



5.2 Executive-Legislative Relations in Brazil

APROPRIAÇÃO DA AGENDA DO LEGISLATIVO: USURPAÇÃO OU COOPERAÇÃO ENTRE OS PODERES?

RAFAEL SILVEIRA E SILVA

Universidade de Brasília (UnB) - Brasil

rsilveirasilva@gmail.com

rssilva@senado.gov.br

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

Universidade de Brasília (UnB) - Brasil

suely.araujo@camara.gov.br

APPROPRIATION OF THE LEGISLATIVE AGENDA: USURPATION OR COOPERATION BETWEEN BRANCHES OF POWERS?

The Executive has a broad set of resources of power, *de jure* and *de facto*, making clear its predominance in the initiative of legislative proposals for the management and conduct of state public policies. However, it has often been observed that the Executive itself also appropriates the agenda of the Legislative Branch, drawing on discussions and even texts of parliamentary projects, turning them into provisional measures or bills of his initiative. In this paper we study this phenomenon, hitherto not addressed in the Brazilian literature, especially by their looks counter-intuitive, with a view to investigating how it manifests itself, trying to locate it in the spectrum formed by the strategies of delegation and unilateral action and seeking add new elements to understand the relationship between the Legislative and Executive Brazilians.

APROPIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA: USURPACIÓN O COOPERACIÓN ENTRE LOS PODERES?

El Ejecutivo tiene un amplio conjunto de poder, *de jure* y *de facto*, dejando en claro su prevalencia en la iniciativa de las propuestas legislativas para la gestión y ejecución de políticas públicas estatales. Sin embargo, se ha observado a menudo que el propio Poder Ejecutivo también se apropiase de la agenda del Congreso, sobre la base de debates e incluso textos de los proyectos parlamentarios, convirtiéndolas en los decretos presidenciales o proyectos de su iniciativa. Este es un aspecto contra intuitivo porque hay un percepción generalizada de que el Legislativo tiene una función marginal en relación al Ejecutivo. En este trabajo se estudia este fenómeno, que hasta ahora fue poco abordado en la literatura, con el fin de investigar cómo el se manifiesta, para ubicarle en el espectro formado por estrategias que puedan entremezclar desde la delegación hasta la acción unilateral. Además, se busca añadir nuevos elementos para entender la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el Brasil, y posiblemente en otros países presidencialistas latinoamericanos.

APROPRIAÇÃO DA AGENDA DO LEGISLATIVO: USURPAÇÃO OU COOPERAÇÃO ENTRE OS PODERES?

O Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos de poder, *de jure* e *de facto*, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas. No entanto, com frequência tem-se observado que o próprio Executivo também se apropria da agenda do Poder Legislativo, valendo-se de discussões e até mesmo de textos de projetos de parlamentares, transformando-as em medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa. Nesse trabalho estudaremos esse fenômeno, até agora não tratado na literatura brasileira, especialmente pelo seu aspecto contra-intuitivo, com vistas a investigar de que maneira ele se manifesta, procurando localizá-lo no espectro formado pelas estratégias de delegação e de ação unilateral e buscando agregar novos elementos para a compreensão da relação entre o Legislativo e o Executivo brasileiros.

Apropriação da agenda do Legislativo: usurpação ou cooperação entre poderes?

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO
RAFAEL SILVEIRA E SILVA¹

INTRODUÇÃO

Na formulação das políticas públicas em governos presidencialistas, o Executivo tende a concentrar grande número de prerrogativas e, conseqüentemente, força política, em detrimento do Parlamento que, em tese, seria o responsável por conceber, mediante a produção de leis, as linhas mestras da atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado.

No Brasil, o Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos de poder, de *jure e de facto*, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas. A experiência brasileira registra uma quantidade muito grande de leis criadas pelo Executivo. Tal efeito parece estar ligado ao período de governo autoritário dos militares (1964-1985), bem como à aparente passividade do Legislativo, que necessita manter relações de cordialidade com um Executivo, detentor de vários recursos de poder.

Como destacam diferentes autores (Pereira e Mueller, 2000; Figueiredo e Limongi, 2001; Amorim Neto, 2003), no Brasil a preponderância do Executivo é explicada por regras que asseguram ao Presidente da República exclusividade na iniciativa dos projetos de lei em matérias como a organização da administração federal e o orçamento, a possibilidade de adoção das medidas provisórias, bem como o poder de solicitar urgência da tramitação de uma determinada matéria. Além disso, esses instrumentos são reforçados pela capacidade de centralização do processo decisório pelos líderes dos partidos da coalizão majoritária dentro do Congresso. Esse conjunto de fatores permite que o Presidente molde ou até mesmo defina a agenda legislativa.

Até o momento, os estudos têm-se dedicado a explicar de diferentes formas como o Executivo se relaciona com o Legislativo para ter sucesso, ou seja, para ter sua agenda de propostas e políticas aprovada. Entretanto, pouco se tem avançado na investigação sobre o processo de formação da agenda do Poder Executivo, especialmente quanto à participação direta ou indireta dos parlamentares, de quaisquer siglas partidárias.

Nesse sentido, este artigo aborda tema ainda inexplorado no campo acadêmico. Constatou-se que, com considerável freqüência, o Executivo se apropria do conteúdo de projetos elaborados por parlamentares, apresentando-os como medidas provisórias ou como projetos de lei de sua iniciativa. Tal prática pode assumir diferentes feições em *continuum* crescente que reflete diferentes graus de apropriação: abordagem de temáticas já trabalhadas no âmbito do Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou até mesmo cópias literais de dispositivos de proposições legislativas em trâmite.

Estudaremos esse fenômeno, que a princípio poderia ser tratado como contrafactual, com vistas a investigar e tentar compreender como e porque se manifesta, procurando localizá-lo no espectro formado entre, de um lado, estratégias de delegação, e do outro, ações unilaterais. São apresentados estudos de caso em campos temáticos diversos, fruto de esforço exploratório

¹ Mestre e doutoranda em ciência política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – Brasil (UnB), consultora legislativa da Câmara dos Deputados, e-mail: suely.araujo@camara.gov.br. Mestre e doutorando pelo Instituto de Ciência Política da UnB, consultor legislativo do Senado Federal, e-mail: rsilveirasilva@gmail.com.

inicial realizado com fulcro tanto em dados fornecidos por vários consultores legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quanto na base documental sobre os processos legislativos disponível no Parlamento.

De forma geral, buscam-se novos elementos de compreensão da relação entre o Legislativo e o Executivo no Brasil, que coloquem à prova a assunção generalizada de que o parlamentar é mero figurante no jogo de construção das leis e, assim, também contribuam para a elaboração de um quadro mais fidedigno sobre a complexidade do processo político associado à produção legislativa.

CONTROLE DA AGENDA E A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

A relação entre os poderes do Estado é tema que está nas raízes dos estudos sobre sistemas políticos. Montesquieu já explicitava a interdependência entre os poderes, associada à imbricação de tarefas, combinação de forças, interferência e alcance da moderação. Nos escritos federalistas sobre *checks and balances*, o foco colocava-se na limitação de um poder pela contraposição de outro. O espírito usurpador do poder imporia a necessidade de barreiras².

As relações entre Executivo e Legislativo, em todos os regimes democráticos, serão marcadas por níveis relevantes de conflito, especialmente nos sistemas presidencialistas com multipartidarismo (Pereira, Power e Rennó, 2008). Os diferentes quadros nesse sentido têm efeitos complexos que apresentam relação direta com a questão da governabilidade.

Sobre o tema em foco – a produção de leis –, é importante colocar que o século XX foi marcado pela transferência gradual da capacidade de estabelecer normas do Legislativo para o Executivo, algo que Weber prenunciou, tendo em vista o inevitável aumento de regras impostas pela burocracia estatal, além de destacar a relevância do controle parlamentar da administração, especialmente quanto à questão orçamentária (Weber, 2006).

Tem prevalecido a noção de que, nas legislaturas das democracias contemporâneas, há mais reatividade do que proatividade. Segundo estudo comparativo realizado por Shugart e Carey (1992), o chefe do Executivo no Brasil está entre os mais poderosos do mundo no que se refere a poder legiferante. Levantamento realizado por Figueiredo e Limongi (1999), demarcando o período entre 1989 e 1994, apontou que 86% das leis sancionadas tiveram origem no Executivo. Essa predominância, como já sabemos, tem fundamento em um conjunto de bases institucionais, já mencionadas, que asseguram ao Executivo o controle da agenda do Legislativo. Além disso, o processo decisório dentro do Congresso Nacional é muito centrado nas lideranças partidárias e na direção de cada casa legislativa.

Esses fatores não isentam o Executivo da necessidade de apoio do Legislativo para governar, pois este é o lócus onde se dá a palavra final sobre as propostas legislativas. O Executivo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada. E essa aprovação implica a possibilidade de ajustes na proposta. Quando submetida ao processo legislativo, a proposta do Executivo está sujeita a mudanças e aprimoramentos. O grau de contribuição varia conforme as regras e os procedimentos, bem como com a aglutinação com os interesses da coalizão majoritária. Aliás, esse passa a ser o eixo da relação entre o Executivo e o Legislativo: como formar e lidar com maiorias no Congresso.

No caso brasileiro, o uso das medidas provisórias tem sido o instrumento preferido pelo Presidente para promover mudanças de políticas com menores custos em termos de processo decisório, e esse aspecto representa bem a maneira como o Legislativo e o Executivo têm estabelecido suas práticas recíprocas. Para alguns, as medidas provisórias favorecem o Executivo a legislar com mais autonomia, sustentando a ideia de abdicação da função legislativa e o exercício do poder decorrente da posição do Executivo de iniciador do jogo

² *The Federalist Papers*, n. 48 (1788). Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed48.asp. Acesso em: 10 mai. 2010.

(*first mover*). Outros colocam em dúvida essa perspectiva, sugerindo que, em lugar de abdicação, haveria delegação do Legislativo para o Executivo, visando coordenar, estabilizar decisões e garantir maior eficiência nos resultados de políticas. Na literatura brasileira, tem predominado a ideia da delegação, indicando que o Legislativo coopera com o Executivo, condicionando seu apoio ao alinhamento de preferências com os objetivos dos parlamentares, especialmente os de natureza eleitoral (Figueiredo e Limongi, 2003).

Embora o padrão usurpação/cooperação tenha sido preliminarmente posto para estudar o uso das medidas provisórias, entende-se que ele pode ser estendido a todas as demais formas de proposição apresentadas pelo Executivo, pois, afinal, se as políticas podem facilmente ser tratadas via medidas provisórias, por que várias delas são submetidas por meio de projetos de lei? Em resumo, se a política for estabelecida por decreto ou via projeto de lei, deve-se ter em mente que os legisladores fazem parte de contrato de manutenção de parte da legislação. Significa dizer que, ainda se utilizando de medidas provisórias, o legislador não é excluído do acordo sobre as políticas.

A escolha de medidas provisórias ou leis deve ser analisada como resultado de um processo único, como “cara ou coroa” são resultados alternativos ao se lançar uma moeda. Sempre que uma política deve ser aprovada, os agentes sabem que isso pode ser feito por caminhos distintos (Palanza, 2009). Devem-se, pois, entender os determinantes, estratégias e preferências que estão em jogo na tomada de decisão. As regras que regulam o processo legislativo das diferentes proposições são certamente um fator determinante. Mas a razão fundamental, ainda segundo Palanza (2009), é que existem diferentes perspectivas sobre a forma com que os políticos enxergam os benefícios de suas decisões. Isso varia de país para país, e consoante as áreas políticas. É justamente esse quadro que compõe por diversas vezes as tensões entre Executivo e Legislativo, envolvendo delegação, ou não, de mais poder decisório para ao governo, tópico que, entre outros aspectos, apresenta implicação no grau maior ou menos de detalhamento dos diplomas legais gerados, como explicam Epstein e Halloran (1999) e Gilmour e Halley (1994), a partir da experiência norte-americana.

FORMAÇÃO E APROPRIAÇÃO DA AGENDA DO LEGISLATIVO

Como observamos, o Executivo explora estrategicamente as ferramentas de que dispõe para controlar e aprovar sua agenda legislativa, e isso é derivado da forma como a relação Executivo-Legislativo é abordada, ou seja, pelas conexões, empiricamente verificáveis, entre a formação de governo de coalizão e o padrão de atuação dos *agenda setters* no Legislativo. Mesmo observando que a atuação do Legislativo ocorre sob fortes restrições, ela está longe de ser desprezível, apresentando também suas formas de restrição à atuação do Executivo.

Até agora, os estudos privilegiam o “controle” e a “aprovação” da agenda legislativa do Executivo, mas não observam o processo de formação dessa agenda. Em muitos casos pressupõe-se que, antecipando as reações do Legislativo, o Executivo calibraria as medidas que submete ao Legislativo, enviando apenas propostas que serão aprovadas. Isso indicaria o caráter exógeno da agenda, que seria formada previamente à sua submissão ao Poder Legislativo.

Limongi e Figueiredo (2009, p.100) alertam de maneira acertada que as agendas substantivas de políticas do Executivo e do Legislativo são complementares e não antagonicas, sendo o seu conteúdo definido pelo processo político e relacionado às preferências dos atores:

A agenda que se manifesta é construída politicamente, que leva, portanto, em conta as reações do Legislativo, isto é, antecipa suas reações. Na realidade, mais do que isso, é uma agenda cuja elaboração não deixa inteiramente alheio o Poder Legislativo. Não se trata, propriamente, de uma agenda do Executivo, mas sim de uma agenda da maioria. Nesses termos, não apenas antecipa, mas incorpora a reação de parte do Legislativo.

Esses autores defendem que a formação e a ação da maioria importariam coordenação entre os dois Poderes e, portanto, fusão das agendas. A elaboração da agenda ocorreria no interior da coalizão de governo, ou seja, seria endógena. No entanto, a ação de coordenação não implicaria necessariamente identidade de interesses e ausência de conflitos. Inácio (2009, p. 361) reforça essa ideia, indicando que a arena legislativa é decisiva para a acomodação de interesses da coalizão, “na medida em que faculta a calibragem recíproca das propostas legislativas defendidas por seus membros”.

Desse modo, na origem, a agenda legislativa do Executivo pode ser formulada pela burocracia e depois submetida às lideranças da coalizão (calibragem *ex-ante*), mas também pode contar com propostas já em tramitação dentro do Congresso, não raro em adiantado processo de discussão e amadurecimento. Assim, o Executivo pode apropriar-se de uma agenda originada no Legislativo, tornando-a, conforme entendimentos com a coalizão de apoio, sua própria agenda (calibragem *ex-post*).

Tais aspectos são importantes, mas ainda insuficientes para explicar todas as estratégias utilizadas pelo Executivo para formular sua agenda legislativa. É importante observar que o processo de calibragem da agenda pode não satisfazer aos interesses dos parlamentares que introduziram as propostas posteriormente apropriadas pelo Executivo. Além disso, existe a possibilidade de a agenda legislativa do Executivo ser construída por meio de apropriação de propostas de parlamentares da oposição, com ou sem apoio dos mesmos, mas por outra parte, com o ativo apoio da coalizão:

(...) ao mesmo tempo em que revisam e modificam as propostas enviadas pelo presidente, os membros da coalizão, coordenados pelos líderes partidários, devem bloquear agendas alternativas introduzidas pelas oposições (Inácio, p. 356).

Esses aspectos dão dimensão de que as estratégias adotadas pelo Executivo na formação da agenda legislativa de seu interesse podem ser mais variadas e complexas do que se imagina, inclusive transcendendo a esfera de atuação no âmbito da coalizão de apoio e alcançando a oposição. Também pode ressaltar que, mesmo dispondo de vários recursos de poder para controlar os resultados desejados, o Executivo ainda se utiliza de outros expedientes, que podem variar de acordo com as regras legislativas e as regras informais que caracterizam as negociações no interior do Congresso.

Entendemos que essa questão é muito relevante, pois se refere a uma etapa anterior à questão do “controle” e da “aprovação” da agenda, ou seja, diz respeito à “construção” da agenda em si. Pode-se verificar potencial para uma participação importante do parlamento, na medida em que este passa a ser fonte relevante para alimentar a agenda do Executivo. Chamaremos esse fenômeno de *apropriação*.

MODELO DE APROPRIAÇÃO DA AGENDA

Conforme a seção anterior, observamos que o fenômeno da apropriação pode ocorrer em relação a propostas de parlamentares da coalizão e da oposição, o que implica dizer que existem chances de ocorrer por processos de usurpação ou por cooperação, tal como vimos em relação às medidas provisórias, pois isso é o que caracteriza as relações entre os poderes. Portanto, buscaremos detalhar como as ações de apropriação realizadas pelo Executivo se localizam no espectro formado entre as ações de cooperação e de usurpação.

Julgamos que, conforme a posição mais ou menos cooperativa do Executivo, o processo de apropriação pode assumir várias características. Elas serão os eixos analíticos a partir dos quais buscaremos compreender o fenômeno, que trataremos tal como uma linha contínua entre usurpação e cooperação, pois entendemos que tais características não constituem posições estanques. Propõe-se, então, a criação de um modelo analítico (heurístico) que nos ajude a construir um índice de apropriação, capaz de nos mostrar o perfil da estratégia do

governo. Tal índice levará em consideração os seguintes indicadores: (i) a participação dos parlamentares; (ii) a abordagem escolhida pelo Executivo para fazer uso da agenda do Legislativo; e (iii) o instrumento legislativo escolhido para estabelecer a agenda a partir da qual o Executivo trabalhará com sua coalizão³.

O índice de apropriação (IA) é obtido da seguinte forma:

$$IA = \sum_{i=1}^n \alpha_i$$

onde

n representa o número de indicadores selecionados para avaliar cada processo de apropriação

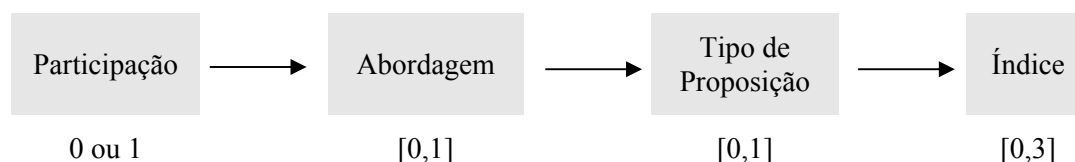
i representa cada proposta do Executivo, tal que

$\alpha_i \in [0;1]$ representa o escore recebido por cada indicador; e $0 \leq IA_i \leq n$.

Nossa unidade de análise será cada proposição apresentada pelo Executivo cujo conteúdo, direta ou indiretamente, já tenha um correspondente dentro do Congresso Nacional. Cada indicador apresentará diferentes níveis, que serão ponderados pelo grau de cooperação apresentado pelo Executivo no processo de apropriação. A noção que gostaríamos de passar é a de que uma apropriação com grau elevado de cooperação está diretamente relacionada a formas de tornar mais ágil a ação sobre políticas (Carey e Shugart, 1998) unindo as preferências entre os poderes. Por outro lado, quando mais elementos de não-cooperação houver na apropriação, mais este fenômeno assumirá contornos de usurpação. Na análise de cada caso, será observada a contribuição de cada indicador para a formação do índice de apropriação. O escore determinado a cada indicador terá uma escala que variará entre “0” (menor incidência de apropriação) a “1” (maior incidência). Sendo composto pelos três indicadores, o índice variará de “0”, grau mínimo de apropriação e máximo de cooperação, a “3”, grau máximo de apropriação e máximo de usurpação.

No nosso modelo, o primeiro indicador será o principal, aquele que definirá as opções relativamente aos demais indicadores.

Figura 1 – Índice de apropriação: sequência da apuração dos indicadores



O primeiro indicador verifica a participação dos parlamentares no processo de negociação ou de tramitação da proposta do Executivo desde que: (i) tenha sido autor da proposta apropriada; ou (ii) no âmbito das comissões temáticas, seja relator e tenha produzido parecer sobre a proposta que sofreu apropriação (*agenda holder*). Entende-se que a participação dos parlamentares que já cuidavam da proposição que foi apropriada significa um gesto de cooperação do governo. Do contrário, quando os parlamentares forem aliçados desse processo, isso indica não-cooperação. Participar é ser ouvido, consultado ou chamado a integrar o processo de tramitação e discussão da proposição apresentada pelo governo.

O quesito participação é fundamental para os parlamentares, dado que, submetidos a um processo de apropriação de suas propostas, buscam fazer parte e serem ouvidos ao máximo, de modo a obter ganhos políticos. Não se deve olvidar que os políticos também derivam suas preferências de atores externos e a eleitores. Os políticos dão suporte às

³ É importante evidenciar que o modelo proposto apenas avaliará a forma pela qual o Executivo decidiu apropriar-se da agenda do Legislativo. A análise não diz respeito ao resultado final do processo legislativo, ou seja, se o governo teve sucesso ou não na tramitação da proposta.

políticas requeridas por esses agentes, os quais, em troca, lhes fornecem recursos para que promovam suas carreiras políticas.

É justamente a premissa de que o político, por razões individuais ou ideológicas, tem interesse em se manter no poder, visando à reeleição. Por isso, conseguir que seja reconhecida a relevância de sua participação em processos que têm um potencial real de se tornarem lei, atendendo a demanda de seus eleitores, é sempre importante. Do ponto de vista do parlamentar, essa participação será reconhecida pela publicidade, concretizada via “paternidade” (autoria da proposição aprovada), atuação na relatoria ou, de alguma forma tornada pública, participação relevante nas negociações políticas.

O parlamentar vai ter proveito, também, da proposição aprovada por seu grupo partidário (coalizão governamental/oposição) ou temático (frentes parlamentares formalizadas ou grupos de interesse organizados vinculados ao parlamentar).

É importante observar o *timing* de cada caso. Em primeiro lugar, deve-se observar se já foi designado relator para a proposição que foi submetida à apropriação. Se no instante que o Executivo apresentou a proposição já havia um relatório produzido pelo relator, esse será o parlamentar a ser analisado. Se esse foi convidado para as negociações ou foi chamado a relatar a matéria do governo (seja por meio da apensação da proposição ou de forma independente), considera-se que houve participação. Se, no entanto, o referido relator ainda não havia produzido seu relatório, deve-se observar como foi a participação do autor da proposição. Observando-se qualquer indício de participação, atribui-se o escore “0”

Relativamente ao indicador “abordagem” (abordagem escolhida pelo Executivo para fazer uso da agenda do Legislativo) quatro perspectivas devem ser analisadas:

- a) se a proposição do Executivo apresenta abordagem igual ou semelhante à proposição do parlamentar (*semelhante*);
- b) se a proposição do Executivo apresenta abordagem semelhante à proposição do parlamentar, agregando novas propostas, novos dispositivos (*semelhante + novas idéias*);
- c) se a proposição do Executivo apresenta abordagem diversa da proposição do parlamentar (*diversa*); ou
- d) se a proposição do Executivo apresenta abordagem conflitante em relação à proposição do parlamentar (*conflitante*).

É interessante verificar que os escores atribuídos para cada uma dessas perspectivas podem mudar completamente caso tenha ocorrido, ou não, participação de parlamentares que já haviam trabalhado em outras matérias. A explicação tem vínculo com o grau de cooperação. Com base no quadro 1 acompanhemos alguns exemplos.

Se o governo apresentar uma proposta cuja abordagem é bastante semelhante à de uma proposição já em tramitação na Câmara dos Deputados, ainda não havia relatada naquela casa legislativa e cujo parlamentar autor foi convidado para relatar a proposta do governo, nesse caso verifica-se que houve participação (escore “0”) e com proposta semelhante (escore “0”). Assim, a composição provisória do índice, levando-se em conta os escores desses dois indicadores, será também “0”. A situação inverte-se completamente quando não se verifica a participação no processo de apropriação. Ela torna-se totalmente desfavorável ao parlamentar, pois este foi alijado do processo e teve seu texto aproveitado por terceiros, sem obter qualquer benefício. Nesse caso, teríamos uma apropriação por usurpação em alto grau (escore “2”).

Outro aspecto importante a ser observado é o de que, quando ocorre cooperação, por uma questão de coerência, não se aplica a abordagem de conflito com a proposição já existente no Congresso, pois o Executivo não se daria ao trabalho de incorporar um parlamentar nas negociações para apresentar algo que não fosse minimamente coerente com suas convicções.

Quadro 1 – Escores dos indicadores “Participação” e “Abordagem”⁴

Participação		Abordagem		IA Provisório	Perspectiva
Indicador	Escore	Indicador	Escore		
Participa	0	Semelhante	0	0	Ao permitir a participação e ao adotar um texto semelhante ao da proposição já existente no Congresso, o Executivo busca aliar preferências e reconhece o “direito” dos parlamentares para usufruir dos benefícios políticos da política aprovada.
		Semelhante + novas ideias	0,50	0,50	Além de beneficiar o parlamentar com a parceria, o Executivo aproveita a oportunidade oferecida pela proposição já existente para apresentar um texto mais abrangente.
		Diversa	1,00	1,00	O Executivo convida o parlamentar para participar, mas sem comprometer seus próprios objetivos. A participação serve para preparar melhor a tramitação da matéria.
		Conflitante	-	-	Não se aplica. Não se admite a participação para uma proposição conflitante com a proposta pelo parlamentar.
Não participa	1	Conflitante	0	1	A lógica nesse caso assume contornos completamente diferentes. Do ponto de vista do parlamentar, não participar da redação ou da tramitação de uma proposta do Executivo, desde que seja conflitante com a sua, não significa perda, o que mitigaria o efeito da apropriação.
		Diversa	0,33	1,33	Quando a proposta do Executivo é diversa, observa-se alguma perda para o parlamentar, que poderia ter possibilidade de trabalhar o texto para tentar moldá-lo conforme suas preferências.
		Semelhante + novas ideias	0,66	1,66	Nesse caso observa-se maior prejuízo, pois o esforço implementado para aprovar uma proposta está sendo incorporado em outra, diminuindo ou até anulando os ganhos políticos do parlamentar.
		Semelhante	1,00	2	Esta seria a situação de típica apropriação por usurpação, onde o parlamentar teve sua ideia totalmente aproveitada pelo Governo, sem obter nenhum crédito político disso.

O último indicador utilizado é o tipo de proposição legislativa escolhida pelo Executivo para apresentar, em seu nome, a política que foi apropriada do Legislativo. Isso é importante especialmente no caso brasileiro, em que esse poder dispõe de várias opções para apresentar suas propostas e submetê-las ao Congresso.

Para a nossa pesquisa, destacamos cinco opções para o Executivo:

a) Medidas provisórias (MPV): já destacadas em nosso relato, são os instrumentos mais rápidos de que dispõe o Executivo para estabelecer suas políticas; além da imediata implementação no ordenamento jurídico, sua tramitação no Congresso é simplificada, além de ter prioridade em relação às demais;

b) Projeto de lei com tramitação independente (PLI): são proposições apresentadas que, por manobras e negociações, o governo impede que a ela sejam anexadas outras matérias semelhantes, que já estejam tramitando no Congresso; nesse caso, o Executivo demonstra preferir que sua proposição não seja influenciada pelos debates e abordagens das demais proposições;

c) Projeto de lei apensado (PLA): são proposições apresentadas pelo governo que entram no processo de tramitação normal; significa dizer que, havendo outro(s) projeto(s) de lei que tratem do mesmo tema, existe possibilidade concreta da proposta do governo ser

⁴ Para compreender os valores dos escores, ver no Anexo a nota metodológica “Cálculo dos escores para os indicadores que formam o índice de apropriação”.

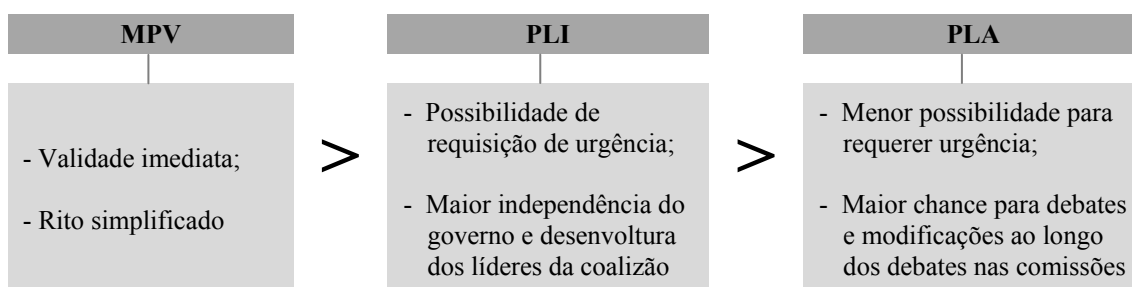
anexada a estas e tramitarem em conjunto; neste caso, infere-se que o governo admite que sua proposta seja submetida a um maior número de debates e discussões;

d) Regulamentação: quando o Executivo se apropria do projeto de lei que tramita no Congresso e, por interpretação legal, opta por publicar decreto, portaria, instrução ou outro ato normativo infralegal, ou seja, expedir uma norma que não tenha necessidade de ser submetida ao Congresso; trata-se de um caso típico de não-cooperação; ou

e) Nenhuma proposição: essa situação demonstra que o governo enxergou na proposição que tramita no Congresso uma boa política para seus interesses e mobiliza a coalizão majoritária e as lideranças partidárias a aprová-la; ao contrário do item anterior, trata-se de uma situação que compreende situação ideal (pelo menos do ponto de vista do parlamentar) de cooperação.

Relativamente às primeiras três opções, observa-se que há uma diferença básica em termos de velocidade de aplicação e tramitação da política de interesse do Executivo:

Figura 2 – Diferenças de velocidade entre proposições do Executivo



Essas características podem facilitar tanto a apropriação por cooperação quanto a apropriação por usurpação. A atribuição de escores a essas três dependerá da forma como se conjugam os atributos de “participação” e “abordagem”, pois, como pudemos verificar, diferentes perspectivas podem ser destacadas da forma pela qual a apropriação se manifestará.

No quadro 2, é apresentada a síntese dos escores a serem aplicados tendo em vista mensurar o índice de apropriação em cada situação empírica objeto de avaliação.

Quadro 2 – Índice de Apropriação: mapa dos escores⁵

Participação		Abordagem		Tipo de Proposição		Índice de Apropriação
Indicador	Escore	Indicador	Escore	Indicador	Escore	
Participa	0	Semelhante	0	MPV	0	0
				PLI	0,5	0,5
				PLA	0,25	0,25
				N	0,75	0,75
				R	1	1
		Semelhante + novas ideias	0,5	MPV	0	0,5
				PLA	0,33	0,83
				PLI	0,66	1,16
				R	1	1,5
Diversa	1	PLA	0	1		
		PLI	0,33	1,33		
		MPV	0,66	1,66		
		R	1	2		
Não participa	1	Conflitante	0	PLA	0,33	1,33
				PLI	0,66	1,66
				MPV	1	2
				R	1	2
		Diversa	0,33	PLA	0,33	1,66
				PLI	0,66	1,99
				MPV	1	2,33
				R	1	2,33
		Semelhante + novas ideias	0,66	PLA	0,33	1,99
				PLI	0,66	2,32
				MPV	1	2,66
				R	1	2,66
		Semelhante	1	PLA	0,33	2,33
				PLI	0,66	2,66
				MPV	1	3
				R	1	3

DIFERENTES CASOS DE APROPRIAÇÃO: UM ESFORÇO EXPLORATÓRIO

Para um primeiro esforço de aplicação do modelo, foram selecionadas vinte proposições legislativas que poderiam ser enquadradas como potenciais casos de apropriação. Para a reunião desses casos, foram realizadas entrevistas com consultores legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, profissionais com ampla experiência na formulação e na tramitação de leis no Congresso Nacional. Essas entrevistas aconteceram em duas etapas. A primeira mediante envio, a todos os consultores das duas Casas Legislativas, de mensagens eletrônicas com conteúdo genérico sobre a questão de pesquisa. Em seguida, com aqueles que responderam às mensagens, foram realizadas entrevistas não estruturadas. Os casos envolvem vários tipos de políticas públicas e diversos outros temas. É importante ressaltar que, para a correta aplicação do modelo, é fundamental compreender os principais elementos do processo legislativo atinente a cada caso em estudo. Disso decorre a análise do conteúdo dos textos debatidos, dos principais atores políticos envolvidos e das ocorrências procedimentais.

⁵ Para compreender os valores dos escores, ver no Anexo a nota metodológica “Cálculo dos escores para os indicadores que formam o índice de apropriação”.

Caso 1: Política urbana e habitacional – Regularização fundiária

Parlamentares ligados à questão urbana, já há alguns anos, têm direcionado esforços na Câmara dos Deputados tendo em vista a construção da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, em substituição à Lei 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo para fins urbanos. O processo legislativo correspondente (PL 3.057/2000 e apensos), reunindo cerca de vinte proposições afetas ao tema, todas de autoria de parlamentares, já ultrapassou a etapa das comissões, tendo sido aprovado na forma de substitutivo elaborado no âmbito de comissão especial, que se encontra pronto para análise pelo plenário. Esse texto aborda regras para os novos parcelamentos e também para a regularização fundiária de ocupações preexistentes. O relator do texto mais recente objeto de negociação, o substitutivo da comissão especial, foi o Deputado Renato Amary (PSDB/SP).

Desde o final de 2007, a movimentação política em prol da colocação desse processo concentra-se em deputados que têm autoria de alguma das proposições apensas ou atuaram como relatores em algum momento. O Ministério das Cidades, cujos representantes acompanharam todas as discussões relevantes praticamente desde o início dos debates, nos últimos dois anos não mostrou entusiasmo em agilizar a votação final do texto na Câmara e consequente encaminhamento ao Senado Federal (Araújo, 2008).

Ocorre que, em março de 2009, foi adotada a medida provisória relativa ao Programa Minha Casa, Minha Vida (MP 459/2009), que gerou a Lei 11.977/2009, tendo o Poder Executivo inserido no texto um capítulo relativo à regularização fundiária em áreas urbanas que se baseia integralmente em dispositivos constantes no substitutivo ao PL 3.057/2000 e apensos. As diferenças de conteúdo e mesmo de redação são pontuais. Têm origem no substitutivo mais recente elaborado no processo de discussão da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana as regras mais importantes e inovadoras sobre o tema, como as que dizem respeito aos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a opção pelo tratamento diferenciado quanto às regularizações de interesse social, direcionadas à população de baixa renda, e as demais regularizações.

Deve ser comentado que as normas sobre regularização fundiária em áreas urbanas presentes na Lei 11.977/2009 são as únicas sobre o tema no plano nacional, o que lhes confere grande alcance político em face do grande número de ocupações irregulares existentes nas cidades brasileiras. Outro aspecto a ser considerado, e que evidencia a natureza em essência política da opção do Executivo, é que as regras sobre regularização fundiária trazidas do processo da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana não eram necessárias ao Programa Minha Casa, Minha Vida, já que esse programa federal abrange somente a construção de novas unidades habitacionais em terrenos regulares do ponto de vista urbanístico.

O capítulo sobre regularização fundiária poderia ser extraído da referida medida provisória, sem qualquer prejuízo ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Diferentemente, a Lei de Responsabilidade Territorial Urbana com certeza será enfraquecida em seu conteúdo pela ausência de regras sobre regularização que se compatibilizem com as destinadas aos novos parcelamentos. Mais importante, a apropriação de parte relevante do texto que vinha sendo construído pelos parlamentares, e sua inserção na medida provisória base da Lei 11.977/2009, ao que parece, reduziu bastante as chances de aprovação, pelo menos a curto prazo, da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.

No exemplo, tem-se apropriação sem participação do *agenda holder*, o relator da comissão especial (1,00). O texto é bastante semelhante ao que se encontrava em pauta no Legislativo (1,00) e foi adotado via medida provisória (1,00). Na linha cooperação/usurpação, configura-se a situação mais característica de usurpação, com índice (3,0).

Quadro 3 – Índice de Apropriação para o Caso 1

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	1,00	1,00	3,00

Caso 2: Política de meio ambiente – Acesso aos recursos genéticos

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) assegura aos países detentores de recursos genéticos soberania sobre o seu patrimônio, e identifica o conhecimento tradicional como elemento essencial nas estratégias para a conservação da biodiversidade. Pouco tempo depois da entrada da CDB em vigor no país, a Senadora Marina Silva (PV/AC) apresentou projeto de lei, o PLS 306/1995, pretendendo tratar em legislação interna o tema disciplinado pela convenção.

Em agosto de 1998, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional duas proposições sobre esse assunto: um projeto de lei com a mesma finalidade da iniciativa que tramitava no Senado, ou seja, regulando o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado de forma abrangente (PL 4.751/1998), além de uma proposta de emenda à Constituição definindo o patrimônio genético como bem da União (PEC 618/1998). A própria mensagem que acompanhou o projeto de lei (Brasil, 1998) reconheceu que o seu conteúdo fora baseado na proposição em trâmite de autoria de Marina Silva.

O projeto do Poder Executivo foi por ele retirado de tramitação em agosto de 2000, quando já estava em vigor a MP 2.052. A adoção dessa medida provisória foi efetivada sob críticas dos grupos que vinham acompanhando o processo no Legislativo, sobretudo as organizações não-governamentais socioambientalistas. Araújo (2002, p. 91) afirma a esse respeito:

A edição da MP deixou um cenário de terra arrasada: interrompeu as discussões no Congresso Nacional sobre os projetos de lei; paralisou boa parte das pesquisas envolvendo recursos genéticos, na medida em que estabeleceu uma série de exigências cujo controle e fiscalização não foram atribuídos a quem quer que seja. Por fim não serviu como instrumento de proteção aos direitos dos povos indígenas e de comunidades locais, que continuam a ser ameaçados pelos interesses em saquear os seus conhecimentos e recursos naturais.

A justificativa oficial para o ato foi a de que a falta de normas legais que regulamentassem a bioprospecção impedia a incorporação plena no país dos preceitos da CDB. Na verdade, a urgência da medida configurava reação a acordo firmado entre a organização social brasileira Biomazônia e empresa suíça Novartis Pharma AG, sem intermediação dos órgãos da administração direta do governo federal. Mary Allegretti (2000, *apud* Sato, 2000, p. A21), então secretária da Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, classificou o polêmico acordo, que acabou sendo suspenso, como uma biopirataria legalizada.

No final de 1998, a proposta Marina Silva havia sido votada pelo Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados, onde, juntamente com seus apensos, permanecia sem perspectiva de votação, situação que se mantém até hoje. A matéria é atualmente regulada pela MP 2.186-16/2001, sucedânea da MP 2.052/2000. Permanece sem votação no Legislativo, também, a PEC 618/1998.

Desde o início da gestão Marina Silva no MMA, que durou de janeiro de 2003 a maio de 2008, o Executivo vem trabalhando em anteprojeto de lei para substituição da medida provisória que disciplina o tema. Carta enviada ao Presidente da República, em 4 de março de 2005, por mais de trinta organizações da sociedade civil, afirma que há uma série de divergências internas no Poder Executivo em relação à matéria. São apontados como articuladores de uma postura que prejudica as populações tradicionais o Ministério da Ciência

e Tecnologia, o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em oposição ao Ministério do Meio Ambiente (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais *et al.*, 2005). A própria Marina Silva, no governo, continuou sem força política para impor uma lei definitiva sobre o assunto.

Deve ficar claro que o conteúdo do PL 4.751/1998, assim como da MP 2.052/2000 e suas sucedâneas, é assumidamente calcado nos projetos em trâmite no Parlamento, capitaneados pelo projeto de lei de autoria da Senadora Marina Silva. Há diferenças em relação a certos aspectos e inovação em parte das disposições, o que parece esperado em propostas relativas a temas novos e complexos como o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, mas a inspiração para o conteúdo desses atos esteve, sem dúvida, nas proposições debatidas pelo Legislativo.

No caso, tem-se na primeira fase apropriação sem participação da autora (1,00), com envio de proposição de conteúdo semelhante ao que se encontrava em pauta, mas que incorpora novas ideias (0,66), como projeto de lei que passou a tramitar apensado aos preexistentes (0,33). Configura-se usurpação com índice (1,99). Na segunda fase, mantém-se a apropriação sem participação da autora (1,00), o texto continua semelhante com novas ideias (0,66), passando a ser trabalhado via medida provisória (1,00). Há usurpação com índice (2,66).

Quadro 4 – Índice de Apropriação para o Caso 2

	Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1ª apropriação (PL)	1,00	0,66	0,33	1,99
2ª apropriação (MP)	1,00	0,66	1,00	2,66

Caso 3: Política de meio ambiente – Gestão dos resíduos sólidos

Desde 1989, debatem-se no Parlamento regras direcionadas a disciplinar a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. O PLS 354/1989, de autoria do Senador Francisco Rollemberg (DEM/SE), focando especificamente o lixo hospitalar, foi aprovado e remetido à Câmara dos Deputados em 1991. O processo na casa revisora (PL 203/1991 e apensos) foi tornado bastante complexo ao longo dos anos, reunindo cerca de 180 proposições, apresentadas por parlamentares de todas as origens partidárias possíveis. Alguns projetos tratam do tema de forma abrangente, enquanto outros se atêm a temas mais específicos, como pilhas e baterias, pneus usados, embalagens, reciclagem, importação de resíduos etc. A ideia é a aprovação da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Para a análise do PL 203/1991 e seus apensos, foi constituída uma comissão especial que, em julho de 2006, aprovou vários dos projetos na forma de um substitutivo, formalmente assinado pelo Deputado César Silvestri (PPS/PR), após a destituição do relator Deputado Ivo José (PT/MG) no dia da votação, por iniciativa da liderança de seu próprio partido, descontente com o conteúdo do parecer por ele proferido⁶.

Mais de um ano depois, o Poder Executivo enviou sua versão para a futura lei, o PL 1.991/2007, que foi também inserta no processo do PL 203/1991 e apensos. A opção foi de uma lei ampla, que não chega a detalhar regras específicas para tipos determinados de resíduos. Há novidades importantes no conteúdo dessa proposta, como a atenção especial aos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. O texto aprovado pelo plenário na

⁶ Ver notas taquigráficas da sessão da comissão especial do PL 203/1991 e apensos do dia 04 jul. 2006, disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/plenario/discursos>. Acesso em: 10 mai. 2010.

Câmara em março de 2010, atualmente sob análise pelo Senado Federal, aproveitou parte considerável do PL 1.991/2007.

Tem-se no exemplo apropriação sem participação do *agenda holder*, considerados seja o Deputado César Silvestri seja o Deputado Ivo José (1,00). O projeto do Executivo abordou a matéria de forma diversa (0,33) e foi apensado no processo legislativo preexistente (0,33). Tem-se posição praticamente intermediária na linha cooperação/usurpação, com usurpação em índice (1,66).

Quadro 5 – Índice de Apropriação para o Caso 3

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,33	0,33	1,66

Caso 4: Política de meio ambiente – Pagamento por serviços ambientais

Uma das ferramentas mais debatidas no Brasil no âmbito dos chamados instrumentos econômicos de política ambiental nos últimos anos é o pagamento por serviços ambientais (PSA), mediante o qual atividades humanas de recuperação ou proteção dos ecossistemas recebem retribuição, que pode ter caráter monetário ou não. Desde 2007, tramitam na Câmara dos Deputados projetos de lei que objetivam disciplinar o PSA, sendo a iniciativa mais antiga nesse sentido o PL 792/2007, de autoria do Deputado Anselmo de Jesus (PT/RO).

Os debates na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), a primeira câmara técnica à qual o processo referente a esses projetos foi distribuído, direcionaram-se à construção de um substitutivo do relator, Deputado Jorge Khoury (DEM/BA), atual presidente da CMADS. Mesmo estando diretamente envolvido nessas discussões, o Poder Executivo optou por enviar sua própria proposta sobre o tema, o PL 5.487/2009, que foi apensada no referido processo. Não obstante ser possível argumentar que a iniciativa do Presidente da República se justifica em face de as medidas previstas quanto ao PSA terem relação com programação de ações do Ministério do Meio Ambiente, é importante colocar que o texto encaminhado tem conteúdo bastante próximo do que já vinha sendo debatido como substitutivo do Deputado Jorge Khoury.

Na verdade, aqui soa complicado identificar autoria e eventual apropriação de ideias. Se o PL 5.407/2009 foi formalizado mais de dois anos após a apresentação do PL 792/2007, grupo de trabalho no âmbito do Poder Executivo havia preparado minuta de proposição sobre o PSA em 2006 (Negret, 2007), e encontrado dificuldades em seu encaminhamento para o Legislativo. Os processos de debate no Legislativo e no Executivo em princípio parecem estar caminhando até agora de forma imbricada.

No exemplo, tem-se participação do *agenda holder*, Deputado Jorge Khoury (0), e encaminhamento de texto semelhante (0) na forma de projeto de lei que foi apensado no processo em trâmite no Legislativo (0,25). No cômputo final, há cooperação com índice (0,25).

Quadro 6 – Índice de Apropriação para o Caso 4

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
0	0	0,25	0,25

Caso 5: Política de meio ambiente – Cooperação entre os entes federados

O art. 23 da Constituição Federal estabelece as atribuições comuns de União, Estados, Distrito Federal e Municípios no campo executivo. Nesse rol, estão “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). No parágrafo único do referido dispositivo, ficava estabelecido que lei complementar dispusesse sobre “a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Com a Emenda Constitucional 53/2006, o parágrafo único passou a prever “leis complementares” com essa finalidade.

Em 2003, o Deputado Sarney Filho (PV/MA), que acabara de ser Ministro do Meio Ambiente, apresentou projeto de lei complementar que dava ao parágrafo único do art. 23 de nossa Carta Política uma interpretação original. Não obstante a redação ainda mencionar “lei complementar”, defendia a possibilidade várias leis complementares dispendo sobre a forma de cooperação entre os diferentes entes federados para a execução das atribuições abarcadas pelo art. 23. O PLP 12/2003, ainda em trâmite, estabelece normas nesse sentido no que toca especificamente à política ambiental.

O projeto manteve-se em tramitação lenta até que o Poder Executivo optou pela inserção de proposta de sua autoria, com a mesma finalidade, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. Enviou ao Legislativo o PLP 388/2007, que foi apensado ao PLP 12/2003. A redação das duas proposições não é a mesma, mas a estrutura dos principais dispositivos sim. Em suma, intenta-se que fiquem claras as responsabilidades de União, Estados, Distrito Federal e Municípios em termos de política ambiental, uma vez que há atualmente uma série de disfunções associadas a imprecisões nessa linha no Sistema Nacional do Meio Ambiente⁷.

O PLP 12/2003 foi aprovado pela Câmara dos Deputados no final de 2009 e se encontra sob análise do Senado Federal. A permanecer o texto aprovado na Câmara, seu conteúdo não contempla dispositivos sobre órgãos ou entidades da administração federal específicos, pelo que não há em princípio razão jurídica para a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República. A futura lei complementar poderia ter sido construída mediante debate apenas da proposição de origem parlamentar. De toda forma, a tramitação parece ter sido acelerada por força do PLP 388/2007 e o autor do primeiro projeto esteve envolvido diretamente nas negociações sobre a matéria

No caso, tem-se participação do autor no processo (0), com o envio de projeto de lei complementar com conteúdo semelhante que incorpora novas ideias (0,50). A proposta do Executivo tramita apensada à preexistente (0,33). No ato de apropriação em si, assim, há cooperação com índice (0,83), apesar do conflito que passou a ocorrer quanto ao texto da futura lei complementar⁸.

Quadro 7 – Índice de Apropriação para o Caso 5

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
0	0,50	0,33	0,83

⁷ Ver http://www.correioforense.com.br/noticia/idnoticia/52658/titulo/Batalha_ambiental_no_Congresso.html. Acesso em: 11 mai. 2010.

⁸ O tom de cooperação sofreu forte abalo recentemente. Na votação de plenário da Câmara, o Partido Verde colocou-se contra a redação vencedora, em razão de dispositivo que restringe o poder de atuação da esfera central de governo na fiscalização ambiental.

Caso 6: Política agrária

O Deputado Asdrúbal Bentes (PMDB/PA) foi membro ativo da comissão especial que trabalhou no processo de construção da Lei 11.284/2006 (Lei de Gestão das Florestas Públicas), direcionada principalmente a disciplinar as concessões florestais para a iniciativa privada. Após a entrada em vigor da referida lei, o parlamentar apresentou o PL 2.278/2007, projeto com alteração pontual na Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações), dispendo sobre a concessão de títulos de propriedade ou de direito real de uso de terras públicas da União, dispensada a licitação, às pessoas físicas que tenham cumprido os requisitos mínimos de cultura e moradia sobre área rural de até quinze módulos fiscais. O parlamentar defendia que a Lei de Gestão das Florestas Públicas não solucionara o problema da ocupação irregular das terras na Amazônia por pessoas físicas, pequenos e médios produtores rurais.

A redação da MP 422/2008 reproduziu na íntegra o PL 2.278/2007, que foi declarado prejudicado com a sanção da Lei 11.763/2008. No texto final aprovado, fruto de projeto de lei de conversão apresentado pelo próprio Deputado Asdrúbal Bentes na condição de relator, foram combinados dois critérios e a dispensa de licitação passou a ser admitida para áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não excedam mil e quinhentos hectares.

O mesmo parlamentar foi posteriormente relator de outra medida provisória relacionada ao mesmo tema, a MP 458/2008, que gerou a Lei 11.952/2009. Nesse diploma legal, são detalhadas uma série de regras para a regularização fundiária de ocupações em terras da União na Amazônia Legal, na verdade demanda política do Deputado Asdrúbal Bentes e outros parlamentares da região antes mesmo do processo da Lei de Gestão das Florestas Públicas.

No exemplo, ocorreu apropriação com participação do autor (0), nomeado para duas relatorias sequenciais afetas ao tema. O texto da medida provisória (0) era idêntico ao proposto anteriormente pelo parlamentar (0). Tem-se o caso mais típico de cooperação na esfera política, com índice (0).

Quadro 8 – Índice de Apropriação para o Caso 6

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
0	0	0	0

Caso 7: Política energética – Biodiesel

Biodiesel é uma denominação ampla referente aos combustíveis para motores de combustão interna por compressão derivados de fontes renováveis como óleos de dendê, soja, palma e mamona. A realização de pesquisa específica sobre o tema foi uma das primeiras iniciativas do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados, instalado em 2003, gerando uma publicação técnica⁹ e a apresentação, em abril de 2004, de um projeto de lei assinado pelo Deputado Ariosto Holanda (PSDB/CE), em conjunto com os outros membros do referido conselho (PL 3.368/2004).

O referido projeto estabelecia a obrigatoriedade da adição de no mínimo dois por cento de biodiesel ao óleo diesel, percentual que poderia ser elevado pelo Executivo para até cinco por cento. Previa também total isenção de tributos federais no caso do biodiesel ser fabricado a partir de oleaginosas cultivadas por unidades familiares, agrupadas em cooperativas ou associações de pequenos agricultores. O controle administrativo das regras propostas era remetido à Agência Nacional do Petróleo (ANP).

⁹ Ver <http://www2.camara.gov.br/conheca/altosestudos/biodieselPDF.html>. Acesso em: 20 abr. 2010.

O Poder Executivo, em setembro de 2004, adotou medida provisória (MP 214/2004) alterando pontualmente as leis que dispõem sobre a política energética nacional e a distribuição de combustíveis, mediante a inserção de dispositivos sobre o biodiesel com redação genérica, cujo foco era explicitar o controle da produção, estocagem, distribuição e revenda pela ANP.

Não obstante o texto na MP 214/2004 não reproduzir o conteúdo do PL 3.368/2004, parte relevante do conteúdo desse projeto foi retomada no projeto de lei de conversão elaborado pelo relator, Deputado Betinho Rosado (DEM-RN), que apresentava proximidade política com o primeiro autor do PL 3.368/2004, o que indica que ocorreu negociação política prévia com o Deputado Ariosto Holanda. Gerou-se a Lei 11.097/2005. Logo após, a Lei 11.116/2005, também originária de medida provisória (MP 227/2004), trouxe incentivos fiscais para o produtor de biodiesel, incluindo a possibilidade de tratamento diferenciado para agricultores familiares e cooperativas.

É importante entender que, apesar de as duas medidas provisórias aqui mencionadas não apresentarem o mesmo conteúdo do projeto proposto pelos membros do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados, foram os debates no referido órgão do Legislativo que primeiramente trouxeram para debate político a proposta de legislação específica sobre o assunto, bem como delimitaram os principais elementos da discussão posterior. Note-se que as normas constantes nas duas novas leis, em princípio, poderiam ter sido aprovadas no processo do PL 3.368/2004, que regimentalmente foi declarado prejudicado. Poderiam ter sido levantados entraves pontuais à aprovação mediante projeto de lei de autoria de parlamentar apenas em relação a dispositivos que eventualmente viessem a alterar atribuições de órgãos públicos.

Nos dois momentos de apropriação, tem-se participação do autor e do *agenda holder* (0), com texto que tem abordagem diversa da proposição de origem parlamentar (1,00), adotado na forma de medida provisória (0,66). Há situação quase intermediária, com cooperação em índice (1,66).

Quadro 9 – Índice de Apropriação para o Caso 7

	Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1ª apropriação (MP ₁)	0	1,00	0,66	1,66
2ª apropriação (MP ₂)	0	1,00	0,66	1,66

Caso 8: Política de biossegurança

A Lei 8.974/1995 (Lei da Biossegurança), a primeira a dispor sobre o polêmico tema da liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, é originária de proposição de autoria do Senador Marco Maciel (PLS 114/1991). O texto aprovado pelo Congresso Nacional foi objeto de veto em dois de seus artigos, que autorizavam a criação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e previam sua composição e atribuições. A CTNBio foi logo depois criada por decreto do Presidente da República, cuja base jurídica, em razão do veto, incorria em fragilidade.

Em razão da complexidade da matéria, das polêmicas a ela associadas e também dos problemas referentes à CTNBio, logo após a entrada em vigor da Lei da Biossegurança, começaram a surgir proposições legislativas defendendo ajustes em seu texto ou tratando de tópicos diferenciados associados ao tema. A partir de 1997, constam vários projetos de autoria de parlamentares com esse propósito. No processo da Câmara dos Deputados encabeçado pelo PL 2.905/1997, de autoria do Deputado Fernando Gabeira (PV/RJ), que tratava

especificamente da rotulagem de alimentos com origem transgênica, havia apensadas mais de vinte propostas sobre aspectos relacionados direta ou indiretamente à Lei da Biossegurança, apresentadas por parlamentares de diversas filiações partidárias.

Quando o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei (PL 2.401/2003) contemplando uma nova Lei da Biossegurança, ocorreu fato digno de registro. Não obstante haver comissão especial instalada na Câmara relativa ao PL 2.905/1997 e apensos, a opção foi a não apensação da proposta do Executivo, que foi direcionada a uma nova comissão especial constituída exclusivamente para sua análise. No final, com a sanção da Lei 11.105/2005, gerada a partir da proposta do Executivo, todas as proposições então em trâmite sobre o tema de autoria de parlamentares foram declaradas prejudicadas, nos termos regimentais. A paternidade da lei, do ponto de vista político, não parece ter sido considerada questão de menor importância nesse caso, cujos detalhes em termos de negociação demandariam a aplicação de entrevistas.

No exemplo, há apropriação sem participação do Deputado Fernando Gabeira, ou melhor, do conjunto de autores (1,00), mediante o envio de projeto de lei com abordagem diversa (0,33) e trâmite independente (0,66). No cômputo total, tem-se usurpação com índice (1,99).

Quadro 10 – Índice de Apropriação para o Caso 8

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,33	0,66	1,99

Caso 9: Política de saúde – Farmácia popular

A Lei 10.858/2004 trata da disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz, mediante ressarcimento, visando a assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais à saúde a baixo custo. Sua origem foi a MP 154, datada de dezembro de 2003. Na justificativa do ato, destacava-se a necessidade de dar destinação à produção excedente de medicamentos e utilizar a capacidade ociosa dos laboratórios públicos, bem como de disponibilizar a população medicamentos essenciais a baixo custo (Brasil, 2003). O Decreto 5.090/2004 regulamentou a lei em questão e instituiu o programa “Farmácia Popular do Brasil”, denominação com forte apelo político.

Avalia-se que o conteúdo da medida provisória e da regulamentação posterior foi inspirado no PL 4.702/1994, de autoria do Deputado Eduardo Jorge (PV/SP), que se desligara há pouco tempo do Partido dos Trabalhadores. Essa proposição regulava a criação das farmácias populares, entendidas os estabelecimentos farmacêuticos de caráter privado que, mediante contrato de franquia empresarial com o Estado, comercializassem diretamente ao consumidor, na forma do varejo, medicamentos a preços reduzidos, com preços tabelados e margem de comercialização preestabelecida. Esse projeto passou por tramitação lenta na Câmara e foi aprovado e remetido ao Senado apenas em maio de 2003.

Provavelmente em razão de o PL 4.702/1994 abordar o tema das farmácias populares de forma diferente da Lei 10.858/2004, ele não foi considerado imediatamente prejudicado com a sanção da lei. O tipo de relação entre o Estado e os estabelecimentos a disponibilizar os produtos diferia: franquia, na visão do Deputado Eduardo Jorge, e convênios com Estados e Municípios e contratos com produtores de medicamentos, conforme estabelece a lei. O Senado, contudo, a partir de parecer do Senador Marco Maciel (DEM/PE), rejeitou a proposta em 2006, justificando exatamente a existência da Lei 10.858/2004.

No exemplo, há apropriação sem participação do autor (1,00), com adoção de texto de conteúdo diverso (0,33) mediante medida provisória (1,00). Configura-se usurpação com índice (2,33).

Quadro 11 – Índice de Apropriação para o Caso 9

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,33	1,00	2,33

Caso 10: Política de educação – Fundeb

A Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, teve sua origem na MP 339/2006. O texto dessa medida provisória é amplo, abrangendo disposições referentes a fontes de receita, participação da União, junta de acompanhamento dos fundos, regras de gestão e aplicação dos recursos, controle social e fiscalização.

Parte do conteúdo da MP 339/2006 foi baseada em proposições em trâmite no Legislativo. O principal exemplo está na questão do controle social, trabalhada a partir dos substitutivos ao PL 241/1999, de autoria do Deputado Professor Luizinho (PT/SP), apresentados na Comissão de Educação e Cultura (CEC) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), respectivamente pelo Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) e pela Deputada Fátima Bezerra (PT/RN). Note-se que o controle social é ponto importante dessa legislação. Sena (2008, p. 321), ao comentar a Lei do Fundeb, afirma que, “no aspecto do controle social, as fragilidades reveladas no período do Fundef levaram ao aperfeiçoamento das regras referentes aos conselhos, acerca de sua autonomia, democracia, composição e instrumentos”. Cabe dizer que a Deputada Bezerra foi atuou como relatora da MP 339/2006 e, integrando a base governista, articulou os acordos ocorridos no processo.

No caso, ocorreu apropriação com participação da *agenda holder* Deputada Fátima Bezerra (0). Foi adotado texto com conteúdo semelhante que incorpora novas ideias (0,50), por meio de medida provisória (0). No cômputo final, tem-se cooperação com índice (0,50).

Quadro 12 – Índice de Apropriação para o Caso 10

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
0	0,50	0	0,50

Caso 11: Política de educação – Alimentação escolar e outras ações de apoio suplementar

Outro exemplo que merece atenção na política de educação está na MP 455/2009, origem da Lei 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. O conteúdo da medida provisória reproduziu projeto de iniciativa do próprio Poder Executivo, que havia sido apensado a proposição em trâmite de autoria do Deputado Elismar Prado (PT/MG), o PL 1.659/2007.

O relator da comissão especial constituída na Câmara para análise do PL 1.659/2007 e seu apenso, Deputado Nazareno Fonteles (PT/PI) havia aproveitado o conteúdo do projeto do Executivo na forma de um substitutivo aos dois projetos. No lugar de aprovar esse texto no Senado, o Executivo optou pela adoção da via extraordinária. Com a sanção da Lei 11.947/2009, o PL 1.659/2007 foi declarado prejudicado.

Na escolha do caminho da medida provisória, pode ter pesado a questão da autoria formal da lei e, também, parecer do Senador Francisco Dornelles (PP/RJ), na condição de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que apontava a inconstitucionalidade de dispositivos no texto. Havia sido considerado inconstitucional pelo parlamentar, por ferir a autonomia político-administrativa dos entes federados, o conteúdo do atual art. 14 da Lei 11.947/2009, dispositivo que estabelece que, dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, no mínimo trinta por cento deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Esse tópico foi bastante destacado pelo Executivo na divulgação dos benefícios trazidos pela nova lei¹⁰.

No caso, há apropriação com participação do autor e do *agenda holder* (0), Deputados Elismar Prado e Nazareno Fonteles, com adoção de texto semelhante que incorpora novas ideias (0,50) por meio de medida provisória (0). No cômputo geral, tem-se cooperação com índice (0,50).

Quadro 13 – Índice de Apropriação para o Caso 11

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
0	0,50	0	0,50

Caso 12: Política de educação – Estágio estudantil

Exemplo que merece ser comentado, na interface entre a política de educação e as normas trabalhistas, está no processo da Lei 11.788/2008, que disciplina o estágio, estipulando direitos e deveres de empresas e estudantes. Fica estabelecido tempo máximo de dois anos de duração, carga máxima de seis horas diárias para o estudante do ensino superior e várias outras disposições. A lei foi formalmente gerada por projeto de autoria do Senador Osmar Dias (PDT/PR), o PLS 473/2003.

Em 2007, o Poder Executivo apresentou proposta sobre o tema em regime de urgência constitucional, o PL 993, que foi aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado. O Senador Dias requereu e obteve a tramitação conjunta com o PLS 473/2003. As duas proposições foram remetidas às Comissões de Educação e de Assuntos Sociais, para análise simultânea.

Os pareceres do relator na Comissão de Educação, Senador Raimundo Colombo (DEM/SC) e da relatora na Comissão de Assuntos Sociais, Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) foram pela aprovação do projeto do Executivo e rejeição da proposição do Senador Dias. Já no plenário, foi solicitado retorno do processo para reexame pela Comissão de Educação, que decidiu pela aprovação do projeto de autoria parlamentar, com substitutivo. Essa posição foi vitoriosa ao final do processo e, por consequência, declarada a prejudicialidade da proposição do Executivo. Cabe explicar que a proposta original do Senador Dias e o projeto do Executivo

¹⁰ Ver <http://www.fomezero.gov.br/noticias/mp-garante-alimentos-da-agricultura-familiar-para-escolas/?searchterm=repassados>. Acesso em 03 mai. 2010.

não tinham conteúdo coincidente. As discrepâncias foram solucionadas politicamente, com a construção do substitutivo.

O Senador Dias explicitou claramente seu descontentamento com os atropelos do Executivo em relação a projetos de autoria de parlamentares. Sua fala no plenário do Senado foi no sentido de que “o Governo tentou roubar a autoria” da lei¹¹. Nesse processo em que a leitura política do próprio autor foi de usurpação, ocorreu apropriação sem sua participação (1,00) e envio de projeto com conteúdo diverso (0,33), de trâmite em primeiro estágio independente (0,66). Na soma, há índice (1,99).

Quadro 14 – Índice de Apropriação para o Caso 12

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,33	0,66	1,99

Caso 13: Política de emprego

O PL 1.394/2003, de autoria do Poder Executivo, gerou a Lei 10.748/2003, que criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens, posteriormente revogada pela Lei 11.692/2008, que trata do Programa Nacional de Inclusão de Jovens.

A proposição aproveitou a ideia e a força política da expressão “primeiro emprego” do PLS 142/1995, de autoria do Senador Osmar Dias (PDT/PR), que propunha o “Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego”. O projeto de autoria do parlamentar fora aprovado pelo Senado e remetido à Câmara em 1998, onde permaneceu em lenta tramitação. O PL 1.394/2003 foi a ele apensado, mas o relator da matéria na Câmara, Deputado Reginaldo Lopes, optou pela proposta do Executivo, na forma de um substitutivo. Cabe dizer que o processo na Câmara trabalhava com cerca de trinta projetos apensos de assuntos conexos, considerada a proposta do Senado como principal por já ter parecer final de uma das casas legislativas, além de ser a mais antiga.

No exemplo, tem-se apropriação sem participação do parlamentar (1,00), com proposição de texto que tratava o tema de forma mais detalhada, diversa (0,33), na forma de projeto de lei que tramitou apensado ao processo preexistente (0,33). Configura-se posição quase intermediária, com usurpação em índice (1,66).

Quadro 15 – Índice de Apropriação para o Caso 13

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,33	0,33	1,66

Caso 14: Política de previdência e assistência social – Apoio aos hansenianos

A Lei 11.520/2007, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios, foi gerada a partir da MP 373/2007. Essa medida provisória foi adotada com conteúdo muito próximo do PLS 206/2006, de autoria do Senador Tião Viana (PT/AC). Com a sanção da lei,

¹¹ Ver discurso na sessão do dia 27 ago. 2008 disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/defTexto.asp?t=375464>. Acesso em: 02 mai. 2010.

o referido projeto, que já se encontrava na fase de revisão pela Câmara dos Deputados, foi declarado prejudicado.

Note-se que a tramitação do projeto corria normalmente, em princípio sem justificativa para a adoção da via extraordinária da medida provisória. Sequer poderia ser considerada lenta. Como justificativa para o ato, poderia ser colocado que o Executivo acresceu ao texto em debate no Legislativo a estimativa da despesa anual com o benefício. De toda forma, como os gastos com a medida foram remetidos genericamente à margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em princípio esse tipo de acréscimo, se realmente necessário, poderia ter sido efetivado no texto no próprio processo do PLS 206/2006.

Deve ser comentado que, como o tema estava em debate, desde 2006, também no âmbito de grupo de trabalho coordenado pela Secretaria apresentado na Comissão de Educação e Cultura Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e o parlamentar é ativo membro da base governista, a medida provisória parece ter sido adotada em esquema de cooperação. Haveria, assim, apropriação com participação do autor (0), mediante medida provisória (0) com conteúdo semelhante (0), a situação de cooperação plena expressa no índice (0).

Quadro 16 – Índice de Apropriação para o Caso 14

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
0	0	0	0

Caso 15: Política de previdência e assistência social – Trabalhador rural

Exemplo de conflito declarado entre governo e oposição na política de previdência e assistência social está na MP 385/2007, que prorrogou o prazo para o trabalhador rural enquadrado na categoria de segurado contribuinte individual que presta serviço em caráter eventual, sem relação de emprego, requerer aposentadoria por idade.

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, o Senado Federal rejeitou os pressupostos constitucionais de relevância e urgência do ato e determinou seu arquivamento. Deve-se dizer que o Senador Álvaro Dias (PSDB/PR) era autor de proposição em trâmite sobre o mesmo assunto apresentada seis meses antes, o PLS 56/2007. Na verdade, esse projeto de lei consistia na reapresentação de proposição do mesmo parlamentar bem mais antiga, o PLS 154/2002.

O projeto de autoria de parlamentar acabou sendo rejeitado, principalmente em face da sanção da Lei 11.718/2008, que abordou a prorrogação inserta em conteúdo mais amplo, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo e estabelecendo normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural. Cabe registrar que a referida lei teve origem em outra medida provisória, a MP 410/2007.

O Senador Álvaro Dias tomou a adoção da MP 385/2007 como um caso de usurpação. Sua manifestação oral em plenário foi no sentido de que “o Governo simplesmente copiou um projeto de origem no Senado Federal, que poderia ter sido aprovado já em 2002”.¹² O caso do primeiro ato do Executivo é de apropriação sem participação do autor (1,00), mediante texto com conteúdo semelhante (1,00) adotado por medida provisória, a situação típica de usurpação com cômputo (3,00). Mantida a não participação do autor (1,00) esse conteúdo foi desenvolvido com a incorporação de novas ideias (0,66) na segunda medida provisória (1,00), somando (2,66).

¹² Ver discurso na sessão de 19 mar. 2008 disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/defTexto.asp?t=372781>. Acesso em 02 mai. 2010.

Quadro 17 – Índice de Apropriação para o Caso 15

	Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1ª apropriação (MP ₁)	1,00	1,00	1,00	3,00
2ª apropriação (MP ₂)	1,00	0,66	1,00	2,66

Caso 16: Política de previdência e assistência social – Certificação de entidades e aspectos correlatos

A MP 446/2008, relativa à certificação das entidades beneficentes de assistência social e a procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, reproduziu texto de autoria do próprio Executivo então em trâmite, o PL 3.021/2008, apresentado alguns meses antes. Registre-se que, desde 2006, havia em trâmite na Câmara dos Deputados projeto do Senado Federal, de autoria do Senador Flávio Arns (PT/PR) tratando do mesmo tema, embora de forma parcial, bastante sintética (PL 7.494/2006).

Em fevereiro de 2009, o relator da MP 446/2008, Deputado Ricardo Barros (PP/PR) manifestou-se pela inadmissibilidade do ato. No parecer aprovado¹³, menciona-se reunião do Colégio de Líderes que encaminhou pela rejeição da medida provisória de forma a pacificar polêmicas acerca da proposição, bem como firmou compromisso de conferir celeridade às proposições do Legislativo que tratassem da mesma matéria. Com o arquivamento da MP 446/2008, foi aprovado o PL 3.021/2008, com substitutivo, e rejeitada a proposição de autoria do Senador Flávio Arns.

Nesse processo, que ilustra interessantes mudanças de estratégia do Executivo e negociação política relativa aos projetos em trâmite de origem parlamentar, em primeiro momento há apropriação provavelmente com participação do autor da proposição aprovada no Senado (0), com apresentação de texto diverso (1,00) via projeto de lei apenso (0), computando-se índice de apropriação (1,00). Na segunda fase, mantida a participação (0), tem-se texto diverso (1,00) mediante medida provisória (0,66), em índice de (1,66), próximo da situação intermediária na linha cooperação/usurpação.

Quadro 18 – Índice de Apropriação para o Caso 16

	Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1ª apropriação (PL)	0	1,00	0	1,00
2ª apropriação (MP)	0	1,00	0,66	1,66

Caso 17: Consórcios públicos

O PL 3.884/2004, de autoria do Poder Executivo, objetivava disciplinar a constituição de consórcios públicos, aplicáveis para todos os entes federados tendo em vista a realização de objetivos comuns. Quando esse projeto foi enviado ao Legislativo, a Câmara dos Deputados já havia aprovado e remetido ao Senado Federal o PL 1.071/1999, de autoria do Deputado Rafael Guerra (PSDB/MG), com o mesmo propósito de regular os consórcios públicos.

O parlamentar, então coordenador da Frente Parlamentar de Saúde, área na qual o debate sobre consórcios na esfera intermunicipal, não fora consultado ou participado de

¹³ Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=423386. Acesso em: 15 mai. 2010.

negociação com relação à proposição do Executivo. Mais do que isso, Guerra (2004) expôs de forma clara sua indignação com a situação:

Tivemos recentemente duas surpresas em relação ao assunto em pauta, pois o governo apresentou há 30 dias, em regime de urgência constitucional, projeto de lei regulamentando os consórcios públicos. A primeira surpresa, positiva, é que os críticos de outrora reviram sua posição, e agora defendem os consórcios públicos e, ainda mais, com urgência, para recuperar os 11 anos perdidos em críticas subjetivas, periféricas e estéreis¹⁴. A segunda surpresa, negativa, é que um governo sem propostas, desrespeitando e atropelando o Poder Legislativo, copia um projeto de lei de um deputado, já em fase final de aprovação, tentando assumir a paternidade de uma experiência de 11 anos e de um projeto de lei apresentado há 5 anos. Entre plágio e clonagem, prefiro classificar esta atitude como uma clonagem, até porque nos dias atuais, o clone é sempre mais frágil e pior que o original, o que é o caso do Projeto de Lei 3.884/04 do Poder Executivo Federal.

O projeto do Executivo não prosperou na Câmara e foi declarado prejudicado com a aprovação da Lei 11.107/2005, gerada a partir do PL 1.071/1999. Posteriormente, o Executivo recuperou disposições presentes em sua proposta no Decreto 6.017/2007.

No exemplo, há apropriação sem participação do parlamentar (1,00), efetivada com texto que dava tratamento mais detalhado, diverso, à matéria (0,33), trabalhado em projeto de lei que teve trâmite independente (0,66). No total, usurpação com índice (1,99).

Quadro 19 – Índice de Apropriação para o Caso 17

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,33	0,66	1,99

Caso 18: Relações de consumo e direitos do consumidor – Empreendimentos imobiliários

Tendo relação com os direitos do consumidor e indiretamente também com a política urbana, pode ser trazido a foco o processo que gerou normas sobre o patrimônio de afetação nos empreendimentos imobiliários. O tema surgiu em proposição de autoria do Deputado Ayrton Xerez (DEM/RJ), apresentada em resposta à falência da empresa Encol, que prejudicou grande número de adquirentes de unidades imobiliárias em todo o país, o PL 2.109/1999. A proposta previa que o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como bens e direitos a ela vinculados, manter-se-iam apartados do patrimônio do incorporador e constituiriam patrimônio de afetação, destinado à consecução da edificação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes. Esse acervo não se confundiria com os bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do incorporador. Sendo assim, a insolvência do incorporador não atingiria o patrimônio de afetação. A proposta de cada incorporação constituir um patrimônio de afetação havia surgido há pouco tempo em anteprojeto apresentado ao Instituto dos Advogados Brasileiros pelo professor Chalhub (1998), conforme explicitado na própria justificativa do projeto do Deputado Ayrton Xerez.

Após tempo considerável sem decisão sobre esse processo, o Poder Executivo enviou ao Legislativo o PL 3.065/2004, que foi apensado ao PL 2.109/1999, sob o regime de urgência previsto no art. 64 da Constituição Federal. Esse projeto tinha escopo mais amplo do que o regular o patrimônio de afetação nas incorporações, incluindo também dispositivos sobre

¹⁴ A referência aos onze anos toma como base a adoção, desde 1993, dos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais, unidade da Federação de origem do parlamentar.

títulos de crédito imobiliário. O regime de afetação trazido pela proposição baseava-se totalmente no projeto do parlamentar, mas era colocado como uma opção do incorporador, não uma obrigação. Ainda no mesmo ano, foi sancionada a Lei 10.931/2004, com conteúdo próximo do texto encaminhado pelo Executivo.

No caso, ocorreu apropriação sem participação do autor (1,00) e envio de projeto de lei com conteúdo semelhante e acréscimo de novas ideias (0,66), apensado ao preexistente no Legislativo (0,33). Tem-se usurpação com índice (1,99).

Quadro 20– Índice de Apropriação para o Caso 18

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,66	0,33	1,99

Caso 19: Relações de consumo e direitos do consumidor – Cartões de crédito

No campo das relações de consumo, merece ser também comentado o exemplo das regras sobre competição no mercado dos cartões de crédito. Acompanhando a tendência de concentração que ocorre em outros países, no Brasil há somente um credenciador para as bandeiras Visa e Mastercard, respectivamente a Visanet e a Redecard. Freitas (2007, p. 28) explica que a relação contratual com as bandeiras difere nos dois casos. A Visanet é credenciadora exclusiva da Visa. A Redecard, contudo, não possui contrato de exclusividade.

Em agosto de 2009, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça (SDE) instaurou processo administrativo para apurar uma possível conduta anticompetitiva por parte da Visa do Brasil, da Visa International e da Visanet. O objeto do processo é a relação de exclusividade existente entre o grupo Visa e a Visanet. Em palavras diretas, todos os lojistas ou profissionais no país que desejam aceitar cartões Visa precisam contratar os serviços da Visanet. Mais importante, a SDE adotou uma medida preventiva a fim de suspender os efeitos da exclusividade e permitir que empresas interessadas em serem credenciadoras Visa possam exercer essa atividade.

Deve ser destacado que o PLS 680/2007, de autoria do Senador Adelmir Santana (DEM/DF), em trâmite no Senado, veda as cláusulas que estabeleçam exclusividade para algumas das partes nos contratos entre firmas adquirentes e bandeiras de cartões de crédito e débito. Essa exclusividade diz respeito à empresa adquirente ser credenciadora exclusiva da bandeira, bem como à empresa adquirente somente poder credenciar estabelecimentos comerciais para a bandeira em questão, ficando proibida de fazer o credenciamento para outras bandeiras.

Assim, o Poder Executivo antecipou-se à finalização do processo legislativo e adotou uma medida na esfera dos atos de regulação voltada ao mesmo propósito da iniciativa parlamentar. Provavelmente, essa opção enfraquecerá as chances de aprovação do projeto de lei. Não caracterizada a participação do parlamentar (1,00), efetivou-se apropriação mediante ato com efeito semelhante (1,00), de natureza infralegal (1,00), no modelo situação de usurpação com índice (3,00).

Quadro 21 – Índice de Apropriação para o Caso 19

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	1,00	1,00	3,00

Caso 20: Política Tributária – Imposto de Renda da Pessoa Física

No início do governo Lula, havia forte pressão para a correção da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF). Diversos projetos de lei tramitavam na Câmara dos Deputados com esse intuito. São exemplos o PL 6.795/2002, de autoria do Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP) e seus apensos.

Na verdade, propostas nesse sentido eram frequentes já no governo anterior. Projeto aprovado pelo Legislativo que incluía reajuste de 17,5% na tabela, o PLS 175/2000, de autoria do Senador Paulo Hartung (PSB/ES), havia sido vetado integralmente pelo Presidente da República em janeiro de 2002, tendo sido alegadas razões técnicas para tanto. No mesmo mês, essa atualização foi efetivada mediante a adoção da MP 22/2002, convertida na Lei 10.451/2002. O Deputado Berzoini e outros entendiam, contudo, que a aplicação do referido percentual não fora suficiente para repor a inflação acumulada.

A atualização monetária veio apenas com a Lei 11.119/2005, oriunda da MP 232/2004. A sanção de cada uma dessas leis gerou a declaração de prejudicialidade de proposições de origem parlamentar em trâmite.

Ponderada a atualização monetária efetivada via MP 232/2004, tem-se, no conjunto, apropriação sem a participação dos parlamentares que propunham essa alteração na lei (1,00), com texto que incorporava outros aspectos além da atualização da tabela (0,66) adotado por meio de medida provisória (1,00). No total, usurpação em índice (2,66). Deve ser comentado que, em matéria tributária, o Executivo parece preocupado em assegurar que não se abra exceção: as matérias aprovadas devem ser de sua autoria, mesmo que a demanda política seja originária do Legislativo.

Quadro 22 – Índice de Apropriação para o Caso 20

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1,00	0,66	1,00	2,66

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho abordou tema ainda inexplorado no estudo das relações Executivo-Legislativo no Brasil, o processo de construção da agenda do governo, no que se refere à contribuição direta ou indireta dos parlamentares. As situações em que o Executivo apropriase da agenda previamente estruturada pelos parlamentares, incluindo até a adoção de textos muito semelhantes aos que se encontram em trâmite no Congresso Nacional, parecem apresentar-se com regularidade que não pode passar despercebida da ciência política.

Com base em modelo que procura mensurar o índice de apropriação da agenda do Legislativo pelo Executivo, ponderando a estratégia adotada pelo governo no espectro cooperação/usurpação, foram analisados vinte casos de processo legislativo, em áreas diferenciadas de políticas públicas. O índice de apropriação leva em consideração a participação dos parlamentares, a abordagem escolhida pelo Executivo para fazer uso da agenda do Legislativo e o instrumento legislativo escolhido. O modelo foi concebido a partir de uma analogia com as perspectivas teóricas voltadas ao estudo das medidas provisórias, bifurcadas principalmente nas vertentes da ação unilateral e da delegação.

Como todo esforço exploratório, os exemplos estudados, selecionados com o apoio de especialistas que atuam no Congresso Nacional e estão diretamente envolvidos nos debates e decisões sobre as proposições legislativas em trâmite, constituem ainda um indicativo inicial de que a modelagem proposta, aqui apresentada com detalhes, pode sustentar uma análise consistente do fenômeno de apropriação em foco. Acredita-se que os primeiros resultados

aqui expostos apontam para a robustez do modelo, que ainda necessitará ser avaliada em uma série de estudos subseqüentes.

Cabe perceber que, pelo menos nos processos estudados, o legislador como mero figurante não pode ser caracterizada como a situação prevalente, notando-se que as observações não foram centradas em lideranças partidárias. No quadro de crise de legitimidade por que passa atualmente o Legislativo, soa positivo constatar que o parlamentar tem papel relevante na tarefa de produção das leis nacionais, mesmo aquelas decorrentes de propostas do Poder Executivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO; Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ARAÚJO, Ana Valéria. Acesso a recursos genéticos e proteção aos conhecimentos tradicionais associados. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002. p. 85-99.
- ARAÚJO, S. M. V. G. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: situação atual do debate. *Revista de Direito Ambiental*, v. 51, p. 232-248, 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS *et al.* Carta enviada ao Presidente da República. Brasília, DF, 2005. Disponível em: www.pick-upau.org.br/.../2005/2005.../sociedade_civil_protesta_em_favor.htm. Acesso em: 20 abr. 2010.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal *et al.* Exposição de Motivos para a Mensagem Presidencial nº 977. Encaminha ao Congresso Nacional emenda que pretende incluir entre os bens da União o patrimônio genético. Brasília, DF, 1998.
- CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S. (Org.). (1998). *Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press.
- CHALHUB, Melhim. *Negócio Fiduciário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].
- _____. *Congress and Decision-Making in Democratic Brazil*. In: KINZO, Maria Dálva Gil; DUNKERLEY, James (Ed.). *Brazil Since 1985: Economy, Polity, and Society*. Londres: Institute of Latin American Studies (University of London), 2003.
- FREITAS, Paulo Springer de. *Mercado de Cartões de Crédito no Brasil: problemas de regulação e oportunidades de aperfeiçoamento da legislação*. Brasília: Consultoria do Senado Federal, 2007. Texto para Discussão. Disponível em: http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/textoParaDiscussao37paulospringer.pdf. Acesso em: 03 mai. 2010.
- GILMOUR, Robert S.; HALLEY, Alexis A. *Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive*. Chatam, New Jersey: Chatam House, 1994.
- GUERRA, Rafael. *Consórcios públicos*. *Jornal da Câmara*, Brasília, p. 2, 07 out. 2004.
- INÁCIO, Magna. *Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na CD*. in INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. *Poder de Agenda e Políticas Substantivas* in INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- NEGRET, Fernando. *Brasil - compensação dos serviços ambientais aos agricultores familiares e inclusão*. ADITAL Agência de Informação, 2007. Disponível em: www.adital.com.br. Acesso em: 20 abr. 2010.
- PALANZA, Valeria. (2009). "Lawmaking in Brazil: Decrees vs. Statutes". Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/PalanzaValeria.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2009.

- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. *Journal of Politics*, 67, n. 1, p. 178-200, 2005.
- _____. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?” *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.
- _____. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.
- SATO, Sandra. Ministério pede urgência para lei da biodiversidade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A-21, 15 jun. 2000.
- SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2010.
- SHUGART, Matthew. S.; CAREY, John M. (Org.). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- WEBER, Max. *Parliament and Government in Germany under a New Political Order*. In: LASSMAN, Peter; SPEIRS, Ronald (Ed.) *Weber: Political Writings*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.

ANEXO - NOTA METODOLÓGICA

Cálculo dos escores dos indicadores que formam o índice de apropriação

Parte-se do pressuposto de que o índice terá indicadores explicativos, os quais terão vários níveis, conforme o grau de apropriação. A incidência de cada nível deverá variar dentro do intervalo [0;1], ponderado pelo *peso*, o qual reflete como o nível influencia o índice de apropriação comparativamente aos demais. Quanto maior o peso, maior a incidência de apropriação. O peso partirá do valor “0” até o valor $N-1$, onde N é a quantidade de níveis definidos para cada indicador. Desse modo, o escore obtido para cada nível obedecerá à seguinte fórmula:

$$Escore = \frac{1}{N-1} \times Peso$$

O quadro a seguir demonstra um conjunto de elementos a serem observados na análise de uma proposição do Executivo à luz de um indicador (X). Tal indicador possui N níveis, classificados em ordem crescente com relação ao peso.

Cálculo dos escores dos indicadores

Indicador	Níveis	Peso	Escore
Indicador X	X_1	0	0
	X_2	1	$1/N-1$
	X_3	2	$2/N-1$

	X_N	$N-1$	1