presidente da República.

elaboração da Carta de 1988. As inovações foram incorporadas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), que revogou o regimento de 1972, bem como assimiladas pelo Regimento Comum, que regula a dinâmica do Congresso Nacional, e pelo Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 17), ambos de 1970, por meio de alterações promovidas via resoluções posteriores à promulgação da Carta em vigor (GOMES, 2006; MIRANDA, 2010).

De forma sucinta, a nova estrutura de delegação legislativa, no âmbito congressional, centraliza o processo decisório nas mãos dos líderes partidários, especialmente os da maioria, o que tem imprimido ao processo legislativo atual uma dinâmica diferente daquela que vigorou no período democrático de 1946-1964: os parlamentares tornaram-se fortemente dependentes dos recursos distribuídos pelos líderes para maximizar suas preferências em torno de políticas e de cargos. Isto porque as lideranças partidárias detêm as prerrogativas de indicação dos nomes para a ocupação de posições de poder dentro das casas legislativas, especialmente nas comissões, e aquelas que as colocam como maximizadoras ou facilitadoras das estratégias legislativas dos parlamentares; por exemplo, representando as bancadas na apresentação de requerimentos diversos, encaminhando votações, constituindo, junto com as presidências, a pauta de votações.

Não há espaço, aqui, para tratar dessas prerrogativas, que, na verdade, já se encontram amplamente analisadas na literatura (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MIRANDA, 2010). Cabe lembrar, no entanto, que a constituição dos órgãos internos da Câmara e do Senado é feita em duas etapas: a primeira envolve a divisão dos cargos entre os partidos; a segunda, a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido. O critério de divisão dos cargos entre os partidos é o da proporcionalidade partidária e encontra-se constitucionalmente garantido. Este foi reforçado, na década de 2000, por duas iniciativas importantes: a adoção da proporcionalidade partidária resultante das urnas para toda a legislatura e a decisão do TSE de que o mandato é do partido e não do parlamentar (MIRANDA, 2009).

A observância da proporcionalidade partidária, dada pelas eleições, para a distribuição dos cargos legislativos, entrou em vigor em 2007. Até então, nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, previa-se que a mudança de partido pelo parlamentar implicava perda do cargo que ele ocupasse em razão da proporcionalidade dos partidos na Casa, exceto se os cargos fossem na Mesa Diretora. No entanto, a mudança de partido não trazia maiores prejuízos, pois bastava ao migrante esperar uma nova distribuição das vagas entre os partidos, o que era feito no início de cada sessão legislativa. Aumentada a proporcionalidade dos partidos que atraíram mais parlamentares, o migrante tinha, novamente, a possibilidade de integrar as comissões mais valorizadas. Na Câmara, a mudança nesse quadro foi feita pela Resolução 34, aprovada em 2005, que estabeleceu apenas uma distribuição da quota dos partidos nas comissões, no início da legislatura, e a perda de cargos em virtude de migrações, inclusive, os

da Mesa Diretora. No Senado, a mudança foi feita pela Resolução 35, aprovada em 2006, que instituiu que a proporcionalidade verificada no ato da diplomação vale para toda a legislatura⁷.

A decisão do TSE de que a posse do mandato é do partido e não do parlamentar foi tomada em 2007, possibilitando às lideranças partidárias reivindicarem a “cadeira” deixada livre pelo migrante e, assim, tornando a regra da proporcionalidade, tal como surgida das urnas, potencialmente mais efetiva⁸. Ao tornar crível a ameaça de perda de mandato, um recurso importante para os partidos, a iniciativa certamente contribui para seu fortalecimento.

Nas decisões de caráter alocativo, isto é, no processo decisório das leis orçamentárias, o poder do parlamentar individual também foi significativamente restringido. Cabe salientar que, nesse âmbito, assim como no processo legislativo em geral, como salientado anteriormente, as prerrogativas do Executivo são substanciais.

A Constituição de 1988 delega ao Poder Executivo a iniciativa exclusiva dos projetos de leis orçamentárias e restringe a participação do Poder Legislativo a emendas que não aumentem despesas. As metas e diretrizes definidas no Plano Plurianual (PPA) orientam a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, por sua vez, submete a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e das leis de crédito anuais. A LOA estima o total de receitas e fixa os limites de despesas para o exercício fiscal subsequente. Os projetos são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde as emendas são recebidas e deliberadas de forma conclusiva (art. 84, 165, 166).

Assim, apesar de diversas emendas à Constituição⁹ vincularem a atuação do Executivo (nos três níveis de governo) e tornarem mais transparentes os gastos, esse Poder continua mantendo prerrogativas-chave no processo orçamentário: exclusividade da iniciativa, contingenciamento das receitas, restrição de despesas, prazos para apresentação e votação dos projetos. Como no processo legislativo geral, suas prerrogativas se conjugam, na deliberação das leis orçamentárias, com as das lideranças partidárias, o que resulta na centralização do poder decisório em detrimento do poder do parlamentar individualmente.

O poder das lideranças manifesta-se na indicação dos nomes que integram a Comissão Mista de Orçamento e, especialmente, os daqueles que ocupam as relatorias e a presidência. Como nas outras comissões, esses cargos são distribuídos aos partidos proporcionalmente à representação, e renovados anualmente. O relator-geral é responsável pelo parecer preliminar que, depois de aprovado na comissão, estabelece os critérios e parâmetros a serem seguidos

⁷ A possibilidade de redistribuição das vagas nas comissões, tendo em vista as mudanças na proporcionalidade partidária, era aberta pelas redações anteriores do artigo 25 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no § 1º artigo 81 do Regimento Interno do Senado Federal. No primeiro, previa-se que a definição do número de membros efetivos das comissões e a distribuição proporcional das vagas entre os partidos ocorriam no início de cada sessão legislativa; no segundo, previa-se que a substituição de membro que se desligasse do partido ao qual pertencia o lugar na comissão não alteraria, até o encerramento da sessão legislativa respectiva, a proporcionalidade anteriormente estabelecida.

⁸ A decisão do TSE foi formalizada pela Resolução n. 22610/07.

⁹ Emendas n. 03, de 1993; 19 e 20, de 1998; 42, de 2003; 45, de 2004.

pelos relatores-setoriais, no que diz respeito às dotações, à forma de seu remanejamento e programação e aos critérios de preferências para emendas. Essas diretrizes foram instituídas pela Resolução nº 2 do Congresso, aprovada em 1995. Essa resolução, conforme salientam Figueiredo e Limongi (2002, 2008), cerceia a atuação do relator-geral na elaboração do relatório final, que é o documento que consolida os relatórios setoriais, tornando o processo mais transparente e, fato de particular interesse para a presente análise, limitando o paroquialismo que marcava a atuação dos parlamentares no início do período atual, assim como no de 1946-1964. Com essas mudanças, concluem os autores,

(...) o Congresso procurou se capacitar de forma a contribuir mais efetivamente na definição de políticas governamentais mais abrangentes. Isso ocorreu tanto na esfera da macroeconomia quanto na área social. Ou seja, o Congresso limitou o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 14).

Na verdade, as mudanças nas regras de proposição de emendas parlamentares à LOA perduraram ao longo da década de 2000, como pode ser visto no Quadro 1. São quatro as resoluções do Congresso que dispuseram sobre a estrutura e funcionamento da Comissão Mista de Orçamento e diversas as que alteraram as regras de proposição de emendas parlamentares à LOA no período de 1991 a 2010.

A Resolução nº 1, de 1991, não estabelecia limites para as emendas individuais e não previa emendas coletivas. Logo após o escândalo dos Anões do Orçamento, essa resolução foi alterada pela nº 1/1993, que instituiu o máximo de 50 emendas por parlamentar e permitiu as emendas coletivas de partido, comissões e bancadas estaduais. Em 1995, foi aprovada uma nova resolução (nº 1/1995) que priorizou as emendas coletivas e limitou o número de emendas individuais a 20 por parlamentar. A partir dessa resolução, não se previu mais emendas de partido, mas passou-se a permitir, exceto nas resoluções de 1998, 2000 e 2006, as emendas de bancadas regionais. Em 2006, as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado também adquiriram a prerrogativa de propor emendas.

As diversas mudanças nas regras, promovidas pelo próprio Congresso já na primeira metade da década de 1990, denotam, portanto, tendência de limitação da ação individual do parlamentar. Passou-se a exigir a cooperação entre os membros para a maximização de suas estratégias de envio de recursos orçamentários para suas bases, na medida em que se passou a privilegiar as emendas coletivas (de partidos, comissões, bancadas regionais ou estaduais) e se estabeleceram mínimos de assinaturas para sua proposição e *quorum* para sua aprovação.

Quadro I - Regras para emendas individuais e coletivas à LOA nas Resoluções do Congresso Nacional (1991-2010)

RESOLUÇÃO		EMENDAS (NÚMERO, REGRAS DE PROPOSIÇÃO E APROVAÇÃO)					
PRINCIPAL	ALTERAÇÕES	INDIVIDUAIS	COLETIVAS				
			BANCADAS ESTADUAIS(**)	COMISSÃO	BANCADAS REGIONAIS	PARTIDOS	MESA DIRETORA
1/1991	1/1993	Não regulamentado Máximo 50	Não regulamentado Máximo três por parlamentar com apoio de um terço da bancada e com cinco subscritores	Não regulamentado Três	Não regulamentado *	Não regulamentado Uma emenda para 10 membros, encabeçada por líder, subscrita pela maioria. Mínimo uma por partido	Não regulamentado *
2/1995	3/1998 3/2000	Máximo 20 * *	10 por estado, aprovadas por ¾ * 15 por estado	Cinco * *	Cinco por região, aprovadas pela maioria Vedadas *	Não regulamentado * *	Não regulamentado * *
1/2001	2/2003 3/2003	Máximo 20 * *	Mínimo 15 e máximo 20, aprovadas por 2/3 Mínimo de 18 e máximo 23, aprovadas por 2/3 deputados e 2/3 senadores Mais três de caráter estruturante por bancada do Senado com mais de 18 membros	Cinco * *	Máximo duas, aprovadas pela maioria Máximo duas, aprovadas pela maioria deputados, maioria senadores *	Não regulamentado * *	Não regulamentado * *
1/2006	1/2006 3/2008	Máximo 25 *	Mínimo 15 e máximo 20 emendas de apropriação e mais três emendas de remanejamento, aprovadas por ¾ dos deputados e 2/3 dos senadores *	Máximo quatro por subárea temática da comissão; máximo oito por comissão. Metade remanejamento; metade apropriação Três de apropriação e três remanejamento para CCTICI(***) do Senado	Não regulamentado *	Não regulamentado *	Máximo quatro de apropriação e quatro de remanejamento para Mesa Câmara; o mesmo para Mesa do Senado *

Fonte: Câmara dos Deputados.

Notas: (*) Sem alteração no que foi estabelecido pela resolução principal; (**) Bancadas maiores possuem alguns privilégios que variam de resolução para resolução;

(***) Comissão Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

6 Considerações Finais

A análise aqui desenvolvida mostrou continuidade da centralidade do Poder Executivo na estrutura de delegação legislativa do sistema político do Brasil republicano, a partir da Era Vargas, com relativa diminuição das prerrogativas desse Poder apenas no período de 1946 a 1967. Não obstante a forte continuidade entre o que foi instituído nos regimes anteriores e o que estabelecido a partir da Constituição de 1988, verifica-se maior capacidade institucional e organizacional do Congresso atual de controle do agenciamento ao Executivo. Considerando a argumentação de Shugart e Carey (1992, 1998), essa continuidade não surpreende, pois, de acordo com eles, são justamente a democracia e a maior capacidade de controle do Congresso, evidenciada pela melhoria nos mecanismos de fiscalização instituídos pela Constituição de 1988 (FIGUEIREDO, 2001), pelo recrutamento meritocrático e a crescente profissionalização de seus servidores no período pós-constitucional (FIGUEIREDO, 2001; COSSON, 2010), que estimulam a agenciamento.

Certamente, como mostram Figueiredo e Limongi (1999, 2002, 2006), a concomitância da delegação de prerrogativas legislativas ao Poder Executivo e aos líderes partidários têm resultado na centralização do processo decisório, em virtude da prática recorrente de formação de amplas coalizões governativas. Esse quadro, de acordo com as análises dos autores, permite ao Executivo estabelecer o ritmo e o conteúdo da agenda legislativa.

Esse diagnóstico e a análise da produção legislativa do período 1985-1995 levam Amorim Neto e Santos (2003) a afirmarem que, ao delegarem poderes ao Executivo, os legisladores brasileiros impedem-se de legislar em áreas políticas substantivas e liberam-se para atender os interesses de suas clientelas, configurando, assim, a dinâmica própria do Modelo do Segredo Ineficiente.

Figueiredo e Limongi (2006) também analisam a produção legislativa do período atual, mas a comparam com a do período de 1946-1964. No conjunto das leis sancionadas nos dois períodos democráticos, verificam que a principal diferença ocorre na legislação da área econômica: no período de 1946-1964, Executivo e Legislativo compartilhavam a produção legislativa (33,4% do Executivo, 32,3% do Legislativo); no período atual, o Executivo domina a produção da área (35,7% contra 18,2% do Legislativo). Na área administrativa, o Executivo também domina a produção atualmente, mas como ele também possuía iniciativa exclusiva nessa área no primeiro período, esse domínio não é novidade (38,5% contra 21,5% no primeiro período, 36,8% contra 18,5% no período atual). Na área social, o Legislativo domina a produção legislativa, o que também mostra continuidade com o período anterior (38,8% contra 25,6% do Executivo no primeiro período; 54,7% contra 27,1% no período atual).

O ponto a ser salientado aqui é que essa configuração da produção legislativa e o fato de o Executivo influenciar seu ritmo e conteúdo não implicam, necessariamente, que o sistema funcione nos moldes do Modelo do Segredo Ineficiente. Os estudos de Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto, Cox, McCubbins (2003) e Amorim Neto (2003) mostram que, no período atual, a disciplina partidária é maior e as coalizões governativas são mais amplas, coesas e efetivas em seu apoio ao Executivo que no período de 1946-1964. Além disso, como se argumentou neste estudo, o Congresso atual possui recursos institucionais e organizacionais significativos para o controle da delegação legislativa, além de se organizar em bases partidárias. Nesse quadro, o parlamentar possui pouco, se algum, poder individual, o que não ocorre no Modelo do Segredo Ineficiente. Essa organização partidária do processo decisório sustenta-se na centralidade adquirida pelas lideranças na distribuição de cargos e na coordenação da atuação dos parlamentares no processo legislativo e orçamentário.

Assim, apesar de o atual escopo da delegação de poderes legislativos ao Executivo apresentar forte continuidade em relação ao instituído na era Vargas e no Regime Militar, há elementos importantes que indicam que a proatividade do Executivo no processo legislativo não deriva de fragilidade institucional ou organizacional do Congresso, mas sim de fatores políticos, especificamente o apoio concertado dos partidos que compõem sua base de apoio congressual.

Referências

- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados (1989-98). *World Politics*, Princeton, v. 55, n. 4, p. 1-46, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. O presidencialismo de coalizão revisitado: Novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José A. G. (Org.) *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-98.
- ASTIZ, Carlos A. O papel atual do Congresso brasileiro. In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975, p. 5-30.
- BARROS, Alexandre de S. C. Representatividade burocrática e eficiência parlamentar: uma contradição? In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975. p. 195-217.
- BLONDEL, Jean. Assemblies: role, organization and relative influence. In: _____. *An introduction to comparative government*. New York: Praeger Publishers, 1969, p. 355-390.
- BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.
- BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.
- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. *Constituição do Brasil*. 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1969). *Emenda Constitucional n. 1*, 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 7 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr2.htm> Acesso dez. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> Acesso em dez. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Resolução nº 34, de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescad/2005/resolucaodacamaradosdeputados-34-23-novembro-2005-539492-publicacaooriginal-38609-pl.html>> Acesso em dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1991 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 1993 - CN*. Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 1995 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 1998 - CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2000 - CN*. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro de 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2001 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 2, de 2003 - CN*. Dá nova redação ao art. 25 da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2003 - CN*. Altera a Resolução nº 1, de 2001 - CN. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 1, de 2006 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das

matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011.

CONGRESSO NACIONAL. *Resolução n. 3, de 2008 - CN*. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: jan. 2011.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p.149-184, 1998.

COSSON, Rildo. A profissionalização dos servidores do legislativo e o curso superior de administração legislativa da UNISUL. *E-Legis*, Brasília, n. 5, p. 95-111, 2º Semestre 2010.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive's presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 249-280.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: Um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew W. Who controls? Information and the structure of legislative decision making. In: SHEPSLE K; WEINGAST, Barry (Ed.) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995. p. 201-233.

KINZO, M. D'Alva. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-41, 2004.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MENDES, Candido. O Congresso brasileiro pós-64: um legislativo para a tecnocracia? In: _____ (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora,1975, p. 123-156.

MEZEY, Michael L. O poder decisório do legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (Org.). *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora,1975, p. 43-81.

MIRANDA, Geralda L. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 37, p. 201-224, 2010.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio A. D; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p.281-295.

SANTOS, Fabiano. A república de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos R.; ALCÂNTARA, Manuel S. (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 40-72.

SENADO FEDERAL. *Resolução n. 93, de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao>>. Acesso em: dez. 2011..

SENADO FEDERAL. Resolução nº 35, de 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFVoll.pdf>> Acesso em dez. 2011.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, Maria C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1983.

Artigo recebido em: 15/02/2012

Artigo aceito para publicação em: 20/06/2012