

ATORES E PRÁTICAS: A PRODUÇÃO DE LEIS DA ELITE PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Riberti de Almeida Felisbino¹

Resumo. O objetivo deste artigo é analisar a produção de leis dos membros da elite parlamentar da Câmara dos Deputados. Os parlamentares desse seletivo grupo desempenham importantes atividades, conduzem as negociações e as decisões no interior da Câmara dos Deputados e ocupam os principais postos-chave da casa Legislativa. O recorte temporal de análise foi o período de 1995 a 2002. Os resultados alcançados foram: a) os membros da elite parlamentar propuseram 1.193 propostas de lei, mas apenas 53 foram convertidas em lei, b) mais da metade das propostas de lei foram arquivadas, c) somente oito propostas foram vetadas pelo presidente da República, pois contrariavam o interesse público e d) a maioria das propostas convertidas em lei foi de alta relevância e da área social.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados, deputado federal, elite parlamentar e produção de lei.

Actors and Practices: The Parliamentary Elite production of Laws in the Chamber of Deputies in the Fernando Henrique Cardoso's Governments (1995-2002)

Abstract. The objective of this paper is to analyze the production of laws of the pertaining members to the parliamentary elite of the Chamber of Deputies. The members of this select group occupy the main key-positions, carry out important activities and have influence on the main decisions of the Chamber of Deputies. This paper analyzes the period of 1995-2002. The results achieved were: a) the members of the parliamentary elite presented 1.193 projects, but

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisador associado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista 'Júlio de Mesquita Filho' (UNESP), campus Araraquara-SP.

only 53 have been converted in law, b) more than half of the projects have been filed, c) eight projects have been vetoed by the president of the Republic, once they opposed to the public interest and d) the majority of the proposals converted in law was of high relevance and of the social area.

Key-words: Chamber of Deputies, federal deputy, parliamentary elite and production of laws.

1 Introdução

Com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 inaugurou-se um novo desenho institucional e os estudiosos, especialmente os cientistas políticos brasileiros, têm se interessado cada vez mais em estudar as particularidades e o funcionamento desse desenho. Desde o início da década de 90, sobretudo com os primeiros estudos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, os cientistas políticos vêm acumulando conhecimentos sobre o presidencialismo e a combinação desse sistema de governo com outras instituições políticas. Essa dedicação tem criado um campo de pesquisa específico denominado Estudos Legislativos, focado na relação dos poderes Executivo e Legislativo e nas instituições que integram o poder Legislativo. Os estudos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi apresentam uma perspectiva analítica que acredita na importância do poder Legislativo no atual contexto democrático brasileiro. E o mais importante é que os estudos desses autores são fontes de novas pesquisas sobre o Congresso Nacional e também sobre as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais.

Depois da iniciativa de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, hoje se pode afirmar, com toda certeza, que a produção acadêmica na área dos Estudos Legislativos no Brasil está em pé de igualdade com a produção do mesmo tema na Ciência Política norte-americana. Hoje, o interesse dos cientistas políticos brasileiros é tão grande em entender a complexidade do Poder Legislativo, especialmente a sua relação com o Executivo, que aos poucos estudiosos sentiram a necessidade de criar núcleos de estudos (NECON - Núcleo de Estudos sobre o Congresso Nacional do IUPERJ, CEL - Centro de Estudos Legislativos da UFMG, NEL - Núcleo de Estudos Legislativos da UFSM, GEL - Grupo de Estudos Legislativos da UFPE etc), organizar grupos de discussões nos principais eventos acadêmicos das Ciências Sociais (Estudos Legislativos na ANPOCS e Instituições Políticas na

ABCP) e formar mais profissionais interessados no tema, como tem feito os departamentos de Ciência Política da USP e do IUPERJ.

Com esse interesse, vários temas já foram analisados, tais como: o poder de agenda e os poderes legislativos do presidente da República, o controle que o relator das comissões parlamentares exerce sobre as decisões a serem tomadas, as medidas provisórias, as migrações partidárias, os segredos do veto presidencial, a composição social dos parlamentares, a disciplina partidária etc. Entretanto, apesar da importância dessa área de pesquisa, a elite parlamentar do Congresso Nacional, sobretudo da Câmara dos Deputados, permanece um grupo relativamente desconhecido para a sociedade brasileira. A atuação dos membros pertencentes à elite no processo decisório na Câmara dos Deputados ainda não foi devidamente explorada. Diante da carência, este artigo tem como objetivo analisar e discutir a produção de leis dos membros desse seleto grupo de legisladores na Câmara dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (de agora em diante FHC). O que se procura responder é: que tipo de leis os membros da elite parlamentar produziram ao longo dos anos de 1995 a 2002? Esta pergunta é o ponto central deste artigo.

O processo legislativo envolve toda atividade parlamentar no interior do Poder Legislativo, desde a apresentação de projeto de lei até o discurso proferido na tribuna da casa. Diante das diversas atividades exercidas pelos parlamentares, neste artigo será abordado o projeto de lei, também conhecido como lei ordinária, pois são por meio dessas proposições que se podem realizar importantes reformas nas áreas econômica, social e política. Também essas proposições podem regulamentar, distribuir ou redistribuir benefícios ou custos (prejuízos) que, por sua vez, podem atingir todos ou uns poucos indivíduos no interior da sociedade. A opção por analisar os projetos lei não deve ser entendida como uma forma de restringir a atividade dos deputados federais como sendo apenas a de aprovação ou rejeição dessas proposições. Trata-se de uma escolha que ressalta essas ações como uma das mais importantes do processo legislativo, pois a iniciativa é concorrente e necessária da sanção do presidente da República.

Para atingir os objetivos propostos, os dados foram coletados utilizando a internet. Assim, as páginas *webs* consultadas foram:

- a) <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> e
- b) <<http://www.planalto.gov.br>>.

Os dados coletados passaram por uma análise de consistência, depois foram codificados e inseridos em planilha computacional do *PASW Statistics*. Com o banco de dados preparado, foi possível fazer uma análise mais detalhada da produção de leis dos membros pertencentes à elite parlamentar na Câmara dos Deputados.

Com o objetivo de contribuir com o debate sobre a produção de leis dos parlamentares brasileiros, o texto está organizado em três partes. Na primeira parte, será discutida a importância dos membros da elite parlamentar no atual sistema de governo do Brasil. Também nesta primeira parte será apresentada a seleção dos membros dessa elite. Na segunda parte, será analisada a produção de leis ordinárias dos legisladores pertencentes à elite parlamentar da Câmara dos Deputados, dando destaque a iniciativa de propor propostas de lei, as proposições transformadas em lei, os projetos vetados pelo presidente da República e a classificação do conteúdo das propostas transformadas em lei e vetadas. Por último, na terceira parte, são para as considerações finais.

2 A importância e a seleção dos membros da elite parlamentar

O sistema de governo no Brasil é caracterizado como presidencialismo de coalizão, no qual, tendo em vista a alta fragmentação partidária no interior das casas Legislativas do Congresso Nacional, o presidente da República, para obter sucesso nas suas propostas, tem de construir uma ampla base de apoio. A construção dessa base de sustentação envolve uma relação de troca entre os partidos e o chefe do poder Executivo, ou seja, para obter o apoio necessário, o presidente da República tem de distribuir aos partidos algumas benesses do Estado.

Essa relação de troca é frágil e qualquer descuido dos atores envolvidos no jogo pode abalar o alicerce que sustenta o governo. Com essa fragilidade, o presidencialismo de coalizão está sujeito a crises institucionais e devido a isto, as atividades desempenhadas pelos deputados federais pertencentes à elite parlamentar no interior da Câmara dos Deputados não podem ser descartadas pelo líder do Palácio do Planalto e nem pelos demais colegas do Congresso Nacional, pois esses parlamentares são essenciais na conservação e manutenção do presidencialismo de coalizão.

Os deputados federais pertencentes à elite são aqueles legisladores, com grau variado de importância, que influenciam o processo

legislativo e esses atores são: o presidente, o vice-presidente e o primeiro secretário da Mesa Diretora, as lideranças, as vice-lideranças e as primeiras vice-lideranças partidárias dos principais partidos, a liderança e a vice-liderança do governo, os presidentes nacionais com mandato parlamentar dos principais partidos, os presidentes das principais comissões permanentes e temporárias, os relatores de projetos importantes etc. Os membros da elite parlamentar conduzem as negociações e as decisões políticas no interior do poder Legislativo e ocupam os principais postos-chave dessa instituição. Também esses atores definem a agenda, formulam, articulam decisivamente nos bastidores e formam opinião. Embora essa centralização signifique eficácia governamental, em termos institucionais ela representa uma oligarquização do processo decisório, ou seja, a decisão fica centralizada em alguns deputados federais, principalmente nos membros da elite parlamentar. Assim sendo, é possível presumir a relevância e o peso que esse grupo de parlamentares tem no processo decisório do Legislativo brasileiro.

Para ser membro do restrito grupo de parlamentares, o legislador precisa dominar algumas habilidades destacadas por Queiroz (2005) e essas são: debatedor, articulador, formulador, negociador e formador de opinião. Ele ressalta que ocupar importantes cargos dentro da Câmara dos Deputados não garante livre acesso a esse grupo; isto significa que o parlamentar tem de dominar uma ou mais das habilidades citadas. Ao longo dos anos de 1995 a 2002, a elite parlamentar na Câmara dos Deputados foi constituída por 56 deputados federais e esses são parlamentares que se destacaram dos demais, pois eles possuem a destreza de conduzir os debates, as negociações, as votações, as articulações, as formulações de projetos importantes e dominam com sabedoria o Regimento Interno da Casa Legislativa.

Ao longo do período analisado, a composição partidária no seio da elite parlamentar revelou o predomínio de parlamentares filiados aos grandes partidos pertencentes aos blocos governista e não-governista. Do lado governista, com 38 integrantes, estão as seguintes legendas: PSDB, PFL, PMDB, PPB, PTB e PP; do outro lado, com 18 membros, estão: PT, PC do B, PSB e PDT. A Tabela 1 mostra, no período de 1995 a 2002, a distribuição das posições políticas, por legendas partidárias pertencentes à elite parlamentar da Câmara dos Deputados.

Tabela 1 - Posições políticas, por partidos
Câmara dos Deputados, 1995-2002

Partidos	Posições políticas			
	Governista		Não-governista	
	N	%	N	%
PSDB	11	28,9	-	-
PT	.*	-	10	55,6
PFL	9	23,7	-	-
PMDB	7	18,4	-	-
PPB	7	18,4	-	-
PC do B	-	-	5	27,8
PSB	-	-	2	11,1
PTB	2	5,3	-	-
PP	2	5,3	-	-
PDT	-	-	1	5,6
TOTAL	38	100,0	18	100,0

Fonte: Felisbino (2007).

Obs.: * Sinal para indicar N e % igual à zero.

Como foram escolhidos os 56 membros da elite parlamentar? Para identificar os membros dessa elite no período de 1995 a 2002, foi utilizada uma pesquisa que vem sendo desenvolvida, desde 1994, pelos pesquisadores associados ao Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, sob coordenação de Antônio Augusto de Queiroz. Essa pesquisa é desenvolvida anualmente e é conhecida como “Os ‘cabeças’ do Congresso Nacional” e tem o objetivo de identificar os 100 parlamentares, classificando suas habilidades, que mais influenciam, decidem e sustentam as decisões nas duas casas legislativas do Congresso Nacional. Os ‘cabeças’ são aqueles parlamentares “(...) que, dispondo de determinados recursos de poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo

de maneira decisiva nos rumos da sociedade” (MESSENERG, 2002, p. 16). Em síntese, são parlamentares que desempenham importantes tarefas na condução do processo legislativo.

No período de 1995 a 2002 foram classificados 596 deputados federais como os ‘cabeças’ da Câmara dos Deputados. Isto corresponde a uma média de 75 parlamentares por ano. Nesse total estão aqueles parlamentares que só foram classificados uma vez como um dos ‘cabeças’, por exemplo, o deputado federal Bonifácio de Andrada (PSDB/MG) e aqueles que foram classificados os oito anos (1995 a 2002) como um dos ‘cabeças’, por exemplo, o parlamentar Delfim Netto (PMDB/SP). Como se sabe, os estatísticos aconselham que se use um mínimo de 30 ou mais observações (BOLFARINE e BUSSAB, 2000). Diante da recomendação estatística, dos 596 deputados, somente 9,4% fizeram parte da amostra, ou seja, 56 parlamentares. Os 56 deputados não foram escolhidos intencionalmente, mas passaram por dois critérios objetivos de seleção. Dos 596 foram eliminados os deputados que só foram classificados uma vez e aqueles que não foram classificados por três ou quatro anos consecutivos na mesma Legislatura.

Foram considerados membros da elite parlamentar aqueles deputados federais que foram por três ou quatro anos classificados na mesma Legislatura como um dos ‘cabeças’ da Câmara dos Deputados. Por exemplo, na 51ª Legislatura (1999-2003), o deputado federal Gonzaga Mota (PSDB/CE) foi classificado por três anos (1995, 1996 e 1997) como um dos ‘cabeças’ da Câmara dos Deputados e, assim, ele foi considerado um dos possíveis membros da elite parlamentar. Com o primeiro critério foram selecionados 84 parlamentares e esses passaram por outra seleção. Dos 84 legisladores selecionados só foram considerados membros da elite os parlamentares eleitos ou reeleitos nas eleições gerais de 1994 e reeleitos no pleito de 1998. Por exemplo, o parlamentar Gonzaga Mota, como foi visto, passou no primeiro critério de seleção e foi reeleito nas eleições gerais de 1994 e não foi reeleito ou, ainda, não concorreu ao cargo de deputado federal no pleito de 1998, então, esse parlamentar não fez parte da amostra.

2 A produção de leis dos membros da elite: análise dos dados

A literatura sobre os Estudos Legislativos dá mais atenção aos projetos de lei, sobretudo nas normas e nos procedimentos institucionais que estabelecem as regras do jogo do processo de tomada de decisão para produção de políticas públicas. Cabe sublinhar que as regras

do jogo não dizem respeito apenas àquelas que se encontram no próprio Regimento Interno da Casa Legislativa, mas também às que estão na Constituição Federal. Além dessas regras formais existem as informais que também moldam as relações entre Executivo e Legislativo. Entre esses poderes, utilizando as palavras de Araújo (2001, p. 64), “(...) ocorrem negociações orientadas por regras e normas próprias; isso pode levar os legisladores a abrirem mão de direitos parlamentares em troca de vantagens obtidas em negociações diretas com o poder Executivo”. Concorda-se com Araújo quando ele afirma que “(...) a legislação ordinária reflete de forma eficiente os dilemas envolvidos nas barganhas entre os legisladores e entre eles e o Executivo, com vista à aprovação de políticas públicas” (2001, p. 65). Dito de outra maneira, o processo de produção de lei, no que diz respeito às leis ordinárias, mostra a dinâmica no padrão das disputas entre os parlamentares pela aprovação de políticas públicas que beneficiam seus anseios particulares ou dos grupos que os apóiam.

2.1 A iniciativa

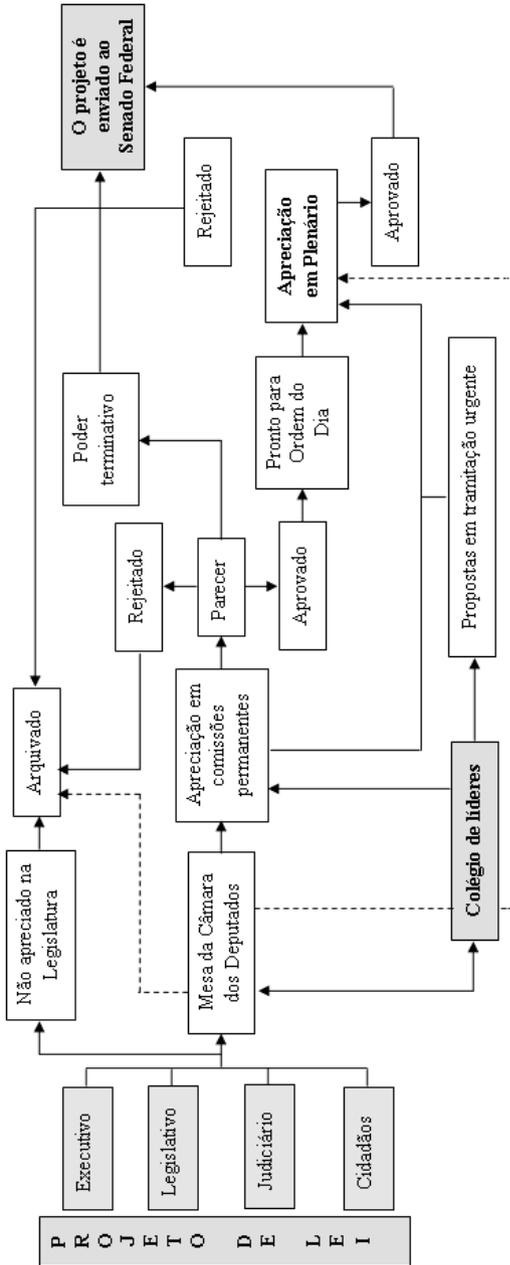
A iniciativa é um poder atribuído a alguém ou a algum órgão que é chamado de titular da iniciativa. Segundo os estudiosos do Direito Constitucional e Administrativo, a iniciativa pode ser concorrente ou exclusiva. Existem proposições que podem ser apresentadas pelos parlamentares, pelo presidente da República, pelos membros da Mesa Diretora, das comissões permanentes e pelos cidadãos. Esse poder de iniciativa é denominado concorrente, ou seja, todos têm o mesmo direito de apresentar proposições, mas há exceções. Os parlamentares e o chefe do Executivo podem apresentar propostas de emendas à Constituição Federal, leis complementares e leis ordinárias, enquanto os cidadãos só podem apresentar propostas de projetos de lei. Deve-se lembrar que para os cidadãos apresentarem uma proposta de lei ordinária, a iniciativa popular necessita, no mínimo, de 1,0% do eleitorado distribuídos pelo menos em cinco Estados (CF,² 1988, art. 61, § 2°).

Há proposições que são exclusivas e elas asseguram o privilégio da proposta “(...) ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais” (MEIRELLES, 1993, p. 472). As leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções são proposições exclusivas dos poderes Execu-

² CF, Constituição Federal.

tivo e Legislativo. As duas primeiras proposições (as leis delegadas e as medidas provisórias) são de iniciativas exclusivas do presidente da República, enquanto as duas últimas matérias (os decretos legislativos e as resoluções) são de iniciativas privativas dos parlamentares. A iniciativa exclusiva pode ser discricionária ou vinculada. Com a iniciativa exclusiva discricionária, o seu titular pode usá-la a qualquer momento, enquanto a vinculada é usada com um prazo para o seu exercício, por exemplo, o projeto de lei orçamentário (MEIRELLES, 1993).

A título de ilustração, apresenta-se a seguir o Fluxograma 1 que mostra os percursos de tramitação de uma proposta de lei dentro da Câmara dos Deputados. Uma proposta de lei pode ter vários percursos, uns longos e outros curtos. Ela também pode ser arquivada já no início do percurso ou ficar parada em alguma etapa. Depois de cumprir todo o percurso no interior da Câmara dos Deputados, se aprovada, a proposta é enviada ao Senado Federal e lá ela passa novamente por outro longo percurso até chegar às mãos do presidente da República para sancioná-la e promulgá-la ou vetá-la.



Fonte: Figueiredo e Limongi (1999).

Obs.: As linhas tracejadas não existem no fluxograma dos autores.

No atual ordenamento constitucional, o Poder Executivo é quem detém o monopólio de iniciativa de projetos de lei. De outubro de 1988 a dezembro de 2004, 3.371 projetos de lei foram convertidos em lei, desse total, o chefe do Executivo foi responsável por 2.710 leis, seguido pelos poderes Legislativo e Judiciário, com 455 e 206, respectivamente. O que muda no Brasil, muda por iniciativa do chefe do poder Executivo (LIMONGI, 2006). Nota-se que o montante de projetos de lei de iniciativa do Legislativo transformados em lei é muito baixo, mas isto não significa que os parlamentares não apresentam propostas de lei. No período de 1989 a 1994, os congressistas apresentaram 9.621 projetos de lei, mas somente 123 proposições foram sancionadas pelo presidente da República (MESSENERG, 2002). Ao longo dos anos de 1995 a 2002, os membros da elite parlamentar apresentaram 1.193 projetos de lei, mas somente 53 propostas foram transformadas em lei.

O parlamentar é consciente de que a maioria das suas propostas pode, como diz um velho ditado popular, 'morrer na praia', ou seja, muitos projetos de lei podem ser arquivados, engavetados ou, ainda, rejeitados. Talvez isto possa explicar a grande quantidade de propostas de lei arquivadas. Também se acredita que o baixo número de leis ordinárias aprovadas demonstra que os membros da elite parlamentar não se interessam em legislar sobre proposição de iniciativa parlamentar. Racionalmente é mais interessante legislar sobre as proposições de iniciativa do presidente da República, pois essas apresentam mais visibilidade nacional e podem trazer ganhos particulares nas próximas disputas eleitorais. Há que se ressaltar que conhecemos muitas coisas do presidencialismo de coalizão no Brasil, mas faltam estudos mais detalhados dos motivos do baixo volume de projetos de lei aprovados.

Do total de 1.193 leis ordinárias apresentadas ao longo do período em discussão, o PT foi a agremiação partidária que mais apresentou esse tipo de proposição, com 457 do total. Em seguida vêm o PC do B, PPB, PSDB, PMDB, PFL, PP, PDT, PTB e PSB com, respectivamente, 162, 139, 130, 99, 70, 43, 32, 32 e 29 casos do total. Dos projetos de lei apresentados pelos membros da elite parlamentar, o deputado Roberto Brant (PFL/MG) foi o único membro da elite que não apresentou nenhuma proposta de lei ao longo dos anos de 1995 a 2002; enquanto que, no mesmo período, o parlamentar Paulo Paim (PT/RS) foi o deputado responsável por 209 propostas. O curioso é que esse parlamentar só conseguiu transformar dois projetos em lei. Desse total, 64 propostas de sua autoria estão ativas (53 estão tramitando em conjunto, duas estão aguardando deliberação de recursos, uma está aguardando encaminhamento e oito estão prontas para en-

trar na pauta da Ordem do Dia) e as outras propostas estão inativas (134 foram arquivadas, uma foi devolvida ao autor, sete foram retiradas pelo autor e uma foi prejudicada). Na busca de uma análise mais detalhada das propostas de lei, apresenta-se a Tabela 2 que mostra a situação das matérias.

Tabela 2 - Situação dos projetos de lei
Câmara dos Deputados, 1995-2002

Situação	N	%
Arquivado	652	54,6
Tramitando em conjunto	200	16,8
Transformado em lei	53	4,4
Tramitando em regime de urgência	11	0,9
Aguardando deliberação de recurso	30	2,5
Aguardando retorno	30	2,5
Aguardando parecer	47	3,9
Aguardando designação de relator	14	1,3
Aguardando encaminhamento	3	0,2
Aguardando constituição de comissão temporária	1	0,1
Vetado totalmente	8	0,6
Devolvido ao autor	9	0,7
Retirado pelo autor	20	1,7
Pronto para entrar na pauta	98	8,3
Prejudicado	18	1,5
TOTAL	1.193	100,0

Fonte: Felisbino (2007).

A tabela registra que 433 matérias continuam ativas, mas paradas em algum lugar nas casas legislativas do Congresso Nacional. Como pode ser observado na tabela acima, mais da metade, ou 54,6%, das 1.193 propostas de lei foram arquivadas, enquanto 16,8% estão tramitando em conjunto com outras propostas. Também se observa que 8,3% das propostas estão prontas para entrar na pauta da Ordem do

Dia e apenas 4,4% foram transformadas em lei; logo em seguida vêm aguardando parecer, aguardando deliberação de recurso, aguardando retorno, retirada pelo autor, prejudicada, aguardando designação de relator, tramitando em regime de urgência, devolvida ao autor, vetada totalmente, aguardando encaminhamento e aguardando constituição de comissão temporária, com, respectivamente, 3,9%, 2,5%, 2,5%, 1,7%, 1,5%, 1,3%, 0,9%, 0,7%, 0,6%, 0,2% e 0,1% do total.

Desse montante de propostas, o que chama atenção é a quantidade de projetos de lei que foram arquivados. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma proposição pode ser arquivada por diversos motivos:

- A comissão, ao analisar qualquer proposição, poderá aprová-la, rejeitá-la ou, ainda, arquivá-la (RICD,³ 2000, art. 57, inciso IV).
- No final de cada legislatura, todas as proposições serão arquivadas, mas na Legislatura subsequente, num prazo de 180 dias e mediante requerimento, a proposição poderá ser desarquivada (RICD, 2000, art. 105, § único).
- A proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões será rejeitada e arquivada (RICD, 2000, art. 133, caput).
- Quando uma proposição está tramitando em conjunto com outra e somente uma delas é aprovada, a outra fica prejudicada e será arquivada (RICD, 2000, art. 163, inciso I).
- Quando a proposição for declarada prejudicada pelo presidente da casa legislativa ou pela comissão de mérito será arquivada (RICD, 2000, art. 164, § 4°).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados apresenta alguns motivos para arquivar propostas, mas acredita-se que os motivos são políticos. Nessa casa legislativa, nenhuma proposta de lei é remetida ao plenário sem que os membros do colégio de líderes façam uma avaliação das proposições (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A maioria das propostas apresentadas pelos parlamentares é individual e não coletiva, e muitas das propostas individuais são barradas pelos mem-

³ RICD, Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

bros desse colégio, ou seja, “o controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados”, diz Figueiredo e Limongi (1999, p. 10).

Seria interessante identificar quais foram os partidos que mais tiveram propostas de lei arquivadas. A Tabela 3 apresenta as legendas que tiveram propostas de lei arquivadas.

Tabela 3 - Propostas arquivadas
Câmara dos Deputados, 1995-2002

Partidos	N	%
PSDB	69	10,6
PT	253	38,8
PFL	32	4,9
PMDB	61	9,3
PPB	79	12,2
PC do B	72	11,1
PSB	19	2,9
PTB	17	2,6
PP	26	3,9
PDT	24	3,7
TOTAL	652	100,0

Fonte: Felisbino (2007).

Observa-se na tabela que o PT foi o partido que mais teve propostas de lei arquivadas, com 38,8% do total, seguido pelo PPB, PC do B, PSDB, PMDB, PFL, PP, PDT, PSB e PTB com 12,2%, 11,1%, 10,6%, 9,3%, 4,9%, 3,9%, 3,7%, 2,9% e 2,6% do total, respectivamente. Nota-se que tanto o bloco não-governista quanto o governista tiveram propostas arquivadas. Do total de 1.193 leis ordinárias apresentadas ao longo do período de 1995 a 2002, o bloco não-governista apresentou 680 propostas e desse total, 368 foram arquivadas, enquanto o grupo governista propôs 513 projetos de lei e desse montante, 284 foram arquivados.

Os dados informam que ser membro de partido que apóia o presidente da República não garante que a proposta de lei cumprirá

todo o processo de tramitação e será aprovada nas duas casas legislativas e sancionada pelo chefe do Executivo, por exemplo: o grande aliado dos governos de FHC foi o PFL e os membros da elite parlamentar desse partido apresentaram 70 propostas de lei e, desse total, 32 proposições foram arquivadas.

Retornando à Tabela 2 (Situação dos projetos de lei), observa-se que 53 propostas de lei foram sancionadas e oito foram vetadas totalmente pelo presidente da República. Com exceção do PTB, os demais partidos, membros da elite parlamentar, tiveram propostas convertidas em lei. Quem consegue aprovar propostas de lei na Câmara dos Deputados?

Segundo Amorim Neto e Santos (2002), os parlamentares que conseguem converter suas propostas em lei são aqueles que têm recursos e motivação política para acompanhar o árduo processo de tramitação e ter habilidade política para negociar com os outros parlamentares e, até mesmo, com o chefe do Poder Executivo. Esses autores verificaram e comprovaram, usando a técnica estatística do *logit* multivariado, que ter uma longa carreira na Câmara dos Deputados, ocupar importantes cargos nessa instituição e ter experiência no poder Executivo aumentam as oportunidades do deputado federal de ter suas propostas convertidas em lei. Também não se pode esquecer do *logrolling*, isto é, a troca de favores entre os parlamentares. O parlamentar vota em propostas de lei que não é do seu interesse, isto significa que o legislador vota em um projeto de lei esperando que o autor da proposta também vote no seu projeto, ou seja, existe um troca-troca de favores entre um proponente e o outro. Em resumo, "(...) a arte da legislação envolve barganhar, regatear e esforçar-se para tornar os acordos aceitáveis" (TULLOCK et al, 2005, p. 42).

2.2 Propostas transformadas em lei

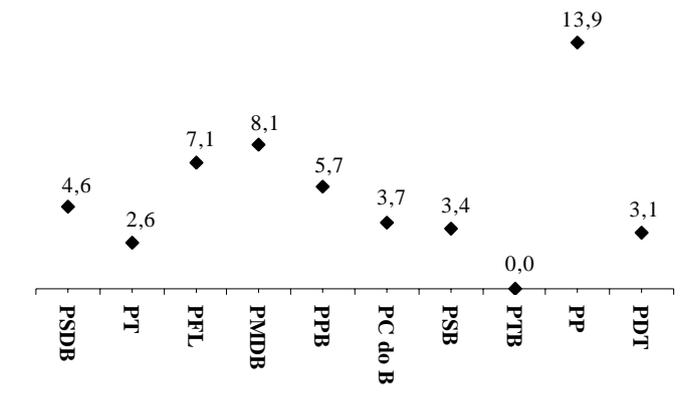
Das 53 propostas convertidas em lei, os membros da elite parlamentar pertencentes ao PT foram os que mais tiveram propostas aprovadas pelos colegas do Legislativo e sancionadas pelo presidente da República, com 12 casos. Em segundo lugar estão os peemedebistas e os pepebistas, com oito casos cada um, seguido pelos membros do PSDB, PC do B, PP, PFL, PSB e PDT, com seis, seis, seis, cinco, um e um caso do total, respectivamente.

O que esses números ainda podem revelar? Convém destacar que o PT, o principal e maior partido de oposição aos governos de FHC, foi a sigla partidária que mais teve propostas transformadas em

lei, enquanto o PSDB, partido do presidente da República, e o PFL, a principal legenda da base governista, conseguiram converter apenas 11 propostas em lei. Também é importante dizer que das 53 propostas convertidas em lei, os membros da elite parlamentar pertencentes às legendas partidárias do bloco governista tiveram 28 propostas aprovadas pelos demais colegas do poder Legislativo e sancionadas pelo chefe do Palácio do Planalto. Isto revela que não é correto supor, como querem alguns estudiosos, por exemplo, Ricci (2003), que os projetos de lei de iniciativa dos membros dos partidos da base governista teriam mais chances de se tornarem leis.

Quando se olha para o sucesso do partido na conversão de proposições em lei, o PT, que aparece em primeiro lugar, cai para nono, enquanto o PP, que está em terceiro lugar, sobe para o primeiro posto. Esse sucesso diz respeito ao índice que Limongi (2006) e Figueiredo e Limongi (2006) usaram para identificar o bom desempenho do presidente da República na produção de políticas públicas. Esse mesmo índice também pode ser usado para identificar o sucesso partidário na produção de leis. O cálculo do Índice do Sucesso Partidário na Produção de Leis é simples: divide-se o total de propostas transformadas em lei pelo total de projetos de lei enviados e multiplica-se por 100. O sucesso será bom quanto mais o índice se aproximar de 100. Por exemplo: ao longo dos anos de 1995 a 2002, o PT apresentou 457 projetos de lei e conseguiu converter em lei somente 12 propostas, então, $12 / 457 = 0,02 * 100 = 2,6$, ou seja, o Índice do Sucesso Partidário na Produção de Leis do PT corresponde a esse valor. O valor de 2,6 significa que três em 100 propostas submetidas são aprovadas. A seguir, o Gráfico 1 exibe o Índice do Sucesso Partidário na Produção de Leis na Câmara dos Deputados.

**Gráfico 1 - Índice do Sucesso Partidário na Produção de Leis
Câmara dos Deputados, 1995-2002**



Fonte: Felsbino (2007).

Observando os resultados apresentados no gráfico nota-se que o PP é a legenda partidária que teve o melhor êxito na produção de leis, pois o Índice do Sucesso Partidário na Produção de Leis foi de 13,9, isto é, em 100 proposições apresentadas 14 são transformadas em lei. Depois do PP vêm o PMDB, PFL, PPB, PSDB, PC do B, PSB, PDT, PT e PTB, com, respectivamente, 8,1, 7,1, 5,7, 4,6, 3,7, 3,4, 3,1, 2,6 e 0,0. O PTB foi o único partido que obteve um índice igual a zero, isto significa que das 32 propostas de lei submetidas nenhuma foi convertida em lei. De todos os partidos membros pertencentes à elite parlamentar, exceto o PTB, o PT foi a legenda que obteve o pior sucesso na produção de leis, pois seu índice foi de 2,6.

2.3 Propostas vetadas

Segundo Grohmann (2003), o veto é uma instituição. Como qualquer outra instituição, o veto é constituído por um conjunto de regras que disciplina a disputa entre os poderes Executivo e Legislativo na produção de políticas públicas. Todo veto é um ato político empenhado pelo chefe do Executivo e não pode ser derrubado por via judicial. O veto é a oposição formal do chefe desse poder ao projeto aprovado pelos parlamentares nas duas casas Legislativas. O veto só

pode ser apreciado e derrubado pela maioria absoluta do Congresso Nacional, ou seja, por mais da metade do número total dos parlamentares, incluindo os presentes e os ausentes à sessão. Pode-se, assim, pensar que existe uma correlação de forças entre os poderes Executivo e Legislativo. Essa correlação induz ao que se pode ser chamado de equilíbrio institucional (GOODIN, 2003). Por mais que esses dois poderes estejam em conflito constante, disputando interesses diferentes, esse equilíbrio provoca uma separação visível desses dois poderes constitucionais, que, por sua vez, é eficaz para a governabilidade. Noutras palavras, se não houver esse equilíbrio institucional haverá interferência de um poder sobre o outro.

Segundo o atual ordenamento constitucional, o veto pode ser total ou parcial (CF, 1988, art. 66, § 1º). Total quando o projeto de lei é vetado inteiramente e parcial quando é vetado somente o texto, e não palavras, de artigos, parágrafos, incisos ou alíneas (CF, 1988, art. 66, § 2º). Convém ressaltar que o veto parcial, de acordo com Carey e Shugart (1992), “(...) permite ao presidente dissecar a legislação e criar pacotes finais que são mais aceitáveis ao Executivo, como resultado o poder presidencial se torna mais flexível e mais potente do que seria somente com o veto total” (citado por PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 47). Aprovado um projeto de lei na forma regimental, será ele enviado ao chefe do Executivo para ser sancionado e promulgado ou vetado. Caso seja vetado, o presidente da República terá que manifestar, por escrito, a sua oposição ao projeto de lei, fazendo chegar ao presidente do Senado Federal, no prazo regimental, os motivos de seu desacordo com a proposição.

No atual ordenamento constitucional, o veto também pode ser inconstitucional ou contrário ao interesse público (CF, 1988, art. 66, § 1º). A inconstitucionalidade, de acordo com Meirelles (1993, p. 56), “(...) é a colidência da proposição com a Constituição Federal (...)”, ou seja, é quando a proposta de lei contraria alguma norma constitucional, por exemplo: o Projeto nº 440/1999, que dispõe sobre a criação do Conselho Federal e dos Regionais da profissão de técnico agrícola. Essa proposta está em desacordo com art. 61, § 1º, inciso II, alíneas a) e b), da atual Constituição Federal, que atribui ao chefe do poder Executivo a iniciativa privativa de lei que propõe a criação, estruturação e atribuição dos Ministérios e dos órgãos da administração pública. Já o veto fundamentado na contrariedade ao interesse público contém maior subjetividade. Isto significa que o presidente da República não se apóia em normas constitucionais para fundamentar o seu veto, mas sim em outros ordenamentos jurídicos ou, até mesmo, em decisões técnicas dos funcionários dos ministérios. Assim, o que,

para o presidente da República pode ser contrário ao interesse público, não necessariamente o será para os membros do Congresso Nacional. Por exemplo: o Projeto nº 5.063/2001 denomina Rodovia Jorge Amado o trecho da Rodovia BR 415 que interliga as cidades de Itabuna e Ilhéus, no Estado da Bahia. Essa proposição foi enviada ao Ministério dos Transportes e esse órgão decidiu, apoiado na Resolução nº 2.646, de 11 de dezembro de 1978, do Conselho de Administração do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que as rodovias construídas, pavimentadas e mantidas pelos governos estaduais não são de competência da União.

Apresentados os motivos do uso do veto, percebe-se que, ao longo dos anos de 1995 a 2002, foram vetadas pelo chefe do Palácio do Planalto sete propostas de lei. Desse total, seis pertenciam ao PT, uma ao PC do B e uma ao PPB. A maioria dos projetos de lei vetados foi proposta pelo PT e isto não surpreende, pois essa legenda partidária foi a que liderou o bloco opositor nos dois governos de FHC. Todas as propostas de lei foram vetadas porque contrariavam o interesse público.

2.4 A classificação do conteúdo: propostas transformadas em lei e proposições vetadas

Para conhecer o conteúdo, todas as propostas transformadas em lei e as proposições vetadas pelo presidente da República foram classificadas, quanto a sua relevância, em três categorias: a) alta, b) média e c) baixa (FELISBINO, 2007; 2003). Os projetos que dão incentivos às áreas social, econômica e política foram considerados de alta relevância, pois são propostas que estimulam a educação, saúde, saneamento, crescimento econômico, direitos humanos, cidadania, conservação do meio ambiente, transporte coletivo, trânsito, segurança pública, mercado de trabalho, anistia política, combate a violência etc. Essas propostas atingem todos ou uns poucos indivíduos. Os projetos de lei considerados de média relevância são propostas administrativas, pois são proposições que procuram regulamentar as atividades das esferas pública e privada. Os projetos de média relevância são propostas que atingem poucos indivíduos. Já as propostas de lei consideradas de baixa relevância são as de homenagens, pois são propostas que dão ou trocam nomes de rodovias e instituições públicas ou, ainda, que instituem alguma data especial. Essas propostas atingem um único ou poucos indivíduos. Também as propostas transformadas em lei e os projetos vetados pelo chefe do Executivo foram classificados, quanto à sua área, tendo como base à classificação sugerida por Figueiredo e

Limongi (1999). Esses autores classificaram as propostas de lei em cinco categorias: a) administrativa, b) social, c) econômica, d) política e e) homenagem. Diante dos critérios estabelecidos, qual são a relevância e a área das propostas transformadas em lei e dos projetos vetados presidente da República?

Com relação às propostas transformadas em lei, ao longo dos anos de 1995 a 2002, foram sancionados 53 projetos de lei e desse total, 29 são de alta, 15 de média e nove de baixa relevância. Dos 29 projetos de lei de alta relevância encontram-se propostas do tipo: o Projeto nº 1.240/1995, que define crime de preconceito de raça ou cor, o Projeto nº 4.434/1998, que institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das microempresas e das empresas de pequeno porte etc. Os 15 projetos de lei de média relevância compreendem propostas que dizem respeito aos seguintes temas: o PL nº 1.521/1996, que regulamenta a radiodifusão livre e comunitária, o Projeto nº 3.456/1997, que institui as normas gerais relativas à atividade de peão de rodeio etc. Dos nove projetos de lei de baixa relevância encontram-se propostas do tipo: o Projeto nº 267/1999, que institui o dia 18 de maio de cada ano o dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, o Projeto nº 6.386/2002, que denomina Brigadeiro Lysias Rodrigues o Aeroporto de Palmas, no Estado de Tocantins etc.

Vale a pena um exame mais cuidadoso das propostas convertidas em lei e para isto as informações expostas acima foram desagregadas. A Tabela 4 ilustra a distribuição da relevância das propostas transformadas em lei, por partidos.

Tabela 4 - Relevância das propostas convertidas em lei, por partidos
Câmara dos Deputados, 1995-2002

Partidos	Relevância dos projetos de lei			TOTAL	
	Alta	Média	Baixa		
PSDB	N	3	3	-*	6
	%	50,0	50,0	-	100,0
PT	N	8	2	2	12
	%	66,6	16,7	16,7	100,0
PFL	N	3	-	2	5
	%	60,0	-	40,0	100,0
PMDB	N	6	1	1	8
	%	75,0	12,5	12,5	100,0

PPB	N	2	5	1	8
	%	25,0	62,5	12,5	100,0
PC do B	N	2	3	1	6
	%	33,3	50,0	16,7	100,0
PSB	N	-	-	1	1
	%	-	-	100,0	100,0
PP	N	4	1	1	6
	%	66,6	16,7	16,7	100,0
PDT	N	1	-	-	1
	%	100,0	-	-	100,0

Fonte: Felisbino (2007).

Obs.: * Sinal para indicar N e % igual à zero.

Nota-se que o PT e PMDB foram as legendas que mais tiveram propostas transformadas em lei de alta relevância, respectivamente, com oito e seis casos, enquanto os demais partidos, exceto o PTB, tiveram entre um e quatro casos. Na quarta coluna (Média) da tabela acima, observa-se que o PPB foi o partido que mais conseguiu transformar propostas em lei de média relevância, com cinco casos. As outras legendas, com exceção do PTB, conseguiram entre um e três casos. Depreende-se da quinta coluna (Baixa) da Tabela 4 que o PT e PFL foram as instituições partidárias que mais tiveram propostas de baixa relevância, com dois casos cada uma, respectivamente, enquanto os demais partidos, exceto o PTB, tiveram um caso cada um.

Quanto à área das propostas vetadas pelo chefe do Palácio do Planalto, seis foram de média relevância, uma de baixa e a outra de alta relevância. Como foi observado anteriormente, dos oito projetos de lei vetados, seis foram do PT e, desse total, cinco foram de média e um de baixa relevância. A proposta vetada do PC do B foi de alta relevância, enquanto a do PPB foi de média.

Dos 53 projetos de lei sancionados, identifica-se que 43,3% são da área social e 24,5% são administrativas. Em seguida vêm as propostas das áreas de homenagem, econômica e política, com 16,9%, 13,2% e 1,9% do total, respectivamente. Com o intuito de explorar com maior profundidade a variável área, foram desagregados os dados exibidos na frase acima por legenda partidária. A Tabela 5 mostra a distribuição das áreas das proposições transformadas em lei, por partidos membros da elite.

**Tabela 5 - Área das propostas convertidas em lei, por partido
Câmara dos Deputados, 1995-2002**

Partidos	Área dos projetos de lei					TOTAL	
	Adm*	Soc	Eco	Pol	Hom		
PSDB	N	3	-**	3	-	-	6
	%	50,0	-	50,0	-	-	100,0
PT	N	1	8	1	-	2	12
	%	8,3	66,7	8,3	-	16,7	100,0
PFL	N	-	2	1	-	2	5
	%	-	40,0	20,0	-	40,0	100,0
PMDB	N	1	4	1	1	1	8
	%	12,5	50,0	12,5	12,5	12,5	100,0
PPB	N	5	2	-	-	1	8
	%	62,5	25,0	-	-	12,5	100,0
PC do B	N	2	3	-	-	1	6
	%	33,3	50,0	-	-	16,7	100,0
PSB	N	-	-	-	-	1	1
	%	-	-	-	-	100,0	100,0
PP	N	1	4	-	-	1	6
	%	16,7	66,6	-	-	16,7	100,0
PDT	N	-	-	1	-	-	1
	%	-	-	100,0	-	-	100,0

Fonte: Felisbino (2007).

Obs.: * Adm = Administrativa, Soc = Social, Eco = Econômica, Pol = Política e Hom = Homenagem. ** Sinal para indicar N e % igual à zero.

Começando pela área social, observa-se que o PT, PMDB, PP, PC do B e PFL foram os partidos que mais tiveram propostas transformadas em lei, com oito, quatro, quatro, três e dois casos cada partido. Os que incentivaram a área administrativa foram as siglas partidárias do PPB, PSDB, PC do B, PT, PMDB e PP, respectivamente.

te, com cinco, três, dois, um, um e um caso. Na quinta coluna (Eco), nota-se que o PSDB, PT, PFL e PMDB foram as legendas que mais conseguiram transformar propostas em lei. Propostas de lei na área política, como sempre, não foram de interesse dos parlamentares. O número de leis que tratam dessa área é significativamente baixíssimo. Somente o PMDB conseguiu transformar uma proposta em lei na área política. Essa lei refere-se ao PL nº 534/1995, de autoria do deputado José Luiz Clerot (PMDB/PE), que perdoa os eleitores que não votaram nas eleições municipais de 1992 e nas gerais de 1994.

É interessante notar que os membros da elite parlamentar pertencentes aos partidos de esquerda concentraram-se especificamente na área social. Somente o PT conseguiu transformar oito proposições em lei nessa área, enquanto o PC do B só teve três propostas. Já os partidos do bloco governista concentraram-se nas áreas administrativa e econômica, ou seja, as áreas de maior interesse nos dois governos de FHC. Na administrativa, as legendas governistas conseguiram transformar dez propostas em lei, com destaque ao PPB que foi responsável por cinco leis. Na outra área, a econômica, o bloco governista teve cinco proposições transformadas em lei.

Quanto às áreas das propostas vetadas pelo presidente da República, quatro propostas concentraram-se na área social, duas na econômica, uma na administrativa e uma na honorífica. As proposições vetadas do PT concentraram-se na área social, econômica e honorífica, com três, duas e uma, respectivamente. O projeto de lei do PC do B concentrou-se na área social e o do PPB na administrativa.

3 Considerações finais

O que se pode concluir a partir do exame da produção de leis dos deputados federais membros pertencentes à elite parlamentar? Os resultados e as discussões empreendidas ao longo deste artigo mostram que o deputado federal pertencente ao seletivo grupo de parlamentares da Câmara dos Deputados apresentou uma baixíssima produção de leis: das 1.193 propostas de lei apresentadas somente 53 viraram leis. O parlamentar não tem nenhum custo para propor propostas de lei, senão o de elaborá-las, mas isto é trabalho para os seus assessores particulares e dos técnicos legislativos da Câmara dos Deputados. Há que se ressaltar que o Regimento Interno dessa casa Legislativa e outros ordenamentos jurídicos não estipulam limites para propor projetos de lei. Em outras palavras, o parlamentar pode apresentar muitas propostas de lei, mesmo que elas sejam propostas-

bandeiras (RICCI, 2003). As propostas-bandeiras “(...) são aqueles projetos de lei apresentados mesmo sabendo-se que nunca serão aprovados ou mesmo debatidos. Neste sentido, o congressista apresenta a proposta com o objetivo específico de sinalizar (para seus eleitores, para os grupos de pressão etc.) sua posição e comprometimento com a causa em debate” (RICCI, 2003, p. 728). As propostas-bandeiras são proposições puramente eleitoreiras, cujo objetivo é mostrar perante aos seus ou futuros eleitores que estão desempenhando as atividades a que foram designados.

Também foi identificado um número muito alto de arquivamento de propostas de lei. A área de pesquisa Estudos Legislativos vem ganhando muita importância dentro da Ciência Política brasileira e vários temas já foram tratados, mas ainda há muitas carências de estudos a respeito do funcionamento do poder Legislativo, em especial da Câmara dos Deputados. Uma dessas carências é o estudo do arquivamento das propostas de lei, pois ainda não se conhece os motivos de uma proposta ser arquivada: por que algumas propostas são bem-sucedidas e outras não?

Por fim, os dados apresentados apontam para um parlamentar mais envolvido com as questões sociais que, por sua vez, dá menor atenção à área política. O maior envolvimento com a área social confirma os estudos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (1999) e Amorim Neto e Santos (2003), pois esses autores identificaram que as propostas de lei dessa área são as preferidas dos deputados federais e o mesmo ocorre com os membros da elite parlamentar.

Referências

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz W. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ARAÚJO, Paulo M. **Instituições políticas e democracia: processo e produção legislativos na câmara municipal de Belo Horizonte 1989-1996**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

BOLFARINE, Heleno e BUSSAB, Wilton O. **Elementos de amostragem**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 2000.

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

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. O sistema político brasileiro: entre mitos e fatos [Online]. Disponível em: <www.ifb.com.br/arquivos/Limongi.pdf>. Acesso em: 18/08/2006.

_____; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: FGV, 1999.

FELISBINO, Riberti A. **O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos, 2003.

_____. **Origem social, perfil de carreira e patrimônio: um estudo da elite parlamentar da câmara dos deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos, 2007.

GOODIN, Robert E. Las instituciones y su diseño. In: _____. **Teoría del diseño institucional**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.

GROHMANN, Luís Gustavo M. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2003.

MEIRELLES, Hely. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MESSENBERG, Débora. **A elite parlamentar do pós-constituinte: atores e práticas**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo-Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

QUEIROZ, Antonio A. **Os cabeças do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no poder Legislativo** [Online]. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/cabecas/pdf/cabecas2005.pdf>>. Acesso em: 11/11/2005.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**, Belo Horizonte: UFMG, 2006.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

TULLOCK, Gordon et al. **Falhas de governo**: uma introdução à teoria da escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

Riberti de Almeida Felisbino
E-mail: ribertialmeida@yahoo.com.br

Artigo recebido em janeiro/2009.
Aprovado em outubro/2009.