

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Analu Cordeiro dos Santos

LOBBY DO EXECUTIVO
COMO FUNCIONAM AS ASSESSORIAS PARLAMENTARES DOS
MINISTÉRIOS NOS PROCESSOS DECISÓRIOS NO CONGRESSO
NACIONAL

Brasília

2016

Analu Cordeiro dos Santos

LOBBY DO EXECUTIVO
COMO FUNCIONAM AS ASSESSORIAS PARLAMENTARES DOS
MINISTÉRIOS NOS PROCESSOS DECISÓRIOS NO CONGRESSO
NACIONAL

Monografia apresentada como pré-requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política pelo
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2016

Analu Cordeiro dos Santos

LOBBY DO EXECUTIVO
COMO FUNCIONAM AS ASSESSORIAS PARLAMENTARES DOS
MINISTÉRIOS NOS PROCESSOS DECISÓRIOS NO CONGRESSO
NACIONAL

Monografia apresentada como pré-requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política pelo
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Rafael Silveira e Silva

Examinadores

Prof. Rafael Silveira e Silva

Prof. Denilson Bandeira Coelho

Brasília

2016

Ao meu companheiro, incentivador, espelho e herói: meu pai, Júlio Carlos Correia dos Santos

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo compreender como funciona o trabalho das assessorias parlamentares do Executivo no Congresso Nacional. O foco empírico escolhido é a tramitação das medidas provisórias 664, 665 e 676 e o trabalho executado pela Assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social durante o processo de tramitação das MPs. Com finalidade comparativa, foram realizadas entrevistas com assessores do Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A partir do estudo de caso da assessoria analisada, propõe-se uma discussão teórica em relação aos conceitos de presidencialismo de coalizão, agenda dual e poder de agenda e à ação desempenhada pelas assessorias nos processos de construção de governabilidade. Avalia-se, ainda, a potencialidade do conceito de *lobby do executivo* como categoria explicativa dos processos decisórios que envolvem as relações entre os poderes Legislativo e Executivo.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão, Governabilidade, Lobby do Executivo, Medida Provisória, Assessoria Parlamentar.

ABSTRACT

This paper aims to understand how work Parliamentary Advisories in National Congress of Brazil. The empirical focus is the processing of provisional measures 664, 665, and 676, and the work done by the Parliamentary Advisory of the Ministry of Social Security during the process of processing of these MPs. With comparative purpose, I have done interviews with advisers of the Ministry of Finance and of the Ministry of Planning, Budget and Management. Based upon the case study, I propose a theoretical discussion concerning the concepts of coalition presidentialism, dual agenda, and power agenda, and the action executed by the advisors in the building processes of governability. I also evaluate the potential of the concept of *executive's lobby* as an explanatory category of decision-making processes that involve the relationship between the legislative and the executive branches.

Keywords: Coalition Presidentialism, Governability, Executive's Lobby, Provisional Measure, Parliamentary Office

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Votação de emenda do fator previdenciário à MP 664/2014	27
Gráfico 1 - Votação de emenda do fator previdenciário à MP 664/2014.....	28
Tabela 2 – Votação de emenda do auxílio-doença à MP 664-2014	29
Gráfico 2 - Votação de emenda do auxílio-doença à MP 664-2014	30
Tabela 3 – Votação da MP 665	32
Gráfico 3 – Votação da MP 665	33
Tabela 4 – Emenda da desaposentadoria à MP 676	35
Gráfico 4 - Emenda da desaposentadoria à MP 676.....	36
Tabela 5 – Emenda do Seguro desemprego do trabalhador rural à MP 676	37
Gráfico 5 - Emenda do Seguro desemprego do trabalhador rural à MP 676.....	38
Tabela 6 – Acompanhamento da Câmara dos Deputados pelo Ministério da Previdência Social	45
Tabela 7 - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação na Câmara dos Deputados	46
Gráfico 6 - - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação na Câmara dos Deputados	47
Tabela 9 - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação no Senado Federal	47
Gráfico 7 - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação no Senado Federal	48
Tabela 10 – Divisão dos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados por prioridade ...	49
Tabela 11 - Divisão dos projetos em tramitação no Senado Federal por prioridade.....	49
Tabela 12 – Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo seu status de conclusão.....	54
Tabela 13 - Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo seu demandante	55
Tabela 14 - Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo os partidos demandantes	55
Gráfico 8 - Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo os partidos demandantes	56

Gráfico 9 - Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo a frequência mensal de demandas	57
Gráfico 10 – Tipos de pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social no 1/2015	58
Gráfico 11 - Tipos de pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social no 1/2015	58

LISTA DE ABREVIATURAS

ASPAR	Assessoria de Assuntos Parlamentares
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Financeira
DEM	Democratas
DIARP	Divisão de Análise e Registro Parlamentar
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
MP	Medida Provisória
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade
SRI	Secretaria de Relações Institucionais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
METODOLOGIA.....	13
SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: GOVERNO DE COALIZÃO, FEDERALISMO E MULTIPARTIDARISMO	16
LOBBY DO EXECUTIVO.....	24
A ROTINA DIÁRIA DAS ASSESSORIAS PARLAMENTARES	43
MEDIDAS PROVISÓRIAS 664, 665 E 676.....	63
CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXOS	78
Anexo 1 - Entrevista com Wagner Primo Figueiredo Junior- (Assessor Ministério da Fazenda).....	78
Anexo 2 - Entrevista com Isabela Macedo- Assessora Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.....	80

INTRODUÇÃO

Após o ano de 1988, o Legislativo passou a ser um espaço de decisão muito importante na política brasileira. Este fato foi causado por pelo menos duas alterações realizadas na nova Constituição: uma reorganização interna do Congresso Nacional e novas atribuições políticas ao chefe do Executivo, como o poder de veto e o poder de edição de medidas provisórias e decretos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2001; PEREIRA; MULLER, 2000; SANTOS 2014).

Com um novo desenho político, tendo o Legislativo uma importância maior, o Executivo passou a monitorar de perto as tramitações internas do Congresso Nacional, como é possível verificar no estudo publicado pelo IPEA sobre *Representação de interesses na arena legislativa*, de autoria do Manoel Leonardo Santos (2014).

No Congresso Nacional, os órgãos e entidades do Estado representam a segunda maior parcela de visitantes, com mais de 60 registros, no cadastro da primeira secretaria da Câmara dos Deputados de 2012, ficando atrás apenas da sociedade civil, com 99 registros. De 1984 a 2012, o registro dos órgãos e entidades do Estado passou de 17 para 66 cadastros, o que evidencia uma maior participação do Executivo, através dos assessores parlamentares, no dia-a-dia do Congresso Nacional. A grande quantidade de visitantes do Executivo evidencia a necessidade de conhecer o modus operandi das negociações realizadas pelo governo.

Essa observação criteriosa do Estado não poderia ser realizada apenas com os líderes dos partidos da coalizão do governo. Apesar de ter a maioria no Congresso Nacional, já que o presidencialismo de coalizão proporciona tal fato, tamanha variedade de atividades realizadas no Legislativo, principalmente nas comissões, dificultariam o cumprimento da execução da agenda do poder Executivo. Na literatura política institucionalista existente, poucos são os estudos que focam no que chamarei de “lobby do Executivo”.

A maior parte dos estudos são sobre a relação entre o Legislativo e o Executivo, caracterizada pela dinâmica do presidencialismo de coalizão, e se o Executivo é ou não o principal legislador do país. É claro que esses pontos irão permear esse estudo, mas o objetivo principal desta monografia é evidenciar a forte presença do governo e sua importância, não só através dos parlamentares da base, mas também através de suas assessorias, na aprovação dos projetos prioritários no Legislativo e na contenção de projetos negativos ao governo. Isto é, a questão principal deste trabalho é responder **como funciona o trabalho das assessorias parlamentares**

do Executivo no Congresso Nacional, tendo como foco a tramitação das medidas provisórias 664, 665 e 676.

No dia 30 de dezembro de 2014, logo após o período turbulento das eleições presidenciais, a então presidenta Dilma Rousseff editou duas medidas provisórias que conturbaram o cenário político de 2015. As medidas provisórias 664 e 665, que alteravam as regras de pensão por morte, seguro desemprego, abono salarial e seguro defeso, e posteriormente a MP 676, sobre fator previdenciário (editada em junho de 2015, resultado de uma negociação nas medidas provisórias 664 e 665), trouxeram importantes debates dentro do poder Legislativo e na sociedade civil. O enfoque nessas medidas provisórias se dá justamente pelo seu caráter estressante, afinal essas medidas constituíam uma agenda prioritária do governo, que divergia da agenda eleitoral prometida meses antes.

Os teóricos Limongi e Figueiredo (2009), em sua vasta e ampla literatura sobre os processos decisórios no congresso nacional, evidenciam as altas taxas de aprovação das proposições do Executivo no Congresso Nacional. De acordo com os autores, em seu artigo *Poder de Agenda e Políticas Substantivas*, esse sucesso poderia ser resultado de uma *agenda substantiva tímida e limitada*, ou seja, o Executivo só enviaria ao Congresso Nacional projetos e medidas provisórias que seriam aprovados pelos parlamentares sem maiores problemas. Se tal afirmação se comprovasse em todos os casos, não seria necessária a atuação de uma equipe focada na negociação entre o poder Executivo e Legislativo, ou seja, não precisaria existir um “lobby do Executivo”, já que a agenda seria comum aos dois poderes. No caso das três medidas provisórias (664, 665 e 676), foco desta monografia, por serem pautas de um ajuste fiscal, e por possuírem conteúdos nada eleitoreiros, elas não eram unanimidade no Congresso Nacional.

Como será demonstrado no decorrer deste estudo, essas medidas provisórias foram alvos de protestos inclusive do próprio partido da Presidenta que as editou, ou seja, tanto a oposição quanto a base do governo ficaram divididas, sendo necessário muitas negociações, nas quais, em vários momentos, o Executivo teve de ceder.

Para alcançar o objetivo central desta monografia, que é verificar como funcionam as assessorias parlamentares do Executivo no Congresso Nacional, outras perguntas de pesquisa terão de ser consideradas. Primeiramente será importante destacar como funciona o presidencialismo de coalizão brasileiro e como essa organização política interfere no trabalho das assessorias parlamentares. O sistema pós 1988, além de conferir maiores poderes reativos e pró-reativos ao Executivo, também proporcionou maiores recursos de controle ao governo,

ao estipular uma burocracia estatal com muitos cargos comissionados (ABRANCHES, 1988). As assessorias parlamentares são constituídas por esses cargos de confiança, que são utilizados, na maioria das vezes, para abrigar as reminiscências das coalizões partidárias, por isso a necessidade de aprofundamento no tema.

Outro ponto importante é o contexto político e econômico em que as medidas provisórias foram editadas. Como dito acima, essas proposições fizeram parte de um pacote de medidas que a Presidenta enviou ao Congresso de maneira a amenizar os efeitos da crise econômica no País, e por serem impopulares, afinal se referiam a assuntos como aposentadoria, seguro-desemprego e abono salarial, a negociação entre o Executivo e o Legislativo não foi fácil, o que demonstra, a título de exemplo, que nem sempre o Executivo envia ao Congresso Nacional apenas proposições de interesse de todos os parlamentares, como postulam Limongi e Figueiredo (2009).

Por fim, este trabalho se destina a responder como funcionam as assessorias parlamentares do Executivo no processo de aprovação de projetos prioritários e na contenção de proposições que acarretariam custos ao governo, focando na tramitação e negociação das medidas provisórias 664, 665 e 676. Para atingir tal objetivo, temas como o presidencialismo de coalizão e a existência, ou não, de um lobby efetuado pelo Executivo no Congresso Nacional, serão utilizados como referências teóricas.

METODOLOGIA

O Executivo possui uma agenda governamental ampla, com muitas proposições prioritárias para serem aprovadas e muitos projetos que tramitam no Congresso Nacional que precisam ser contidos por resultarem em custos e problemas ao governo. Tamaña agenda gera um trabalho constante das assessorias parlamentares do Executivo, que se atentam diariamente aos inúmeros projetos de lei criados. Por se tratar de uma amostragem variada e ampla, difícil de ser descrita e detalhada a cada projeto de lei, foi necessário estabelecer um foco dentre esses extensos processos de negociação entre o Executivo e o Legislativo. O estudo de caso escolhido, como já colocado na introdução, foi o processo de tramitação e aprovação das medidas provisórias 664, 665 e 676.

Essas proposições foram escolhidas por terem tido um processo de aprovação extremamente estressante do início ao fim, tanto com os parlamentares da oposição quanto com os da base, afinal, tratava-se de uma pauta impopular e não eleitoreira, e, além disso, resultado de uma agenda de governo totalmente divergente da agenda eleitoral prometida meses antes. Não é à toa que as três medidas provisórias sofreram várias intervenções textuais no Congresso Nacional, através da oposição e da base, culminando em problemas ao Executivo e acarretando intensas negociações, até mesmo nos vetos. Os processos de tramitação que envolvem muitos conflitos, caso das proposições analisadas, são interessantes como estudo de caso, pois, por serem polêmicos, demandam um trabalho maior e mais intenso do Executivo, revelando de maneira mais nítida o funcionamento das assessorias parlamentares do governo.

Outro motivo que justifica a escolha dessas proposições é sua forma multiministerial, afinal, em sua criação e aprovação, foram envolvidas mais de três pastas ministeriais, sendo elas: Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Previdência Social; Trabalho e Emprego, e; Casa Civil. Com tantos órgãos participando do processo, era necessário, além do diálogo com os parlamentares, o diálogo dentro do Executivo.

A dinâmica de negociação do próprio Executivo é intrigante, pois revela uma relação institucional fortemente coordenada e organizada. Ou seja, as negociações políticas no Executivo não se restringem ao Presidente; essas negociações também permeiam os demais órgãos, desde os Ministros até mesmo aos assessores parlamentares, em proporções diferentes, como será evidenciado no decorrer desta monografia.

A proximidade com o processo de aprovação das medidas provisórias foi mais um motivo para a escolha dessas proposições como foco do meu estudo, já que irei utilizar como recurso metodológico a pesquisa participante. Como o próprio nome diz, a pesquisa participante é feita através do envolvimento entre o sujeito que está pesquisando e o objeto alvo da pesquisa. De acordo com o teórico Haguette, em seu livro sobre *Metodologias Qualitativas na Sociologia*, escrito em 1999, o envolvimento entre o pesquisador e a pesquisa não torna o saber produzido menos ou mais científico que estudos produzidos através de outras metodologias. O conhecimento do pesquisador pode ser oportuno e útil, dependendo do objeto de estudo.

Como assessora parlamentar do Ministro da Previdência Social na época em que essas medidas provisórias foram editadas e aprovadas, pude acompanhar e participar das articulações entre os ministérios e entre os parlamentares da base e da oposição. Foram cinco meses, e posteriormente mais quatro meses com a medida provisória 676, acompanhando o dia-a-dia da interlocução do governo federal com os deputados e senadores, o que me proporcionou insumos para realizar tal pesquisa. Por estar por dentro das negociações, foi possível obter maiores detalhes sobre a relação das assessorias parlamentares e sobre seu funcionamento. Além da pesquisa participante, outro recurso metodológico será utilizado neste estudo: entrevistas estruturadas. A entrevista é uma técnica de obtenção de dados através de perguntas e respostas orais ou escritas. Ou seja, através de um processo de conversação previamente organizado, são proporcionadas informações que podem ser determinantes ao pesquisador. No caso deste estudo, as entrevistas serão utilizadas para obter informações sobre o trabalho nas demais assessorias parlamentares no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Cada ministério possui uma assessoria parlamentar que age de acordo com as agendas prioritárias de cada pasta, tanto nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como nos plenários das duas casas. Ao focar no processo de aprovação das medidas provisórias 664, 665 e 676, já que o processo de aprovação dessas proposições envolveu mais de uma pasta ministerial, será possível conhecer o funcionamento das assessorias de cada pasta, e caso haja diferenças na organização, estabelecer comparativos entre essas assessorias, e sua maneira de lidar com as negociações com o Legislativo.

Por fim, depois de descrever o trabalho das assessorias parlamentares dos ministérios, usando para tal a pesquisa participante e as entrevistas, as demais informações obtidas nesse processo, como os mapas de votações e presenças nos plenários das casas, serão obtidas nos sites de

informação da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Estes dados serão utilizados de maneira a tentar demonstrar visualmente, através de gráficos e tabelas, o processo de aprovação das medidas provisórias, alvos dessa pesquisa. A votação das emendas e dos dispositivos sugeridos pelos parlamentares, que alteraram significativamente as medidas provisórias estudadas, serão detalhadamente revelados, como tentativa de estabelecer quais as causas das alterações textuais.

SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: GOVERNO DE COALIZÃO, FEDERALISMO E MULTIPARTIDARISMO

O sistema político brasileiro é um sistema complexo, resultado de diversos elementos que precisam ser entendidos para dar prosseguimento ao tema de estudo desta monografia. Antes de aprofundar-me na característica principal deste sistema político - o próprio presidencialismo de coalizão -, faz-se necessário pontuar algumas características que formam este sistema único.

Antes de qualquer coisa, é necessário saber como se opera o próprio presidencialismo. Cintra (2007) estabelece o presidencialismo como um governo com legitimação direta, com voto popular, no qual o Presidente é tanto chefe do Estado como chefe do Governo, podendo nomear sua equipe ministerial da maneira que bem entender. Outra lógica bem definida no presidencialismo é a divisão dos poderes, postulada primeiramente por Montesquieu (1973). De acordo com o autor, para deter o abuso do poder, garantindo assim a liberdade e a segurança, era necessária uma alteração da realidade, em que o poder freasse o poder, trazendo a ideia de uma divisão dos poderes. As faculdades de instituir e impedir são o que possibilitam o controle de um poder sobre os outros, de forma que a ambição de um freie a ambição do outro, prejudicando assim a acumulação de dois ou todos os poderes sob uma só vontade, ou seja, evitando-se assim o despotismo. No Brasil, a divisão dos poderes está prevista no artigo 2º da Constituição Federal de 1988¹, com o objetivo de garantir a descentralização do poder, com a inclusão de freios e contrapesos, em que um poder tem a função de respeitar e fiscalizar o outro poder, impedindo que uma força política se sobreponha às demais.

O sistema presidencialista abrange eixos de dispersão, como a própria tripartição dos poderes, e também eixos de concentração de poder, como os poderes reativos e pró ativos do Presidente da República, que serão devidamente citados e explicados no decorrer deste capítulo (LIMONGI, 2006a). Pereira e Muller (2003) não caracterizam o sistema político brasileiro nem como um sistema totalmente centralizado e nem como descentralizado. Assim como Limongi (2006a), estes autores acreditam que o sistema político brasileiro reúne elementos dessas duas diferentes forças: se, por um lado, as regras eleitorais, o federalismo e a existência de muitos partidos operam como descentralizadores do sistema, por outro lado, as regras internas do processo decisório do Congresso Nacional e os poderes de legislação do chefe do Executivo,

¹Art.2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

como a edição de decretos e medidas provisórias, agem para a centralização deste mesmo sistema.

Tratando primeiramente dos eixos de dispersão e descentralização do sistema, além da divisão dos poderes, há também o bicameralismo, isto é, a existência de uma câmara alta, o Senado Federal, que regula e respeita o funcionamento da câmara baixa, Câmara dos Deputados, e vice e versa.

Llanos e Sanchez (2006) enquadram o Senado Federal brasileiro como um complexo mecanismo de pesos e contrapesos, pois duplica o controle do poder Legislativo sobre o poder Executivo, oferecendo maior segurança quanto ao surgimento de uma tirania da maioria e também proteção ao surgimento do despotismo, afinal, um sistema unicameral é mais facilmente controlado, pois concentra o poder em uma só instância, ao contrário do sistema bicameral, no qual existe descentralização decisória. O bicameralismo existente no Brasil, além de proporcionar maior dispersão de poder, também confere maior qualidade e ganho informacional na tramitação das proposições legislativas, que são debatidas em comissões permanentes tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

De acordo com Fabiano Santos, no seu texto *Em defesa do presidencialismo de coalizão*, o presidencialismo brasileiro se iniciou em 1889 com a proclamação da República, tendo alguns anos depois uma organização política federativa, em que o grau de institucionalização era tido através de um acordo entre o chefe do Executivo e os governadores de estado, ou seja, ainda não existia interferência do Legislativo e do Judiciário no Executivo, e vice e versa. “A prática de freios e contrapesos no Brasil começou pelas vias do multipartidarismo, estimulada pelo sistema proporcional com lista abertas em distritos de grande magnitude” (SANTOS, 2003, p. 20). A Constituição de 1946 possibilitou a inclusão de mecanismos de controle mútuo, que foram se aperfeiçoando no decorrer da história institucional do Brasil, adquirindo sua forma atual através do desenvolvimento destes pesos e contrapesos reforçados na Constituição de 1988.

A transição do regime militar para o regime democrático foi feita por agentes da ditadura, que preservaram garantias ao Executivo, principalmente no que concerne à influência deste poder na agenda legislativa (AMORIM NETO, 2002; SANTOS, 2003). A Constituição de 1988 manteve os mecanismos de dispersão de poder e descentralização, com a concessão de benefícios democráticos ao Legislativo, que foram tirados no período da ditadura militar, e também com a introdução e a continuação de pesos e contrapesos, que já foram acima expostos.

Porém, a Carta Magna também dotou o Executivo de instrumentos legislativos, com poderes reativos e proativos, proporcionando eixos de concentração de poder no sistema político brasileiro.

O chefe do Executivo, com as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição de 1988, possui o poder de vetar totalmente ou parcialmente as proposições legislativas aprovadas no Congresso Nacional, o que confere uma grande capacidade de alterar o processo Legislativo e o conteúdo da lei. Essa prerrogativa não é compartilhada, por exemplo, pelos presidentes estadunidenses, cuja Constituição só permite os vetos totais (MAINWARING, 1993). Vetar parcialmente um projeto de lei se mostra um artifício interessante como eixo de concentração de poder, pois o Presidente pode sancionar o que apenas lhe interessar, podendo descartar o que acarretaria custos ou problemas de governança.

A Constituição de 1988 também conferiu ao Presidente da República o direito de iniciativa legislativa, ou seja, poderes reativos. O chefe do Executivo pode enviar ao Congresso Nacional decretos de lei e medidas provisórias com conteúdo de competência privativa do Presidente da República, como consta no § 1º do Artigo 61 da Constituição Federal de 1988, que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A edição de medidas provisórias é a prerrogativa mais poderosa do Presidente da República, pois são proposições legislativas que já são criadas com força de lei por um período de tempo de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta dias. No início dos anos 2000, o Congresso Nacional já havia se atentado ao poder que as medidas provisórias conferiam ao Executivo. Como resposta ao problema, foi proposto e aprovado a emenda constitucional número 32, que reduzia de maneira considerável os poderes unilaterais do chefe do Executivo em iniciar proposições legislativas. A emenda constitucional nº 32 eliminou o problema da época, a constante reedição de medidas provisórias, porém, deu mais celeridade à tramitação das medidas provisórias, pois criou uma nova ferramenta, o trancamento de pauta (PEREIRA;

POWER; RENNÓ, 2007). As medidas provisórias, se não analisadas em seu tempo hábil, quarenta e cinco dias², trancam a pauta legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, engessando todo o processo Legislativo até a aprovação de seus conteúdos. Ou seja, as medidas provisórias podem ser encaradas como artifícios de autoridade, pois permitem que as proposições de autoria do Executivo se sobreponham em relação às demais.

Finalmente, o Presidente da República no Brasil também possui maiores prerrogativas no processo orçamentário, pois é ele quem propõe o orçamento anual. Como consta no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Chefe do Poder Executivo detém a iniciativa das leis que envolvem matéria orçamentária: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Tal iniciativa é privativa e intransferível. O Congresso Nacional possui certas restrições quanto às emendas a serem apresentadas, não podendo incluir programas ou políticas públicas que já não estejam na peça orçamentária apresentada pelo poder Executivo.

Quando comparado ao presidencialismo norte-americano, o único processo Legislativo em que o presidente brasileiro é mais fraco é no processo de derrubada dos vetos totais no Congresso Nacional. Enquanto nos Estados Unidos precisa-se de uma maioria de 2/3 nas duas casas, no Congresso Nacional Brasileiro basta maioria absoluta em sessão conjunta (MAINWARING, 1993). Em suma, mediante ao que já foi exposto, o presidencialismo brasileiro detém um poder Executivo com grandes poderes decisórios e uma influência significativa nos processos Legislativos.

A junção do presidencialismo, com seus eixos de dispersão e concentração de poder, mais a representação proporcional e o multipartidarismo criaram o chamado *presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988). De acordo com Limongi (2006), o governo de coalizão é verificado em sistemas políticos presidencialistas ou parlamentaristas nos quais não há partidos majoritários, e onde, para governar, o Executivo deve fazer coalizões. Para Carvalho (1999), coalizão é

[...] um agrupamento de deputados que tem interesses comuns, e que a certa altura do momento político se unem para dar o apoio necessário para que o Poder Executivo consiga implementar suas propostas de políticas públicas, em troca da maximização da sua função de utilidade (...) a bancada governista tem um caráter permanente e interesses genéricos (...) é formada por um núcleo e a ele agregam-se os deputados

² Informação extraída do site: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>

cujos interesses são mais latentes no momento, e que veem no voto favorável do governo um bom retorno. (CARVALHO, 1999, p. 60)

O presidencialismo de coalizão brasileiro reúne opiniões controversas dentre os teóricos sobre o tema. Para Abranches (1988), este sistema político é qualificado pela instabilidade, em que seu sucesso depende da disponibilidade de negociação do governo em abrir mão de determinados pontos programáticos, para aprovar sua agenda no Congresso. A junção do presidencialismo, federalismo e multipartidarismo condenaria a estrutura brasileira a ter crises institucionais, já que não existem mecanismos e instâncias para resolver os conflitos provenientes das negociações entre o Executivo e o Legislativo. A Constituição de 1988 dotou o poder Executivo de alguns recursos de poder, como por exemplo, o controle sobre o orçamento e uma máquina estatal repleta de cargos comissionados, que facilitam o manejo da agenda do poder Legislativo. Portanto, nesta visão, o Congresso Nacional é tido como uma arena para o debate de ideias, na qual o governo para ter sua agenda de políticas públicas aprovada, a depender de negociações com o Legislativo. Ou seja, para se governar satisfatoriamente, com índices de aprovação das proposições legislativas importantes para o governo, faz-se necessário a formação de uma maioria no Congresso Nacional. No presidencialismo de coalizão brasileiro, os partidos são atores-chaves, cujo ator principal é o próprio poder Executivo (ABRANCHES, 1988; RENNÓ, 2006).

O chefe do Executivo, mesmo sendo dotado de poderes com origens na concentração de poder, como o poder da edição de decretos e medidas provisórias, sem o apoio do Congresso não consegue governança e nem definir e consolidar a agenda do Executivo. O partido do presidente quase nunca possui maioria nas duas casas legislativas, colocando o presidente em situação de minoria, que em casos de negociações políticas malsucedidas, só resulta em caminhos de “imobilismo político”, ou em práticas políticas já antiquadas, como o clientelismo e a “patronagem” (ABRANCHES, 1973; D’ARAÚJO, 1982; FRANCO, 1976; HIPÓLITO, 1985; MAINWARING, 1993; SANTOS, 1986). De acordo com Mainwaring (1993):

Os presidentes necessitam procurar apoio em outros partidos, uma vez que o seu próprio não controla uma maioria que poderia assegurar a aprovação das leis mais importantes. Por que os partidos são extremamente frouxos, os presidentes podem tentar conquistar uma base de sustentação, comprando individualmente o apoio de políticos de partidos de oposição. Isso é feito oferecendo-se posições de controle de patronagem e de recursos estatais a deputados, senadores e governadores que dão apoio ao presidente” (MAINWARING, 1993, p. 13)

Ainda de acordo com Mainwaring (1993), o sistema presidencialista não é tão compatível com a formação de coalizões, como ocorre nos sistemas parlamentaristas, pois o principal “prêmio” do presidencialismo, a presidência, não é repartido. Além disso, no parlamentarismo, os partidos que compõem o governo escolhem uma parte considerável da equipe que irá compor o poder Executivo, incluindo o primeiro ministro, o que não ocorre no presidencialismo, já que o chefe do poder Executivo é quem detém a competência de formar sua equipe de governo. Uma outra diferença entre as coalizões partidárias realizadas no parlamentarismo em comparação ao presidencialismo é que, no primeiro, os parlamentares não podem deixar de apoiar o governo enquanto seus partidos ainda o apoiam, evitando dissidências, e proporcionando um apoio, ao menos, mais duradouro. Por fim, o componente federativo também se mostra problemático no presidencialismo de coalizão brasileiro, pois

[...] os processos e decisões partidárias sempre foram mais influenciados por questões estaduais do que nacionais. Seguindo a lógica da política estadual, as organizações partidárias estaduais muitas vezes adotam uma linha contrária ao ponto de vista prevalente entre os líderes nacionais” (MAINWARING, 1993, p. 20)

Em contraponto, Santos (2003) postula que o argumento que estabelece que as coalizões governamentais dependem exclusivamente da distribuição de cargos e vantagens é equivocado. Essa visão, segundo a qual as alianças partidárias são baseadas em interesse pessoal em adquirir postos e cadeiras no Executivo, ignora o elemento “políticas públicas” como meta a ser persistida pelos partidos políticos. De acordo com o autor, o modelo político brasileiro é extremamente democrático, na medida em que confere *accountability* e representatividade. A *accountability*, prestação de contas, é presente no presidencialismo de coalizão brasileiro por conta das eleições que são efetuadas com regularidade, e com opção de reeleição, o que confere uma certa obrigatoriedade aos políticos com interesses eleitorais de prestarem contas dos compromissos políticos aos seus eleitores, demonstrando o que foi, ou não, realizado durante o mandato. A representatividade ocorre neste sistema político porque, de acordo com o autor, a combinação da separação dos poderes com o multipartidarismo exige do Presidente da República um comportamento de constante negociação com os partidos da base.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995, 1999 e 2000), através de suas extensas e vastas obras, apresentam dois argumentos que permitem inferir que o sistema político atual não é instável como postula Abranches (1988) e que funciona relativamente bem. A ideia central de ambos os autores é que a dominância do Executivo nos processos decisórios estabelece ordem

no sistema, e, principalmente, assegura a governabilidade. De acordo com os dados trazidos por Fernando Limongi, em seu artigo sobre presidencialismo e governo de coalizão, das 3.165 leis aprovadas³ entre outubro de 1988 e dezembro de 2004, o Executivo foi autor de 2.170 dessas proposições. Ou seja, o índice de dominância deste poder no Brasil foi de 85,6%⁴. Além disso, o Executivo quase nunca é derrotado, possuindo nada menos que uma taxa de sucesso de 70,7 %⁵. Portanto, de acordo com os dados apresentados, o poder Executivo consegue governar cooperativamente com o Legislativo, proporcionando governabilidade ao sistema.

O outro argumento apresentado pelos autores é que o sistema presidencialista de coalizão brasileiro proporciona previsibilidade quanto ao comportamento dos partidos políticos, já que existe uma forte disciplina partidária, pela qual 90,8 %⁶ dos parlamentares votam a favor da agenda do governo. Ao conhecer o partido político que o parlamentar é filiado, é possível auferir, seguindo a lógica da previsibilidade do sistema, como ele votará nas votações realizadas no Congresso Nacional.

Existem muitos autores com opiniões diversas sobre o presidencialismo de coalizão. Lucio Rennó, em seu texto *Críticas ao Presidencialismo de Coalizão* (2006), resume bem as principais questões acerca dessa discussão extensa e inconclusiva sobre as críticas e os benefícios do presidencialismo de coalizão. Os principais argumentos pró presidencialismo de coalizão já foram apresentados através da visão de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

A defesa desse sistema se dá justamente pela ótica da estabilidade e da governabilidade que a coalizão proporciona e também da previsibilidade que ela confere ao sistema, como demonstrado nos parágrafos anteriores. Quanto às críticas, elas podem ser divididas em três vertentes: 1) o sistema não garante governabilidade, levando ao imobilismo político ou aos altos custos das negociações; 2) o sistema funciona com base na troca de recursos, através de emendas orçamentárias ou cargos na burocracia estatal, e; 3) como funciona a relação entre Executivo e Legislativo, se é por meio da ação unilateral, ou se é por meio da delegação.

A primeira e a segunda vertente, resumidas pelo teórico Barry Ames (1995, 1995a e 2001), estabelece que o sistema é ineficiente porque proporciona incentivos para a não-cooperação entre os membros do Legislativo com o Executivo. De acordo com o autor, o que explicaria os

³ Informações tiradas do artigo *Presidencialismo e governo de coalizão*, presente no livro *Reforma Política no Brasil*.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

casos de cooperação entre os poderes seria o *Porkbarrel*, termo americano usado de forma pejorativa para as trocas de apoio por políticas distributivistas, que assumem forma de emendas orçamentárias. Portanto, o apoio obtido em alguns casos seria mediante a execução de emendas orçamentárias e cargos na burocracia do Estado, ou seja, mediante interesses personalistas dos parlamentares.

Já a terceira vertente das críticas ao presidencialismo de coalizão trata da relação entre o Executivo e o Legislativo, se ela se dá através de relações unilaterais ou de delegação. De acordo com Rennó (2006), no âmbito do nosso sistema político a ação unilateral ocorre em situações de confronto entre os poderes, sendo possível verificar tal contestação nos governos Sarney, Collor e Itamar Franco. Já quando existe cooperação entre o Legislativo e o Executivo, predomina a lógica de delegação, como é verificado nos governos FHC e Lula.

De maneira geral, as visões críticas são constituídas por dois argumentos principais. O primeiro deles diz respeito em como é árdua a tarefa de construir maiorias no Legislativo, sendo necessário ofertar recursos econômicos, como as emendas orçamentárias e cargos na burocracia, em troca de apoio político. O segundo argumento é sobre a inconstância da relação entre Executivo e Legislativo, que depende, em grande parte, da habilidade de negociar e gerenciar a base de apoio do governo. De acordo com Rennó (2006)

[...] essa variabilidade de habilidades leva a padrões e maior ou menor incerteza em momentos diferentes, o que leva a crer que o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão dá excessiva margem de manobra para atores políticos e reduz a previsibilidade do sistema. Ou seja, o processo político é muito mais individualmente dirigido do institucionalmente constricto” (RENNÓ, 2006, p. 269)

No decorrer deste capítulo foram apresentados os elementos políticos que constituem o presidencialismo de coalizão, como os eixos de dispersão e concentração de poder, assim como aspectos do funcionamento deste sistema político. Foram apresentadas várias abordagens críticas deste sistema. De maneira geral, o sistema político atual não admite concordância entre os especialistas, visto que ainda existem inúmeras discussões e debates sobre a governabilidade, ou ingovernabilidade, que o presidencialismo de coalizão proporciona. O objetivo deste capítulo não era determinar se, de fato, este sistema funciona, mas sim em proporcionar conhecimento sobre este tema, para dar prosseguimento à saga de responder à pergunta de pesquisa deste trabalho. O capítulo a seguir tratará da existência, ou não, da agenda da maioria defendida por Limongi, de maneira a demonstrar a presença de um “lobby” do Executivo.

LOBBY DO EXECUTIVO

Antes de dar prosseguimento ao tema de estudo desta monografia, sobre o funcionamento das assessorias parlamentares do Executivo nos processos decisórios no Congresso Nacional, faz-se necessário pontuar considerações acerca da existência, ou não, de uma agenda do governo, e se há um esforço concentrado da equipe pertencente à burocracia do governo em aprovar esta agenda, ou seja, se haveria um lobby do poder Executivo.

O texto tomado como referência principal para este capítulo é de autoria de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, cujo título é *Poder de Agenda e Políticas Substantivas* (2009). Este artigo utilizado é central ao argumento aqui apresentado, pois disserta sobre uma tese interessante que estabelece que as altas taxas de aprovação e sucesso do Executivo, como evidenciado no texto *Presidencialismo e governo de coalizão* exposto no capítulo anterior, eram provenientes de uma agenda tímida e limitada do Executivo, que só enviaria ao Congresso Nacional proposições que seriam previamente acordadas e aprovadas. Em última instância não haveria uma agenda própria do Executivo, muito menos do Legislativo; haveria, na verdade, uma agenda comum (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, 2009). A existência de uma agenda dual e previamente acertada entre o governo e parlamentares não combina com a existência de uma assessoria parlamentar do Executivo, já que seria função desta equipe pertencente à burocracia do governo aprovar itens prioritários e barrar a aprovação de tantas outras proposições legislativas que provocariam custos ao governo. Caso houvesse mesmo a agenda dual, não seria necessária a existência das assessorias parlamentares, pois as proposições seriam previamente acertadas, dispensando-se então as articulações políticas do Executivo, ou seja, o grupo de pressão do governo que monitora as proposições no Congresso Nacional seria um artifício inútil, considerando que só seriam aprovados projetos de lei que detivessem acordo político prévio entre o governo e os parlamentares.

Como foi detalhado no capítulo anterior, o presidencialismo de coalizão brasileiro possui eixos de dispersão, como a divisão dos poderes, o bicameralismo e o federalismo, e também possui eixos de concentração de poder, verificados nas prerrogativas do Presidente da República, como a edição de medidas provisórias e de decretos Legislativos. O texto analisado nesse capítulo, *Poder de Agenda e Políticas Substantivas*, começa focando no poder do Executivo de iniciar processos legislativos: “O Executivo detém a prerrogativa de iniciar a legislação de interesse e, desta forma, pode explorar estrategicamente este direito. O Legislativo, porque age somente

após o Executivo ter feito a proposta, tem seu raio de ação limitado”. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 1)

Como o foco de estudo desta monografia é sobre o processo de aprovação das medidas provisórias 664, 665 e 676, nada mais esclarecedor do que realizar um comparativo entre o texto enviado pelo Executivo e o texto aprovado no Congresso Nacional, mostrando se, de fato, o Legislativo possui um “raio de ação limitado”, e se seu poder de interferir nas propostas do Executivo é pequeno ou não.

O rito de tramitação de uma Medida Provisória no Congresso Nacional inicia-se com a instituição de uma Comissão Mista, composta por Deputados e Senadores. Nessa Comissão, o relator designado emite parecer sobre a matéria e decide quais emendas apresentadas pelos membros serão acatadas e quais serão rejeitadas. Aprovado o parecer da Comissão Mista, a medida provisória segue para o Plenário da Câmara dos Deputados e, posteriormente, para o Plenário do Senado Federal. Havendo alteração nessa última casa, a matéria retorna à Câmara, onde os deputados analisarão as alterações propostas pelos senadores.

A medida provisória 664 de 2014, que estabelecia novas regras para concessão do auxílio doença e pensão por morte, teve seu texto alterado de maneira significativa. A primeira mudança importante foi no artigo da proposição original que endurecia o processo de concessão de pensão por morte, ao determinar que este direito só seria concedido se o cônjuge comprovasse, no mínimo, dois anos de casamento ou união estável. O relator, deputado Carlos Zarattini (PT/SP), alterou o tempo de carência, passando para 18 meses, e estabeleceu que caso não fossem cumpridos esses requisitos, o cônjuge poderia receber a pensão por quatro meses, mesmo sem ter o período de carência, ou seja, o relator flexibilizou um dos artigos mais rígidos sobre pensão por morte da medida provisória 664.

O deputado Carlos Zarattini também alterou as idades para o recebimento da pensão por morte em seu relatório. Para o cônjuge com menos de 21 anos, a pensão seria debitada por três anos; entre 21 a 26 anos, por seis anos; entre 27 e 29, por dez anos; entre 30 e 40 anos, por 15 anos; na idade de 41 a 43 anos, por 20 anos; e para acima dos 44 anos, ela permaneceria vitalícia. Na proposição oriunda do executivo, o texto era diferente, estabelecendo que para o cônjuge com menos de 21 anos, a pensão seria paga por três anos; na faixa de 22 a 27 anos, por seis anos; entre 28 e 32, por nove anos; entre 33 e 38 anos, por 12 anos; na idade de 39 a 43, por 15 anos;

e para os com 44 anos ou mais, ela continuaria vitalícia.⁷ Essas alterações realizadas na Comissão Mista, pelo relator que pertencia ao próprio partido do governo, o Partido dos Trabalhadores, acarretou um rombo de 1 bilhão⁸ ao governo, de acordo com dados das reportagens vinculadas pela mídia realizadas no período da aprovação da medida provisória 664 de 2014.

Mesmo sendo derrotado de maneira significativa na Comissão Mista, os piores prejuízos ao governo, com relação à medida provisória 664, vieram do plenário da Câmara dos Deputados. De autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), foi aprovado o destaque que trazia de volta ao texto a emenda que inseria na medida provisória o, tão temido pelo governo, fim do fator previdenciário. Este novo dispositivo incluía uma situação inédita, na qual o trabalhador poderia se aposentar sem a incidência do fator previdenciário depois de 30 anos, no caso das mulheres, e 35 anos, no caso dos homens, desde que a soma do tempo de serviço com a idade fosse igual ou maior a 85, para mulheres, e a 95, para homens. Tal emenda foi aprovada por 232 a 210 votos, sendo que, dentro da base do governo, houve 9 votos em desacordo à posição da liderança do próprio Partido dos Trabalhadores, esses estava o voto do relator e ex-vice-líder do governo, deputado Carlos Zarattini (PT/SP), que proferiu sua posição a favor da exclusão do fator previdenciário em cadeia nacional, através da transmissão ao vivo da sessão plenária no canal da Câmara dos Deputados. Também houve traições dentro do PCdoB, partido com uma das maiores taxas de fidelidade ao governo, que inclusive orientou de maneira a aprovar o fim do fator previdenciário, tendo 12, dentre seus 13 parlamentares, pronunciando-se a favor do fim do fator previdenciário. Como é possível verificar na tabela e no gráfico abaixo, houve muitas dissidências dos próprios partidos que constituíam a base do governo (PT, PMDB, PSD, PP, PR, Pros, PDT, PCdoB e PRB- identificados com o asterisco):

⁷ Informações tiradas do texto original da MP 664 lida do link: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=159445&tp=1>. Acesso em: 09 jun. 2016.

⁸ Informação retirada do site: <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/05/mp-664-e-aprovada-em-comissao-mista-com-exigencias-mais-brandas-beneficios.html>. Acesso em: 08 jun. 2016.

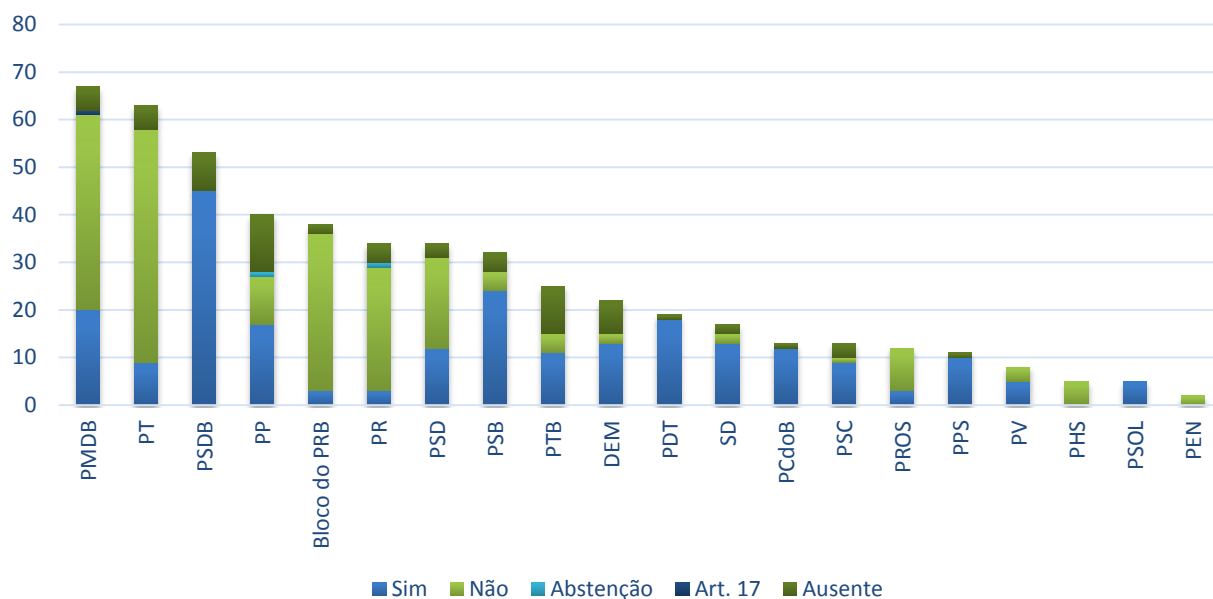
Tabela 1 – Votação de emenda do fator previdenciário à MP 664/2014

Partido	Bancada	Sim	Não	Abstenção	Art. 17⁹	Ausente	Orientação
PMDB*	67	20	41	0	1	5	Não
PT*	63	9	49	0	0	5	Não
PSDB	53	45	0	0	0	8	Sim
PP*	40	17	10	1	0	12	Não
Bloco do PRB*	38	3	33	0	0	2	Não
PR*	34	3	26	1	0	4	Não
PSD*	34	12	19	0	0	3	Não
PSB	32	24	4	0	0	4	Sim
PTB	25	11	4	0	0	10	Não
DEM	22	13	2	0	0	7	Sim
PDT*	19	18	0	0	0	1	Sim
SD	17	13	2	0	0	2	Sim
PCdoB*	13	12	0	0	0	1	Sim
PSC	13	9	1	0	0	3	Sim
PROS*	12	3	9	0	0	0	Não
PPS	11	10	0	0	0	1	Sim
PV	8	5	3	0	0	0	Liberado
PHS	5	0	5	0	0	0	Não
PSOL	5	5	0	0	0	0	Sim
PEN	2	0	2	0	0	0	Não
Total Geral	513	232	210	2	1	68	Votantes: 445

Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações da Câmara dos Deputados

⁹ Quantidade de deputados impedidos de votar por conta do artigo 17 do regimento interno da câmara dos deputados, que estabelece que o Presidente da Câmara não pode votar, a não ser em caso de empate.

Gráfico 1 - Votação de emenda do fator previdenciário à MP 664/2014



Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações da Câmara dos Deputados¹⁰

No Senado Federal foi mantido o texto aprovado na Câmara dos Deputados, até mesmo a emenda sobre fator previdenciário, restando ao Executivo apenas o veto, que como será previamente detalhado no decorrer deste capítulo, foi alvo de muita negociação e de tensão com os parlamentares, o que resultou em mais ônus ao governo.

Também foi aprovado no plenário da Câmara dos Deputados, na mesma sessão, e sendo posteriormente mantido pelo Senado Federal, outro destaque, similarmente problemático, de autoria do PP, Partido Progressista, que suprimia a ampliação do prazo de auxílio doença de 15 para 30 dias. A proposta original previa que as empresas pagariam os 30 primeiros dias da licença médica do trabalhador, mas a emenda aprovada por meio do destaque manteve o prazo atual, ou seja, com a empresa pagando os 15 primeiros dias e o INSS sendo responsável pelo restante. O destaque foi aprovado por 229 a 220 votos. Diferente do destaque sobre o fim do fator previdenciário, a aprovação desta supressão textual do texto original foi uma traição do setor empresarial do PMDB, que à época também participava da base de coalizão partidária, totalizando 17 votos dissidentes. O Partido Progressista, PP, também orientou de maneira

¹⁰ Todos os gráficos e tabelas foram elaborados pela autora, com base em informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados e no Ministério da Previdência Social. Como forma de otimizar a exposição, entenda-se que, a partir do gráfico 2 e da tabela 2, a fonte que pautou o tabelamento das informações é idêntica.

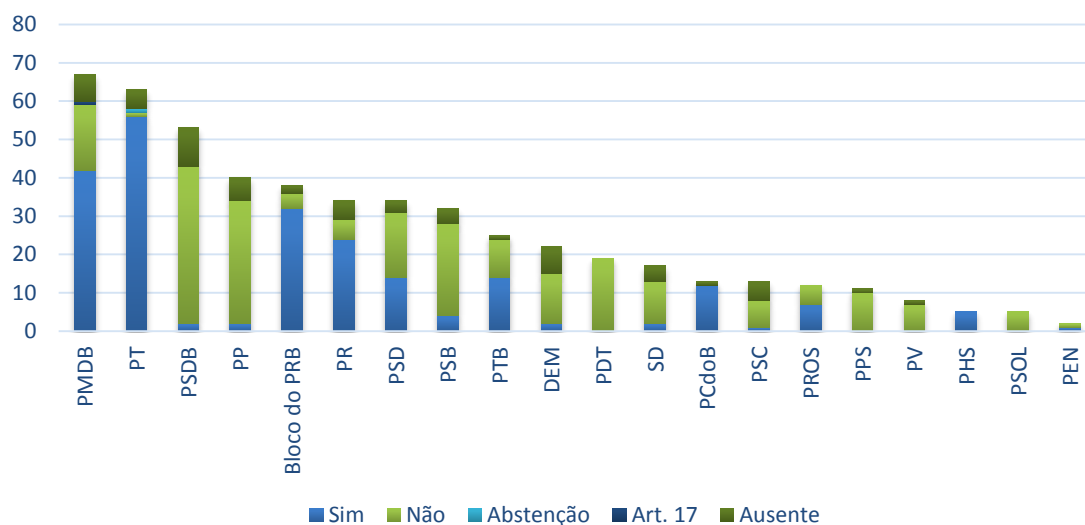
diferente do governo, resultado em 32 votos favoráveis ao destaque em questão, como é possível visualizar na tabela abaixo:

Tabela 2 – Votação de emenda do auxílio-doença à MP 664-2014

Partido	Bancada	Sim	Não	Abstenç ão	Art. 17¹¹	Ausente	Orientaç ão
PMDB*	67	42	17	0	1	7	Sim
PT*	63	56	1	1	0	5	Sim
PSDB	53	2	41	0	0	10	Não
PP*	40	2	32	0	0	6	Não
Bloco do PRB*	38	32	4	0	0	2	Sim
PR*	34	24	5	0	0	5	Sim
PSD*	34	14	17	0	0	3	Sim
PSB	32	4	24	0	0	4	Não
PTB	25	14	10	0	0	1	Sim
DEM	22	2	13	0	0	7	Não
PDT*	19	0	19	0	0	0	Não
SD	17	2	11	0	0	4	Não
PCdoB*	13	12	0	0	0	1	Sim
PSC	13	1	7	0	0	5	Não
PROS*	12	7	5	0	0	0	Sim
PPS	11	0	10	0	0	1	Não
PV	8	0	7	0	0	1	Não
PHS	5	5	0	0	0	0	Sim
PSOL	5	0	5	0	0	0	Não
PEN	2	1	1	0	0	0	Sim
Total Geral	513	220	229	1	1	62	Votantes : 451

¹¹ Quantidade de deputados impedidos de votar por conta do artigo 17 do regimento interno da câmara dos deputados, que estabelece que o Presidente da Câmara não pode votar, a não ser em caso de empate.

Gráfico 2 - Votação de emenda do auxílio-doença à MP 664-2014



Ainda no plenário da Câmara dos Deputados foram incluídos dois dispositivos que alteraram de maneira significativa o texto original, sendo posteriormente alvos de vetos. O primeiro deles foi resultado de uma emenda aglutinativa, que definia como beneficiário do Regime Geral de Previdência Social, na situação de dependentes do segurado, o filho, o cônjuge, companheiro ou companheira, de indiferente situação econômica e social, menor de 21 anos ou inválido ou com alguma deficiência, seja ela intelectual, mental ou grave. O segundo ponto foi sobre a possibilidade de se instituir convênios entre o INSS, Instituto Nacional de Seguridade Social, e entidades privadas na realização de perícias médicas, que são necessárias nos processos de concessão de auxílio doença. Como não foram votados nominalmente, não há dados sobre os deputados que contrariaram a orientação de governo.

No processo decisório da medida provisória 665 de 2014, que alterava as regras para a concessão do seguro desemprego, abono salarial e seguro defeso, os parlamentares também efetuaram mudanças textuais consideráveis, que em um grau ainda maior, quando comparadas às da medida provisória 664/2014, acarretaram em custos ao governo. Logo na Comissão Mista, o relator, senador Paulo Rocha, do Partido dos Trabalhadores do Pará, alterou prazos e dispositivos. No texto apresentado pelo senador, o período de carência para o primeiro pedido de seguro-desemprego seria de 12 meses de trabalho nos 18 meses anteriores à demissão. Já com relação ao segundo pedido, essa carência cairia para 9 meses e, nos demais pedidos, para seis meses ininterruptos de trabalho. No texto original da medida provisória, a carência era de 18 meses nos dois anos anteriores à demissão. O relator, da mesma forma, incluiu o seguro-

desemprego ao trabalhador rural que não usufruísse de benefícios previdenciários. Essa inclusão foi vetada posteriormente pela Presidenta e entrou em pauta, de novo e insistentemente, na medida provisória 676 de 2015, como será explicitado no decorrer deste capítulo.

O senador Paulo Rocha também alterou o texto nos dispositivos sobre o abono salarial, que só seria efetuado, de acordo com o texto do governo, se fosse comprovado um vínculo formal de trabalho de 180 dias. O senador flexibilizou esse prazo, passando para 90 dias. Além disso, ele também estabeleceu que o abono salarial seria proporcional como o 13º salário, com uma carência de três meses. Essa mudança diminuiu a rigidez com que o abono salarial estava sendo estabelecido no texto proveniente do Executivo, que previa que o trabalhador que recebesse até dois salários mínimos, deveria ter como tempo de trabalho seis meses ininterruptos para ter direito a esse benefício.

Com relação ao seguro-defeso, o senador Paulo Rocha, que é proveniente do estado do Pará, uma região com muitos pescadores, teve de fazer negociações e algumas concessões aos movimentos sociais dos povos ribeirinhos, pois estes povos também constituíam o eleitorado do senador. Por esse motivo, enquanto no texto original da MP a concessão da carteira de pescador artesanal só era entregue após três anos de atividade pesqueira, em seu relatório o senador Paulo Rocha deu um prazo de um ano, passando a ser competência do Ministério da Previdência Social, e não mais do Ministério do Trabalho, conferindo ao benefício a condição de seguro especial.

De acordo com os dados provenientes das mídias sociais e do governo, as alterações realizadas pelo relator Senador Paulo Rocha deram ao governo um rombo de mais de nove bilhões, quando considerado a economia prevista inicialmente, que foi calculada com os textos originais das medidas provisórias 664 e 665. Quando o Executivo enviou ambas as proposições, a economia estimada era de 18 bilhões¹². Ou seja, só as mudanças realizadas na MP 665 no relatório do parlamentar, filiado ao Partido dos Trabalhadores, o mesmo partido da Presidenta, já equivaliam à metade da economia estimada.

No plenário da Câmara dos Deputados não houve maiores alterações textuais, porém, o processo de aprovação da medida provisória 665 não passou sem obstáculos ao governo. Logo

¹² Informação tirada do Estadão: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-aprova-outra-medida-do-ajuste-mas-perde-votacao-de-fator-previdenciario,1686974>. Acesso em: 08 jun. 2016.

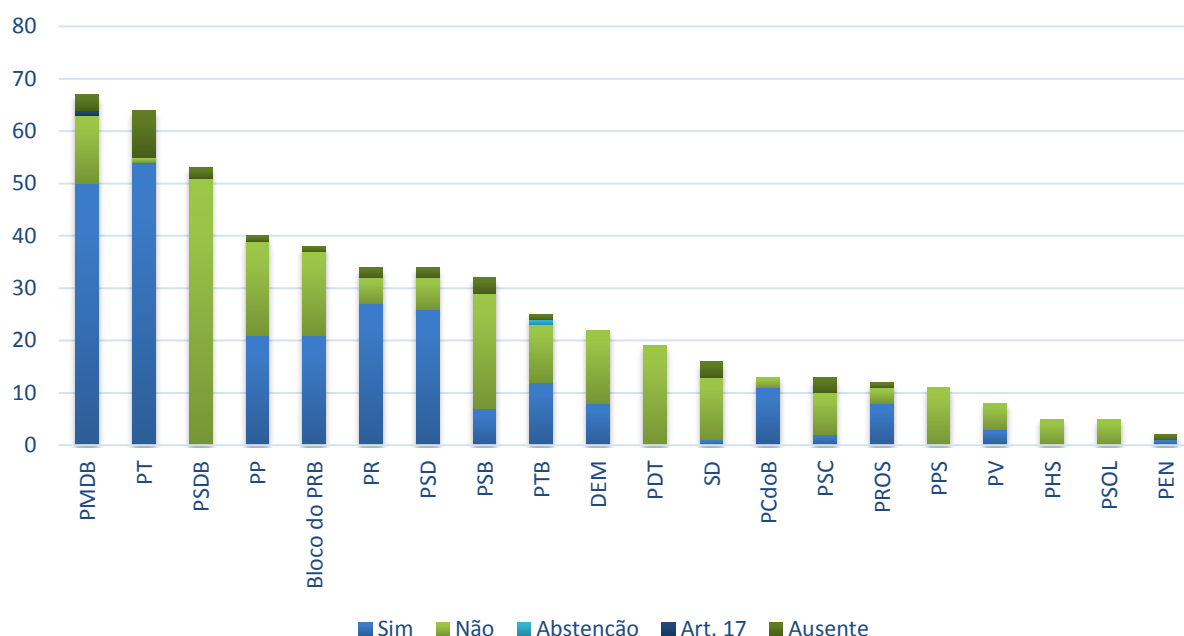
na primeira votação nominal, a que se referia à aprovação do texto base, o placar foi bastante apertado: 252 a 227 votos, ou seja, por 25 votos a oposição não venceu o governo. Quando analisado detalhadamente o mapa de votação desta MP, que virá logo abaixo, percebe-se que a baixa adesão na votação a favor da medida provisória, deveu-se, principalmente, a bancada do Partido dos Trabalhadores, que computou a ausência de nove parlamentares e um voto contrário, e também a bancada do Partido Democrático do Trabalhador, PDT, que orientou contra a medida provisória 665. Na bancada do PT, as ausências e o voto contrário representaram 14%. Dos 67 deputados pertencentes ao PMDB, que também constituía a base na época, 74,6% votaram a favor da MP, ou seja, 50 parlamentares. Os outros 13 do Partido do Movimento Democrático Brasileiro votaram contra e três não compareceram. Essa atitude do PT não passou despercebida. O próprio Presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), queixou-se da baixa adesão do partido do governo, já que se tratava de uma medida impopular, como será detalhado no capítulo 6, e todos os partidos da base, principalmente o do governo, deveriam ter tido o comprometimento de ter votado em peso a favor da MP 665

Tabela 3 – Votação da MP 665

Partido	Bancada	Sim	Não	Abstenção	Art. 17	Ausente	Orientação
PMDB*	67	50	13	0	1	3	Sim
PT*	64	54	1	0	0	9	Sim
PSDB	53	0	51	0	0	2	Não
PP*	40	21	18	0	0	1	Sim
Bloco do PRB*	38	21	16	0	0	1	Sim
PR*	34	27	5	0	0	2	Sim
PSD*	34	26	6	0	0	2	Sim
PSB	32	7	22	0	0	3	Não
PTB	25	12	11	1	0	1	Sim
DEM	22	8	14	0	0	0	Não
PDT*	19	0	19	0	0	0	Não
SD	16	1	12	0	0	3	Não
PCdoB*	13	11	2	0	0	0	Sim
PSC	13	2	8	0	0	3	Sim

PROS*	12	8	3	0	0	1	Sim
PPS	11	0	11	0	0	0	Não
PV	8	3	5	0	0	0	Liberada
PHS	5	0	5	0	0	0	Sim
PSOL	5	0	5	0	0	0	Não
PEN	2	1	0	0	0	1	Sim
Total Geral	513	252	227	1	1	32	Votantes: 481

Gráfico 3 – Votação da MP 665



Após o placar apertado da aprovação da medida provisória 665, não houve maiores alterações textuais na sessão plenária. No Senado Federal também não foi diferente. Os senadores mantiveram a aprovação do relatório feito pelo senador Paulo Rocha, sem mudanças significativas. Vale destacar que três senadores do Partido dos Trabalhadores votaram contra a MP 665 de 2014. Foram eles: Paulo Paim (RS), Lindbergh Farias (RJ) e Walter Pinheiro (BA).

É evidente que, com tantas alterações textuais efetuadas em ambas as medidas provisórias, a resposta lógica do Executivo foi enviar vetos parciais ao Congresso Nacional. Na medida provisória 664, além dos dois vetos já expostos no decorrer deste capítulo: um no trecho que tratava sobre o cônjuge, o filho a companheira ou o companheiro, de qualquer condição menor

de 21 anos ou inválido ou que tenha algum tipo de deficiência, seja intelectual, física ou grave; outro sobre a possibilidade de convênios entre o INSS e empresas privadas na realização de perícias médicas; houve também o veto no fim do fator previdenciário, que acarretou em grande tensão no Congresso Nacional e que teve como resultado a edição da outra medida provisória que faltava ser analisada, a 676 de 2015.

Antes de entrar detalhadamente no veto ao fator previdenciário, e sua relação com a medida provisória 676 de 2015, é necessário explicar como se realizam as votações dos vetos presidenciais no Congresso Nacional. Os vetos presidenciais, de acordo com a Constituição e o Regimento Comum do Congresso, devem ser comunicados ao Presidente do Senado, devidamente justificados e com os detalhes das razões que levaram ao veto. A Constituição Federal estabelece que "[...] o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto"¹³. O veto é sempre apreciado primeiramente pela casa iniciadora, e caso seja rejeitado, passa a ser analisado pela casa revisora. Um veto só é rejeitado se for aprovado pela maioria absoluta dos parlamentares, ou seja, 257 deputados e 41 senadores. Portanto, derrubar um veto presidencial é uma tarefa bastante árdua, que requer muita mobilização por parte da oposição.

Mesmo sendo necessário um quórum alto para a derrubada de um veto, o processo de negociação do governo com sua base para manter o fator previdenciário foi bastante trabalhoso. Segundo os cálculos do Ministério do Planejamento, o gasto com o fim do fator previdenciário seria de R\$ 132 bilhões até 2035, ou seja, a derrubada deste veto significaria uma grande derrota para o governo. Para evitar enorme desgaste, foi necessário realizar um acordo com o autor da emenda sobre o fator previdenciário, deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), um dos principais articuladores da oposição para derrubar este veto, que se comprometeu a manter o veto, com os demais membros da oposição, caso houvesse uma nova medida provisória que amenizasse os efeitos do fator previdenciário nas aposentadorias. Foi dessa negociação que surgiu a medida provisória 676 de 2015, que estabelecia uma fórmula progressiva para o cálculo das aposentadorias.

Apesar dos vetos presidenciais fazerem parte de um processo desgastante, principalmente em medidas provisórias, que já nos leva a intuir que o texto do executivo não predominou, os

¹³ Constituição Federal, artigo 66, parágrafo 4º

demais vetos realizados nas duas medidas provisórias, 664 e 665, excluindo o do fator previdenciário que envolveu uma negociação mais elaborada, foram mantidos sem maiores problemas.

Com relação à medida provisória 676 de 2015, também houve danos ao governo devido às alterações textuais significativas realizadas pelos parlamentares. Ainda na Comissão Mista, o relator, deputado Afonso Florence (PT/BA), aumentou o período de escalonamento, colocando para após o dia 31 de dezembro de 2018 o início da fórmula 86/96. A partir dessa data, o escalonamento seria postulado em 2020, 2022, 2024, postergando a aplicação da fórmula 90/100 para 2026. No texto original do Executivo, as somas do tempo de contribuição com as idades deveriam ser aumentadas em um ponto a cada ano, ou seja, a partir de 1º janeiro de 2017 (86/96); posteriormente, 1º de janeiro de 2019 (87/97); 1º de janeiro de 2020 (88/98); 1º de janeiro de 2021 (89/99) e depois 1º de janeiro de 2022 (90/100). Essa alteração em si não significava propriamente uma derrota, porém, no plenário da Câmara dos Deputados, duas emendas foram incluídas, via destaque, que trouxeram prejuízo ao Executivo.

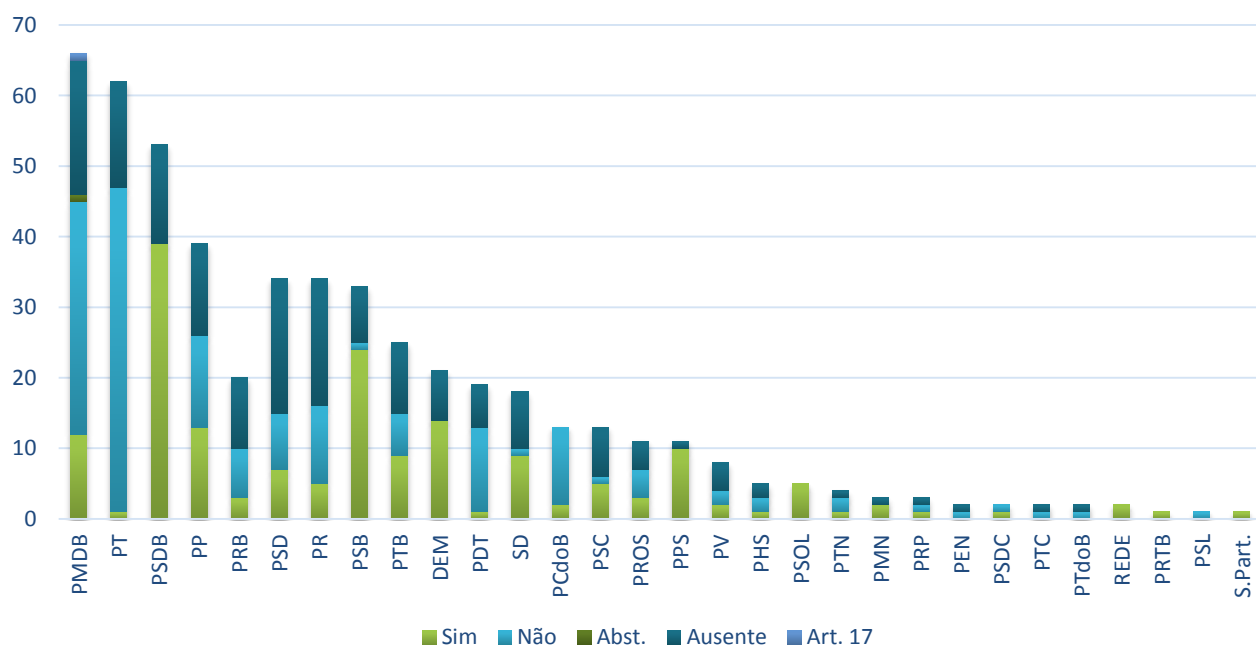
O primeiro destaque, de autoria do PPS, inseria no texto a “desaposentadoria”, dispositivo que confere aos aposentados que continuaram trabalhando o direito de realizar um novo cálculo dos benefícios previdenciários. O governo era contrário a esse destaque, pois os custos gerados à previdência social seriam altíssimos, porém, mesmo tendo uma base que, em tese, seria maioria na Casa, este destaque foi aprovado por 174 a 166 votos:

Tabela 4 – Emenda da desaposentadoria à MP 676

Partido	Bancada	Sim	Não	Abst.	Ausências	Art. 17	Orientação
PMDB*	66	12	33	1	19	1	Não
PT*	62	1	46	0	15	0	Não
PSDB	53	39	0	0	14	0	Sim
PP*	39	13	13	0	13	0	Não
PRB*	20	3	7	0	10	0	Não
PSD*	34	7	8	0	19	0	Não
PR*	34	5	11	0	18	0	Não
PSB	33	24	1	0	8	0	Sim
PTB	25	9	6	0	10	0	Não
DEM	21	14	0	0	7	0	Sim
PDT*	19	1	12	0	6	0	Não
SD	18	9	1	0	8	0	Sim

PCdoB*	13	2	11	0	0	0	Não
PSC	13	5	1	0	7	0	Não
PROS*	11	3	4	0	4	0	Sim
PPS	11	10	0	0	1	0	Sim
PV	8	2	2	0	4	0	0
PHS	5	1	2	0	2	0	Não
PSOL	5	5	0	0	0	0	Sim
PTN	4	1	2	0	1	0	Não
PMN	3	2	0	0	1	0	Não
PRP	3	1	1	0	1	0	Não
PEN	2	0	1	0	1	0	Não
PSDC	2	1	1	0	0	0	Não
PTC	2	0	1	0	1	0	Não
PTdoB	2	0	1	0	1	0	Não
REDE	2	2	0	0	0	0	Sim
PRTB	1	1	0	0	0	0	Não
PSL	1	0	1	0	0	0	Não
S.Part.	1	1	0	0	0	0	Sim
Total Geral	513	174	166	1	171	1	Quórum: 342

Gráfico 4 - Emenda da desapontadoria à MP 676



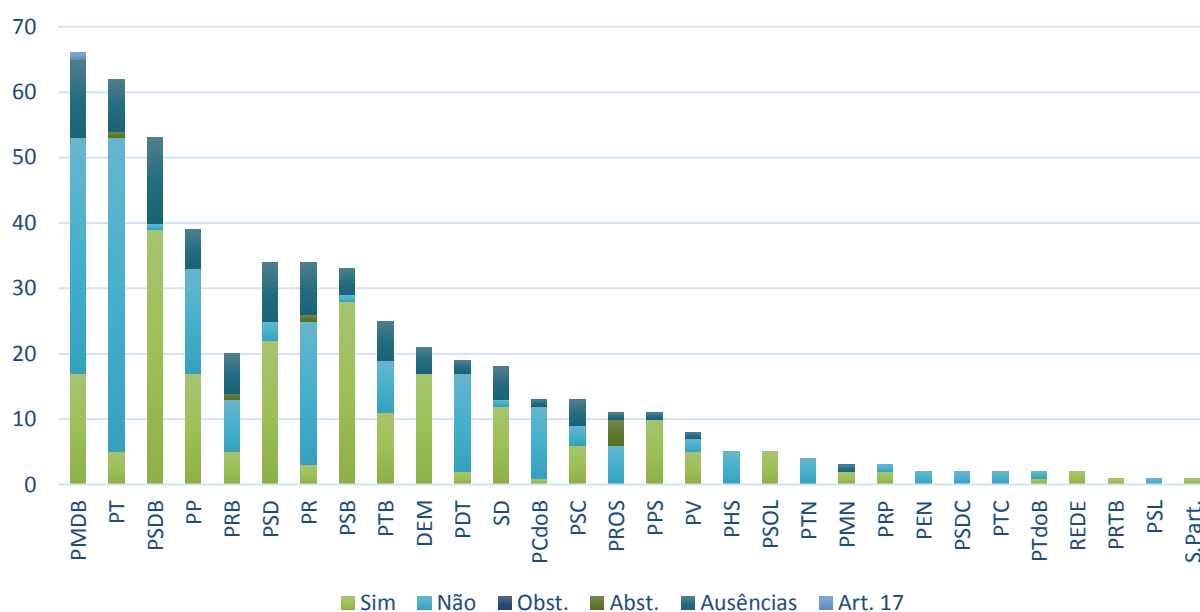
Ainda na mesma sessão plenária, outro destaque foi aprovado, reintroduzindo No texto o tema sobre o seguro desemprego ao trabalhador rural que não possuísse outros benefícios previdenciários. Este assunto foi vetado pela Presidenta na medida provisória 665 de 2014, mas o Partido Socialista Brasileiro (PSB) trouxe à tona este dispositivo por meio de destaque no plenário da Câmara dos Deputados, que foi aprovado por 214 a 199 votos. No Partido dos Trabalhadores houver cinco votos que contrariaram a orientação do governo, e mais oito ausências, o que significou menos treze votos. No PMDB a adesão foi mais baixa ainda. Contando os votos favoráveis ao destaque e as ausências, foram 29 parlamentares que não seguiram a orientação do governo. O PSD e o PROS, ambos partidos da base, não seguiram a orientação do governo, aumentando ainda mais as dissidências sofridas:

Tabela 5 – Emenda do Seguro desemprego do trabalhador rural à MP 676

Partido	Bancada	Sim	Não	Abst.	Ausências	Art. 17	Orientação
PMDB*	66	17	36	0	12	1	Não
PT*	62	5	48	1	8	0	Não
PSDB	53	39	1	0	13	0	Sim
PP*	39	17	16	0	6	0	Não
PRB*	20	5	8	1	6	0	Não
PSD*	34	22	3	0	9	0	Sim
PR*	34	3	22	1	8	0	Não
PSB	33	28	1	0	4	0	Sim
PTB	25	11	8	0	6	0	Não
DEM	21	17	0	0	4	0	Sim
PDT*	19	2	15	0	2	0	Não
SD	18	12	1	0	5	0	Sim
PCdoB*	13	1	11	0	1	0	Não
PSC	13	6	3	0	4	0	Não
PROS*	11	0	6	4	1	0	Abstenção
PPS	11	10	0	0	1	0	Sim
PV	8	5	2	0	1	0	Sim
PHS	5	0	5	0	0	0	Não
PSOL	5	5	0	0	0	0	Sim
PTN	4	0	4	0	0	0	Não
PMN	3	2	0	0	1	0	Não
PRP	3	2	1	0	0	0	Não
PEN	2	0	2	0	0	0	Não
PSDC	2	0	2	0	0	0	Não
PTC	2	0	2	0	0	0	Não

PTdoB	2	1	1	0	0	0	Não
REDE	2	2	0	0	0	0	Sim
PRTB	1	1	0	0	0	0	Não
PSL	1	0	1	0	0	0	Não
S.Part.	1	1	0	0	0	0	Sim
Total Geral	513	214	199	7	92	1	Quórum: 421

Gráfico 5 - Emenda do Seguro desemprego do trabalhador rural à MP 676



O Senado Federal manteve a desaposentação e o seguro desemprego ao trabalhador rural, confirmando as alterações realizadas pelos deputados na medida provisória 676. Mas, como era previsto, a Presidenta vetou os dois dispositivos inseridos pelos parlamentares e, apesar da análise desses vetos terem constituído um processo estressante e conflituoso, os parlamentares não conseguiram derrubar os vetos, dando ao relatório do deputado Afonso Florence (PT/BA) o status de versão final da medida provisória 676 de 2015.

Diante toda a exposição feita acima sobre os processos decisórios das medidas provisórias 664, 665 e 676, focos de estudo dessa monografia, é notável que apesar da ampla negociação realizada pelo governo com a base partidária (PT, PMDB, PSD, PP, PR, Pros, PDT, PCdoB e PRB) através de reuniões e exposições sobre a importância dessas medidas provisórias no cenário econômico e social daquele momento, as derrotas sofridas no plenário da Câmara dos Deputados, no Senado Federal e na própria Comissão Mista foram consideráveis. Analisando

as mudanças é possível inferir que, de fato, o Congresso Nacional consegue alterar os textos enviados, não tendo só um “raio de ação limitado”, como postulou Argelina Figueiredo e Fernando Limongi(2009).

Nas medidas provisórias 664 e 665 de 2014, os próprios relatores, ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores, realizaram mudanças significativas, que alteraram não só a economia prevista inicialmente pelo governo, mas, também o teor das propostas. As modificações textuais realizadas na Comissão Mista foram mantidas pela Presidenta, pois o processo de vetar dispositivos modificados e inseridos pelos próprios parlamentares do PT seria altamente estressante; significaria discordâncias não somente com a base, mas com o próprio partido do governo. Na MP 664/2014, além de toda a alteração realizada pelo relator, os deputados e senadores incluíram o fim do fator previdenciário, tema que prejudicava bastante o poder executivo, sendo necessário um amplo debate, com a apresentação de uma contraproposta (MP 676/2015) para manter o veto a este dispositivo inserido no Congresso Nacional.

Também é interessante notar que todas essas alterações textuais foram aprovadas pelos próprios parlamentares da base, incluindo alguns deputados e senadores do PT. O texto original do Executivo não predominou em nenhuma das três medidas provisórias analisadas. O conteúdo das matérias foi significativamente alterado pelos atores do Congresso Nacional, contradizendo, portanto, o primeiro ponto apresentado pelos autores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, sobre o reduzido poder dos parlamentares em alterar ou modificar proposições enviadas pelo executivo.

O artigo *Poder de Agenda e Políticas Substantivas* também levanta o debate sobre a existência, ou inexistência, de duas agendas, uma do Executivo e outra do Legislativo, ou de uma agenda em comum dos dois poderes, que não são antagônicas, e sim complementares entre si. A tese da agenda dual postula que haveriam duas agendas independentes, uma do poder Legislativo e outra do poder Executivo, que competiriam entre si pelos poucos recursos disponibilizados. O Executivo, para ter sua agenda governamental aprovada, teria de negociar com os parlamentares, utilizando para tal emendas orçamentárias e cargos na burocracia estatal, em troca de apoio dos deputados e senadores nos processos decisórios realizados no Congresso Nacional. Os autores Figueiredo e Limongi não acreditam na existência de uma agenda dual, separada e não unificada dos dois poderes, pois “[...] não existiria uma agenda formulada em um primeiro momento para a qual, em um momento posterior, buscar-se-ia obter apoio. A fusão de poderes que caracteriza o presidencialismo brasileiro implica na fusão de agendas”

(FIGUEIREDO, LIMONGI; 2009, p. 3). A justificativa destes autores para a rejeição da agenda dual se dá através da análise do processo decisório de emendas orçamentárias no Congresso Nacional. Como demonstrado pelos autores no decorrer do artigo, existe uma confluência nas prioridades orçamentárias definidas por cada um dos poderes, não havendo grandes divergências entre os parlamentares e o governo sobre quais áreas deveriam receber maiores recursos financeiros. Para ambos os autores, a convergência das prioridades quanto às emendas orçamentárias enfatiza que a relação entre o Executivo e o Legislativo é regida pelo princípio da coordenação.

Em contrapartida à tese da agenda dual, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi corroboram, em seu artigo, para a existência de uma agenda única, feita mediante acordo dos dois poderes, cuja elaboração é realizada no interior dos partidos que formam a coalizão partidária, sendo, portanto, um processo endógeno. Para os autores, os partidos que integram a base de coalizão não participam da construção do governo apenas com a distribuição de pastas ministeriais e cargos burocráticos. Os partidos também buscam fazer parte do governo tendo responsabilidades na agenda, com a formulação de políticas públicas, por exemplo. Dessa maneira, as agendas do Executivo e do Legislativo se complementam e se fundem numa agenda da maioria, tendo como exemplo desta agenda unificada o processo das emendas orçamentárias, no qual os parlamentares que pertencem às siglas partidárias da coalizão do governo participam do processo, não apenas ratificando o acordo com o governo, mas também colaborando na execução orçamentária de políticas públicas prioritárias ao Executivo e ao Legislativo.

Os autores concluem em seu artigo que o presidencialismo de coalizão brasileiro faz com que exista uma agenda da maioria, e não dual como alguns autores postulavam. Esta agenda unificada é construída politicamente através de acordos, o que confere certa previsibilidade aos processos decisórios realizados no Congresso Nacional, pois o Executivo, por compartilhar a agenda com o Legislativo, conseguiria antecipar as reações dos parlamentares nas votações. Portanto, existiria no Brasil o Poder de Agenda:

O Poder de Agenda significa que a maioria conta com os meios institucionais para aprovar as medidas que prefere ao status quo superando os obstáculos que a minoria anteporá às suas pretensões e seus problemas de coordenação ou ação coletiva. [...] Poder de Agenda dota a maioria dos meios para transpor estes obstáculos. No caso concreto do Brasil, dois mecanismos são fundamentais: o pedido de urgência e a Medida Provisória. Recorrendo a um ou outro destes instrumentos, a maioria tem como forçar a deliberação da matéria (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 22)

A análise realizada do processo decisório das medidas provisórias 664, 665 e 676 demonstra que mesmo o Executivo tendo usado como recurso as medidas provisórias, o processo foi imprevisível e com significativas derrotas do governo. Foram inseridos temas que acarretariam em elevados custos ao Executivo, como o fim do fator previdenciário e a desaposentadoria. E como já foi demonstrado, os textos originais sofreram muitas mudanças que alteraram radicalmente o teor inicial das medidas provisórias. Portanto, é impróprio afirmar que em todos os processos decisórios de medidas provisórias haja o *Poder de Agenda*, assim como não é perceptível nesses processos o princípio da coordenação que seria presente na agenda da maioria, como postulam Figueiredo e Limongi.

A ideia de agenda dual, uma do Executivo e outra do Legislativo, também não persiste às análises realizadas pelo artigo analisado neste capítulo. De fato, os partidos que pertencem à base se unem para a confecção do plano governamental, ajudando na construção de políticas públicas, não tendo como função apenas a indicação dos nomes para os cargos ministeriais. Porém, postular que é uma agenda permeada pelo princípio de coordenação é algo incabível, como foi demonstrado no processo de votação das medidas provisórias analisadas. Se de fato fosse uma agenda da maioria, acertada pelos dois poderes de maneira confluyente, proporcionando previsibilidade ao sistema, não seria necessário a existência das assessorias parlamentares do Executivo, que possuem como função principal, como será demonstrado no próximo capítulo, defender os interesses do governo, aprovando os itens prioritários e barrando os itens que acarretariam em custos e problemas ao chefe do Executivo, ou seja, não seria necessária a existência do “lobby do executivo”.

Enfim, o artigo *Poder de Agenda e Políticas Substantivas*, ao estabelecer que existe um processo de coordenação entre os poderes no cumprimento da agenda da maioria (com as altas taxas de aprovação do Executivo, verificadas pelos autores em suas outras obras sobre o presidencialismo de coalizão, sendo resultado de uma “agenda tímida e limitada” e tendo o legislativo pouca margem para realizar alterações textuais) não é compatível com a existência de assessorias parlamentares dos Ministérios do governo, que são articuladas para defender os interesses do poder Executivo.

Como será detalhado no próximo capítulo, as assessorias parlamentares desenvolvem um trabalho árduo, que envolve não só as articulações do processo decisório das proposições no Congresso Nacional, mas também o monitoramento das demandas dos parlamentares, através de pleitos administrativos e acompanhamento das informações solicitadas pelos deputados,

senadores e também prefeitos. Portanto, é incompatível a ideia de uma agenda da maioria regida pelo princípio da coordenação e a existência de um lobby do executivo, que como será demonstrado, constrói-se através das assessorias parlamentares.

A ROTINA DIÁRIA DAS ASSESSORIAS PARLAMENTARES

O capítulo anterior teve como conclusão que a tese de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2009), sobre a existência de uma agenda em comum e cooperativa dos dois poderes, Legislativo e Executivo, não é compatível com a existência do lobby do executivo, que é presente e notável nas assessorias parlamentares dos Ministérios. Se essa agenda em comum fosse cooperativa, o Executivo não precisaria formar equipes com a finalidade de monitorar e acompanhar as proposições no Congresso Nacional, que interfiram, de alguma maneira, positivamente ou negativamente, no orçamento ou nos planos sociais e estruturantes do Governo.

De maneira a validar a tese da existência de um lobby do executivo, realizada por meio das assessorias do governo, faz-se necessário conhecer os procedimentos operacionais dessas assessorias parlamentares dos Ministérios, se existe, ou não, acompanhamento legislativo, e se o funcionamento dessa equipe se limita somente ao monitoramento das proposições no Congresso Nacional, não havendo outras atividades relacionadas com o lobby do executivo.

Como foi exposto na metodologia desta monografia, as informações e detalhes sobre as atividades realizadas pelas assessorias do governo foram obtidas através de pesquisa participante, pois faço parte da equipe da assessoria parlamentar do Ministério da Previdência desde o início do ano de 2015, tendo antes outras experiências nas assessorias do Ministério da Justiça e da Presidência da República.

Cada órgão opera de maneira bastante peculiar, por isso, foram realizadas entrevistas, que serão expostas no decorrer deste capítulo, com demais assessores de outros Ministérios (como Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão), que serão utilizadas como possibilidades comparativas entre os processos de acompanhamento legislativo de cada pasta ministerial.

O referencial desta monografia será o funcionamento da assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, não só no monitoramento legislativo, mas também nos procedimentos administrativos no ano de 2015. As informações que serão relatadas no decorrer deste capítulo foram obtidas com a pesquisa participante, como já foi exposto acima, e também por meio de manuais e dados disponibilizados, internamente, pela equipe do acompanhamento do Congresso Nacional e da equipe administrativa que compunham a assessoria parlamentar do ex-Ministro da Previdência Social, senhor Carlos Gabas. Como já foi dito, o foco da monografia são os processos decisórios das medidas provisórias 664, 665 e 676, mas este capítulo será

destinado à descrição dos procedimentos diários das assessorias no acompanhamento das demais proposições, e o funcionamento interno, como, por exemplo, os atendimentos aos parlamentares e aos seus pleitos administrativos, que serão devidamente explicados mais adiante.

Uma assessoria parlamentar ministerial é dividida em duas equipes. A equipe do Congresso Nacional é responsável pelo acompanhamento legislativo, monitorando as proposições legislativas que são criadas e seus processos de votação nas comissões, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, assim como no plenário dessas duas casas. Essa equipe também é responsável pelo acompanhamento de audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito, assim como comissões especiais, que envolvam temáticas pertencentes aos ministérios. Ou seja, são responsáveis por acompanhar tudo que interfira nos assuntos de competência de cada pasta ministerial. A assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, por exemplo, tem a responsabilidade de acompanhar todos os temas que envolvam situações previdenciárias no Congresso Nacional.

A outra equipe, a administrativa, é responsável por dar encaminhamento aos trâmites administrativos internos, como atendimento aos parlamentares, prefeitos, e deputados estaduais. Também é de responsabilidade desta equipe fornecer respostas aos pleitos administrativos enviados por deputados, senadores, prefeitos e outros órgãos do governo, que solicitam diariamente informações, como, por exemplo, sobre inaugurações das agências do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), assim como dados de processos de aposentadoria, concessão de benefícios, e etc., tendo como referência a assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, como já foi postulado, já que cada pasta ministerial possui competências temáticas próprias, tendo, portanto, pleitos administrativos correspondentes às suas áreas de atuação.

De acordo com o antigo regimento interno do Gabinete do Ministério da Previdência Social, que foi disponibilizado¹⁴ no já extinto site do ministério, é da competência da assessoria parlamentar:

Art. 20. À Assessoria de Assuntos Parlamentares - ASPAR compete:

¹⁴ No ano de 2016 houve muitas mudanças na estrutura dos ministérios. No início do ano, houve a fusão do Ministério da Previdência Social com o Ministério do Trabalho e Emprego. Logo em maio, o Ministério da Previdência Social foi extinto, passando a fazer parte do Ministério da Fazenda. Na época da leitura do regimento interno do Gabinete do Ministério, o Ministério da Previdência ainda existia, e não havia fusões.

- I - Supervisionar, orientar e controlar as atividades relacionadas ao acompanhamento de matérias legislativas e outros assuntos de interesse do Ministério no Congresso Nacional;
- II - Acompanhar e assistir o Ministro de Estado e demais unidades do Ministério e entidades vinculadas no relacionamento com o Legislativo;
- III - Desenvolver junto ao Poder Legislativo dos entes federativos os assuntos de interesse do Ministério;
- IV - Acompanhar, analisar, informar e elaborar respostas a parlamentares; e
- V - Controlar o atendimento às solicitações oriundas do Poder Legislativo e da Assessoria Parlamentar da Presidência da República, em articulação com as demais áreas do Ministério e entidades vinculadas. (Artigo 20 do antigo Regimento Interno do Gabinete do Ministério da Previdência Social).

A equipe do acompanhamento legislativo do Ministério da Previdência Social, no ano de 2015, contou com o serviço de seis servidores. Dois funcionários monitorando a Câmara dos Deputados, assim como outros dois monitorando o Senado Federal. Um servidor como responsável pelo monitoramento das proposições legislativas nos plenários da Câmara dos Deputados e Senado Federal, tendo o papel de coordenar o acompanhamento legislativo. E o sexto funcionário, por fim, comandando a chefia da assessoria, não só coordenando o Congresso Nacional, mas também participando das reuniões do Ministro da Pasta com os parlamentares e demais autoridades, e dando os encaminhamentos aos pleitos administrativos, sendo, portanto, o elo entre as duas áreas.

As atividades do acompanhamento legislativo consistem, primeiramente, em identificar e monitorar as proposições legislativas que são criadas pelos parlamentares na Câmara dos Deputados e Senado Federal, acompanhando as tramitações nas comissões permanentes, sendo 22 comissões na Câmara dos Deputados e 13 no Senado Federal. No ano de 2015, haviam 482¹⁵ proposições legislativas de interesse previdenciário na Câmara dos Deputados e 257 proposições no Senado Federal, todas mapeadas e devidamente monitoradas diariamente pela equipe do acompanhamento legislativo:

Tabela 6 – Acompanhamento da Câmara dos Deputados pelo Ministério da Previdência Social

Proposições – Câmara dos Deputados	482
Origem na Câmara dos Deputados	275

¹⁵ Os dados sobre a quantidade de proposições foram disponibilizados pela equipe da Assessoria Parlamentar, que possui planilhas internas de acompanhamento.

Origem no Senado Federal	82
Origem no Executivo	11
Arquivadas	107
Transformadas em Norma Legal.	7
Proposições – Senado Federal	257
Origem na Câmara dos Deputados	7
Origem no Senado Federal	131
Origem no Executivo	-
Arquivadas	118
Transformadas em Norma Legal.	1

Depois do processo de identificação das proposições, a assessoria parlamentar encaminha os projetos de lei para as áreas técnicas, que são basicamente as secretarias de políticas de previdência social (SPPS) e de políticas de previdência complementar (SPPC), que dividem entre si a competência sobre o posicionamento ministerial das proposições recebidas, dando orientações à assessoria parlamentar ao postular se o Ministério da Previdência Social é contrário ou favorável aos projetos de lei que envolvam matérias previdenciárias no Congresso Nacional. No ano de 2015, a Câmara dos Deputados possuía 250 projetos tramitando cuja posição ministerial era contrária, ou seja, mais da metade das proposições na Câmara representam pauta negativa para o Ministério da Previdência Social:

Tabela 7 - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação na Câmara dos Deputados

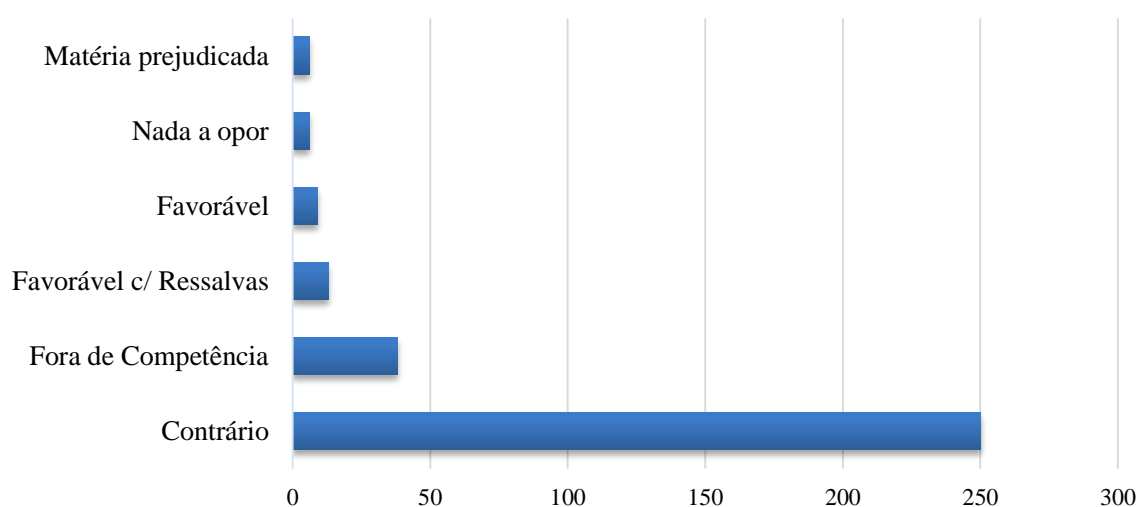
Câmara dos Deputados- 482 projetos no total	
Contrário	250
Fora de Competência	38
Nota Solicitada (Ainda sem retorno da área técnica)	46
Favorável c/ Ressalvas¹⁶	13
Favorável	9

¹⁶ A posição “Favorável com ressalvas” se refere a proposições que podem fazer parte da pauta positiva do Ministério, caso haja alterações redacionais, ou pequenas mudanças de conteúdo.

Nada a opor	6
Matéria prejudicada (Inconstitucional)	6

Gráfico 6 - - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação na Câmara dos Deputados

Posicionamento Ministerial- Câmara dos Deputados



O mesmo fato se repete no Senado Federal, que, em menor grau, quando comparado à Câmara dos Deputados, possui a pauta negativa maior que a positiva. Das 257 proposições tramitando, o Ministério era contrário à 81 projetos:

Tabela 9 - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação no Senado Federal

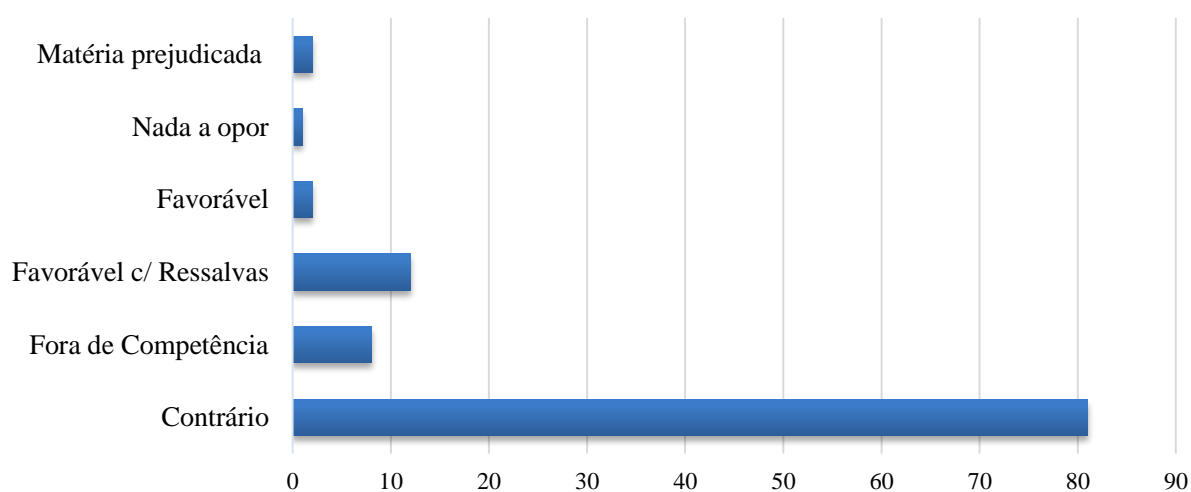
Senado Federal- 257 projetos no total	
Contrário	81
Fora de Competência	8
Nota Solicitada (Ainda sem retorno da área técnica)	32
Favorável c/ Ressalvas¹⁷	12

¹⁷ A posição “Favorável com ressalvas” se refere a proposições que podem fazer parte da pauta positiva do Ministério, caso haja alterações redacionais, ou pequenas mudanças de conteúdo.

Favorável	2
Nada a opor	1
Matéria prejudicada (Inconstitucional)	2

Gráfico 7 - Posição do Ministério da Previdência quanto a projetos em tramitação no Senado Federal

Posicionamento Ministerial- Senado Federal



A grande quantidade de pautas negativas faz com que a tarefa de realizar articulações políticas com as outras assessorias dos Ministérios e com os parlamentares, com o objetivo de barrar a aprovação de projetos negativos ao sistema previdenciário, seja um dos trabalhos mais constantes da equipe do acompanhamento legislativo. Com tantos projetos contrários na pasta foi necessário estabelecer prioridades, distinguindo quais proposições, de fato, representam riscos ao sistema previdenciário. Foram criadas três categorias: Prioridades 1, 2 e 3, e os itens sem prioridade. A prioridade número 1 é distribuída aos projetos que causariam, caso aprovados, grandes impactos sociais e econômicos para a previdência social, envolvendo, na maior parte das vezes, articulação do próprio Ministro com a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República, assim como articulação com as demais pastas ministeriais, agindo diretamente com parlamentares, através de reuniões, diálogos e exposições, como foi o caso das medidas provisórias 664, 665 e 676, as únicas pautas positivas de 2015 que eram extremamente prioritárias. A Prioridade número 2 é dada para as proposições que prejudicam a previdência social, porém, em menor grau, cabendo a própria assessoria, com o auxílio das

demais assessorias do governo, a articulação destes projetos. Depois vêm os projetos com prioridade número 3, que causam preocupações ao regime previdenciário, mas sem acarretar em grandes impactos econômicos ou sociais. Por fim, existem os projetos sem prioridade, que a assessoria deve apenas acompanhar, sem possuir a necessidade de realizar intervenções. Só na Câmara dos Deputados existem 368 projetos prioritários para o Ministério da Previdência Social, sendo 146 proposições prioridade número 1:

Tabela 10 – Divisão dos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados por prioridade

Prioritários ministerial (dos projetos em tramitação) na Câmara dos Deputados- 368 no total:	
Prioridade 1	146
Prioridade 2	60
Prioridade 3	72
Sem prioridade	90

No Senado Federal, o número de proposições com prioridade 1 diminuí, aumentando a quantidade de proposições sem prioridade:

Tabela 11 - Divisão dos projetos em tramitação no Senado Federal por prioridade

Prioritários ministerial (dos projetos em tramitação) no Senado Federal- 138 no total	
Prioridade 1	36
Prioridade 2	15
Prioridade 3	9
Sem prioridade	78

Nas duas casas, Câmara e Senado,- a pauta negativa é superior à pauta positiva, sendo necessário, por parte das assessorias parlamentares, grande capacidade de diálogo e interlocução com o legislativo, para evitar a aprovação das proposições que afetam, econômica ou socialmente, o governo. Como foi demonstrado, a maioria das proposições, principalmente na Câmara dos Deputados, se encaixam neste perfil “prejudicial” ao sistema previdenciário e,

em consequência, ao sistema econômico, o que evidencia que o “lobby do executivo”, pelo menos por parte da assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, é atuante no Congresso Nacional. Tamanha participação do governo no Legislativo, por conta das proposições negativas ao sistema que são criadas diariamente, deixa claro que a agenda entre os dois poderes não é cooperativa, pois é exigido do poder Executivo intenso monitoramento e atuação no Congresso Nacional, devido à existência de muitas pautas negativas.

Depois de identificar as proposições que são da competência do Ministério da Previdência Social, tarefa esta que é realizada todas as sextas-feiras, devido à grande quantidade de projetos de lei que são criados por semana no Congresso Nacional, e de estabelecer qual o posicionamento ministerial, uma atribuição das áreas técnicas, a equipe do acompanhamento legislativo realiza atividades semanais de monitoramento, participando de reuniões ministeriais, de bancadas parlamentares e das próprias comissões. No ano de 2015 existia uma rotina pré-estabelecida, com reuniões semanais fixas. Nas segundas-feiras, além do monitoramento das pautas das comissões, identificando quais projetos seriam da competência ministerial, eram realizadas reuniões, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, com a participação de todas as assessorias parlamentares dos Ministérios, com as lideranças do governo e com a presença da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Nessa reunião, as pautas das comissões eram repassadas pelas lideranças do governo, enquanto os Ministérios indicavam quais eram os projetos problemáticos que não eram passíveis de serem aprovados, ou os que deviam ser aprovados porque constituíam pauta positiva. Ou seja, era nesse dia que as orientações de pauta eram repassadas e debatidas dentro do próprio Executivo, havendo coordenação no governo, com o propósito de evitar a aprovação de pautas negativas e prejudiciais.

Nas terças-feiras, em algumas comissões na Câmara dos Deputados, eram realizadas reuniões com os parlamentares coordenadores de cada comissão, pertencentes à base. Em cada ano legislativo é escolhido, pelo partido, um parlamentar responsável por coordenar as atividades da comissão, sendo sua incumbência repassar e receber as orientações, atuando, principalmente, no caso da base partidária, como articulador do governo. Na comissão de seguridade social e família (CSSF), por exemplo, havia esse coordenador, pertencente ao Partido dos Trabalhadores, que recebia as orientações dos Ministérios, e caso o próprio partido concordasse, essas orientações seriam seguidas na reunião deliberativa da comissão. Ou seja, existe também uma coordenação prévia das pastas ministeriais com os parlamentares da base, seja através das

reuniões da bancada ou através de telefonemas e contatos. Nos projetos prioritários 1 e 2, também são realizadas reuniões técnicas, nas quais os analistas previdenciários, lotados no próprio Ministério, se encontram com os parlamentares para explicar, caso haja, pontos controvertidos das proposições, ou também para mostrar os impactos financeiros. Muitos deputados e senadores da base precisam ser convencidos, através dos argumentos técnicos, sobre os prejuízos ou benefícios que algumas proposições poderiam acarretar à previdência social, por isso a importância desses encontros prévios.

Nas quartas-feiras ocorriam as reuniões deliberativas das comissões, nas quais os trabalhos das segundas e terças-feiras eram verificados. As quartas são o ponto alto da semana do acompanhamento legislativo, pois é neste dia que ocorrem as votações das proposições, tanto nas comissões quanto nos plenários. Nas reuniões deliberativas cabe aos assessores parlamentares o acompanhamento das votações, e caso seja necessário, a intervenção, através dos parlamentares da base e da Secretaria de Relações Institucionais (SRI), nas votações, munindo os deputados e senadores de informações tanto técnicas quanto regimentais para postergar, ou precipitar, a votação das proposições legislativas de competência do Ministério da Previdência Social.

Nas quintas e sextas-feiras o ritmo diminui, cabendo a estes dias apenas a comunicação do resultado das votações e, dependendo de quais proposições foram aprovadas, no caso das com prioridade 1, por exemplo, há uma reunião de equipe com a coordenação para traçar as próximas estratégias nas demais comissões ou plenários.

Essa rotina de trabalho acontece, variavelmente, nas votações que ocorrem nas comissões permanentes, e com os projetos prioritários 2 e 3. É evidente que existem exceções. Existem projetos que mesmo não sendo tão prioritários envolvem maiores articulações, assim como ocorrem reuniões que exigem um nível maior de participação da Secretaria de Relações Institucionais, e reuniões que nem mesmo com muita articulação é possível obstruir pautas negativas. Os processos decisórios nos plenários das duas casas também envolvem outro tipo de trabalho; exigem mais negociações, em espaços de alto escalão, com a participação da chefia, e, dependendo do projeto, ações dos próprios ministros, que agem diretamente com os parlamentares. Os assessores dos ministérios, excluindo-se a chefia, não possuem entrada permitida nos plenários, cabendo apenas o monitoramento e a transmissão de informações em tempo real, sobre os detalhes das sessões e das votações que são acompanhadas pelo canal da TV Câmara e da TV Senado.

Como já foi dito, a equipe de acompanhamento legislativo do Ministério da Previdência Social também acompanha as audiências públicas, quando envolvem temas previdenciários, cujos convidados são do próprio ministério, como diretores, técnicos e analistas. De acordo com o Regimento interno da Câmara dos Deputados:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2013, p. 260)

Cabe à assessoria, quando o convidado for funcionário ministerial, explicitar o processo legislativo e esclarecer o tema da audiência pública, demonstrando qual parlamentar ou entidade solicitou, assim como o motivo. Nessas audiências que envolvem os técnicos do ministério, o assessor parlamentar deve estar à disposição para esclarecer qualquer dúvida e também acompanhar todo o processo. Nas audiências em que os temas são previdenciários, mas sem a participação direta de funcionários do Ministério, cabe ao assessor acompanhar as exposições e informar os pontos relevantes, através de relatórios, ao chefe da assessoria parlamentar, que, dependendo do conteúdo, irá transmitir os dados obtidos ao Ministro. Existem também audiências públicas motivadas por requerimento de convocação ao próprio Ministro, fato que mobiliza toda a equipe do acompanhamento legislativo:

Art. 219. O Ministro de Estado comparecerá perante a Câmara ou suas Comissões:
I - Quando convocado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado;

II - Por sua iniciativa, mediante entendimentos com a Mesa ou a Presidência da Comissão, respectivamente, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 1º A convocação do Ministro de Estado será resolvida pela Câmara ou Comissão, por deliberação da maioria da respectiva composição plenária, a requerimento de qualquer Deputado ou membro da Comissão, conforme o caso. (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2013, p. 240-241)

As audiências que ocorrem por requerimento de convocação possuem atenção especial. Os requerimentos de convocação são altamente prioritários e exigem amplas negociações, pois este tipo de instrumento é utilizado em casos de tensão máxima, no qual o contato com o Executivo é feito mediante obrigação, afinal, caso os ministros não cumpram com o requerimento, são detidos judicialmente. Ter um requerimento de convocação ministerial aprovado é um dano

enorme, pois significa falta de diálogo entre os poderes. Normalmente é o alto escalão ministerial que negocia esse tipo de tramitação, propondo, em contrapartida, requerimentos de convite ao Ministro com datas marcadas, ou até mesmo propondo audiências pessoais no próprio ministério. Se mesmo com todas as negociações uma convocação for aprovada, cabe à assessoria parlamentar atentar-se ao prazo de ida do Ministro e, no dia da audiência, presenciar toda a exposição e as perguntas feitas pelos parlamentares, fornecendo todos os insumos e informações ao Ministro convocado.

Além das comissões, plenários e audiências, também é de responsabilidade da equipe de acompanhamento legislativo, monitorar comissões especiais, que existem na Câmara dos Deputados, e acompanhar as comissões mistas que existem no Senado Federal. De acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados (2013), as comissões especiais são criadas para dar parecer em casos de propostas de emenda à Constituição (PEC) e também quando as proposições legislativas tratarem de competência de mais de três comissões, que é o máximo permitido na tramitação de um projeto de lei. No ano de 2015, não houver comissões especiais de interesse do Ministério da Previdência Social, porém, esta é uma situação atípica. As comissões mistas são criadas na apreciação das medidas provisórias, que são analisadas por deputados e senadores nessas comissões. As medidas provisórias 664, 665 e 676 foram analisadas primeiramente pelas comissões mistas, tramitando em seguida nos plenários das duas casas. A equipe do acompanhamento legislativo também é responsável por monitorar as emendas, com teor previdenciário, que são propostas às medidas provisórias durante a tramitação, assim como monitorar as negociações existentes para a inclusão de matéria estranha, ou alteração textual. O ano de 2015 foi repleto dessas comissões, pois muitas medidas provisórias foram editadas, cabendo à assessoria parlamentar realizar o acompanhamento destas reuniões que são realizadas no Senado Federal, e posteriormente, realizar o acompanhamento nos plenários das duas casas.

Os vetos e sanções também são competências desta equipe. Quando um projeto de lei chega à Presidência da República para a sanção ou veto, a assessoria da presidência solicita aos ministérios afetados pelo conteúdo aprovado dessas proposições, a posição ministerial, para saber quais pontos são problemáticos, ou seja, quais os motivos para o projeto de lei, ou apenas alguns artigos, ser ou não vetados. Enfim, a equipe do acompanhamento legislativo é responsável por monitorar proposições legislativas, comissões, plenários, audiências, medidas provisórias, ou seja, tudo que envolver matéria previdenciária na Câmara dos Deputados e no

Senado Federal. Esse acompanhamento vai desde o repasse de informações até à articulação efetiva com os parlamentares, obstruindo, ou agilizando, a votação de projetos prioritários.

O trabalho da equipe administrativa é ainda mais vasto que o trabalho da equipe de acompanhamento legislativo. Os pleitos administrativos constituem uma das maiores demandas numa assessoria parlamentar. Os pleitos são a interlocução do Ministério da Previdência Social com todas as esferas do legislativo e do executivo, incluindo deputados estaduais e prefeitos. De acordo com o Regimento Interno do Gabinete do Ministro do ministério:

Art. 22. À Divisão de Análise e Registro Parlamentar - DIARP compete:
I - Receber, controlar, encaminhar e responder os pleitos dos membros do Congresso Nacional, com apoio das áreas técnicas do Ministério e entidades vinculadas;
II - Manter atualizadas as informações sobre as correspondências e pleitos de parlamentares; e
III - Manter atualizado o sistema de cadastro e o banco de dados sobre parlamentares. (Artigo 22 do antigo Regimento Interno do Gabinete do Ministério da Previdência Social).

No ano de 2015, a equipe administrativa contava com três servidores, e cabia a esta equipe conferir maior celeridade às demandas previdenciárias provenientes dos parlamentares e prefeituras, com informações de qualidade, possibilitando a atuação estratégica do Ministro em defesa do sistema previdenciário. Além disso, também era de competência desta equipe pesquisar os assuntos a serem tratados pelos parlamentares em audiências com o Ministro, que eram marcadas durante o ano todo, devendo viabilizar o retorno do que foi solicitado em audiência pelo parlamentar com rapidez. Em 2015 foram solicitados 473 pleitos administrativos¹⁸, sendo que 334 foram respondidos ainda no ano passado, ou seja, mais de 70% dos pedidos foram finalizados:

Tabela 12 – Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo seu status de conclusão

Pleitos administrativos (473 no total)	
Finalizado	334
Em tramitação	135
Arquivado	4

¹⁸ Esses dados foram obtidos internamente, não sendo disponibilizados publicamente.

Dos 473 pleitos administrativos, 353 foram solicitados por deputados e 75 por senadores, filiados a diversos partidos. Ou seja, a Câmara dos Deputados demanda mais pleitos administrativos que todas as outras instâncias:

Tabela 13 - Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo seu demandante

Pleitos por tipo de solicitação	
Deputado (a)	353
Senador (a)	75
Vereador (a)	13
Outros¹⁹	21
Prefeito (a)	7
Governador (a)	4

Os deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) solicitaram ao Ministério da Previdência Social, em 2015, 175 pleitos administrativos. Em terceiro lugar, vem o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 44 pleitos:

Tabela 14 - Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo os partidos demandantes

Partidos com maior demanda	
PT	96
PMDB	79
PSDB	44
PTB	43
PP	29

¹⁹ Outros: Deputados estaduais, autoridades, ministérios, e etc.

PSD	27
PSB	25
PR	17
PDT	14
PCdoB	13
PRB	12
DEM	11
PROS	10

Os pleitos administrativos são solicitados durante o ano inteiro, o que demanda da equipe administrativa atenção constante em prestar as informações e respostas solicitadas por parlamentares e outros órgãos, o que não se repete com a equipe do acompanhamento legislativo, já que as atividades parlamentares no Congresso Nacional se iniciam em fevereiro, tendo o primeiro recesso no mês de julho, retornando em agosto, e prolongando-se até dezembro, quando acontece o segundo recesso. No ano de 2015, março e agosto foram os meses com maiores solicitações de pleitos administrativos, e outubro e novembro os meses aonde a equipe administrativa mais enviou respostas

Gráfico 8 - Pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social segundo os partidos demandantes

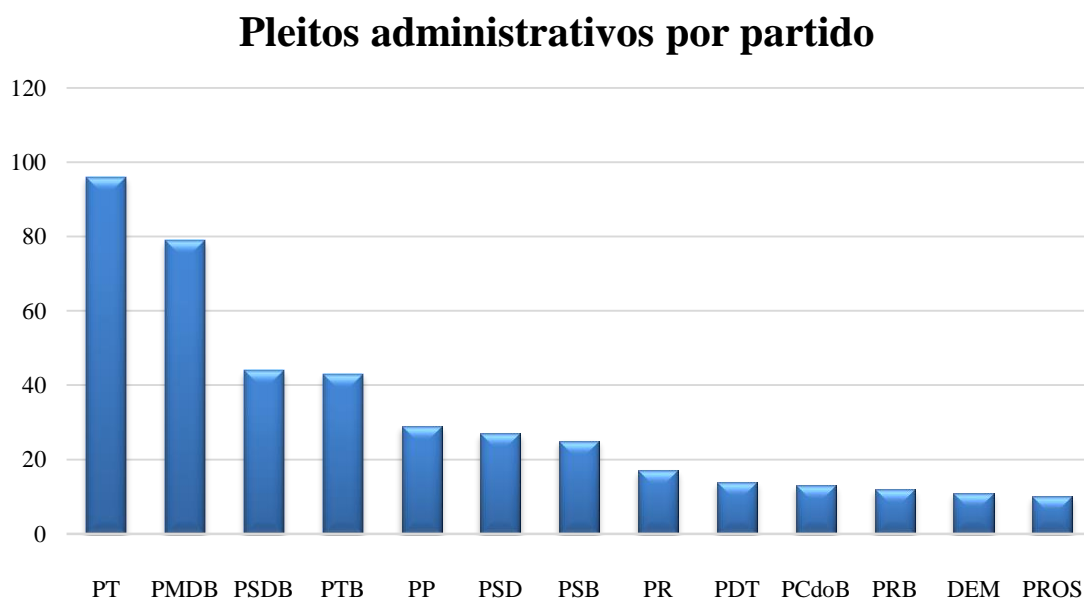
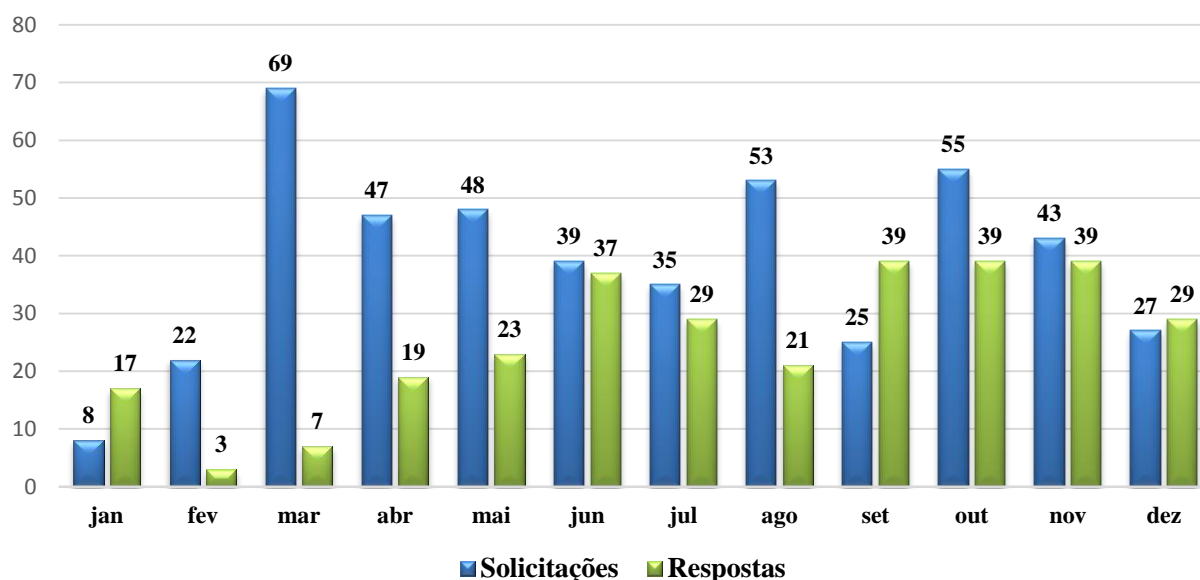


Gráfico 9 - Pleitos administrativos de competência do Ministério da Previdência Social segundo a frequência mensal de demandas

Fluxo de Entradas e Saídas de Pleitos Ano de 2015

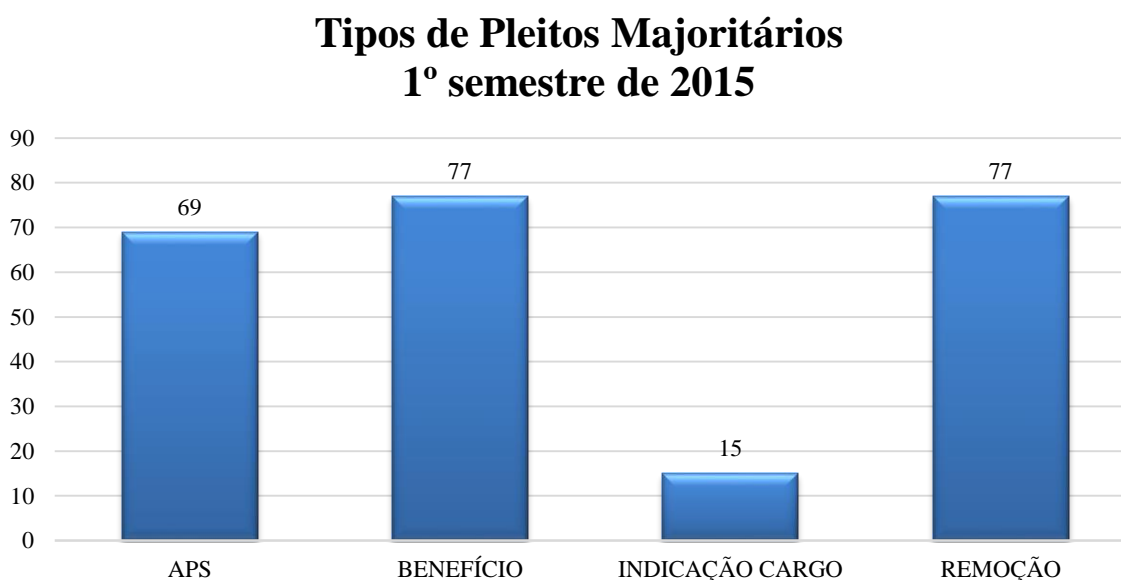


Existem, mais ou menos, 20 tipos de pleitos administrativos. No primeiro semestre de 2015, os pleitos de benefícios, remoções, indicação de cargos e informações sobre agências previdenciárias foram os mais solicitados. Os pleitos sobre os benefícios se referem à solicitação de informações sobre pensões, aposentadorias, ou processos de pensão por morte, etc. Os pleitos de remoção e indicação se referem a servidores do sistema previdenciário que solicitaram aos parlamentares a substituição dos lócus de trabalho - por exemplo, de uma agência do Rio de Janeiro para uma agência de São Paulo - ou de indicação, solicitando serem indicados para alguma agência previdenciária, ou para iniciarem os trabalhos nessa área previdenciária. Por fim, os pleitos sobre as agências previdenciárias são os que solicitam informações sobre datas de inaugurações de agências do INSS, ou de solicitações para instalar novas agências nos municípios. Os pleitos de benefício e remoção lideraram a lista com 77 pedidos.

No segundo semestre de 2015, os pleitos sobre benefícios continuaram liderando, com 75 pedidos, assim como os pleitos sobre agências de previdência social – APS - com também 75 solicitações. Em terceiro lugar, temos os pleitos de remoção, seguido pelos pleitos de indicação, seguindo a mesma lógica do primeiro semestre de 2015. Foram incluídos no 2º semestre os

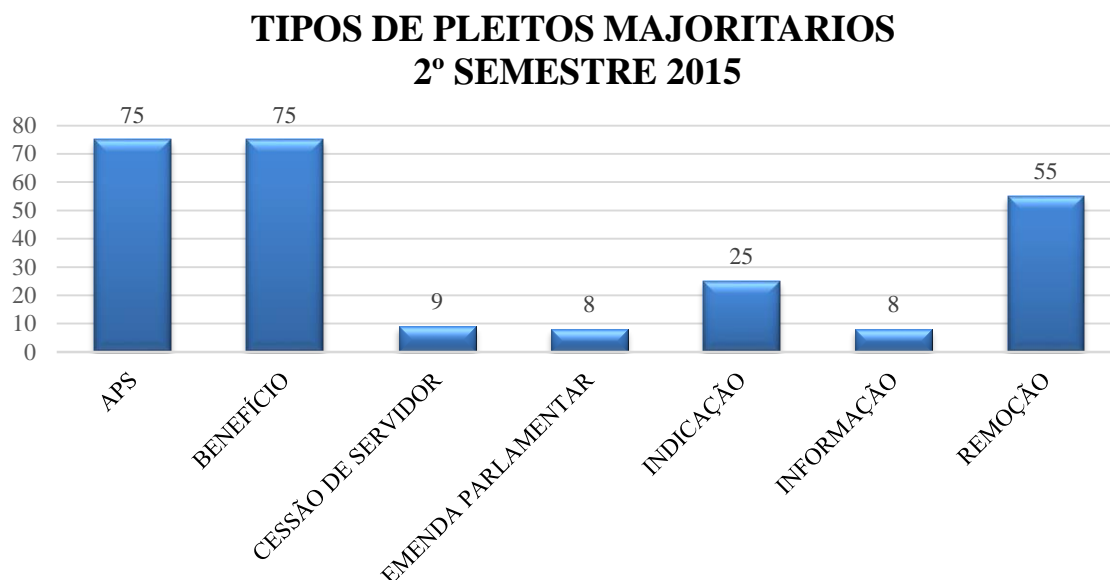
pleitos sobre cessão de servidor - que trata de transferir bens ou direito de posse para outros servidores - e também os pleitos sobre emendas orçamentárias e de informação. Os pleitos sobre emendas orçamentárias tratam de pedidos parlamentares sobre a execução de suas emendas destinadas à área de previdência social, como, por exemplo, a inauguração de uma agência previdenciária. Já os de informação são os pleitos que demandam dados sobre projetos de lei, medidas provisórias, audiências que possuem teor previdenciário, ou seja, são pleitos que solicitam informações do Ministério da Previdência Social com interesses legislativos.

Gráfico 10 – Tipos de pleitos administrativos de competência do Ministério da Previdência Social no 1º semestre de 2015



Para responder aos pleitos parlamentares, a equipe administrativa realiza interlocuções com as demais áreas, como, por exemplo, com o Instituto Nacional de Seguridade Social, o INSS, com as áreas técnicas do Ministério e com as áreas que cuidam do orçamento. A maioria dos pleitos que a ASPAR recebe são respondidos pelo INSS, cabendo à equipe administrativa encaminhar as solicitações e cobrar as respostas. O principal trabalho desta equipe é justamente este: receber os pedidos e encaminhá-los para as áreas responsáveis, se atentando ao prazo e ao conteúdo das respostas, já que é a própria ASPAR que responde às solicitações.

Gráfico 11 - Tipos de pleitos administrativos de competência do Ministérios da Previdência Social no 1/2015



Como já foi dito acima, também é de responsabilidade desta equipe providenciar todas as informações sobre os parlamentares ou prefeitos que participam de audiências com o Ministro e sobre os assuntos que serão cobrados. O atendimento parlamentar acontece durante todo o ano e é solicitado por deputados federais, estaduais, senadores e prefeitos, que marcam encontros pessoais com o Ministro, para tratar de demandas urgentes, como inauguração de agências previdenciárias, benefícios, enfim, pleitos que precisam ser atendidos com maior celeridade. É de responsabilidade da equipe administrativa marcar as audiências, de acordo com as agendas do Ministro, e prestar as informações solicitadas.

Enfim, a equipe administrativa realiza um trabalho complementar ao da equipe de acompanhamento legislativo, atendendo demandas dos parlamentares, possibilitando uma boa articulação entre a assessoria e os deputados e senadores atendidos, afinal, atender um pleito pode facilitar o diálogo entre o Ministério e os parlamentares. O trabalho coordenado e bem executado pelas duas equipes permite a execução do lobby do executivo. Cabe ao chefe da assessoria prezar pelo bom funcionamento das duas equipes, tanto da administrativa quanto da de acompanhamento legislativo, para permitir que negociações bem-sucedidas entre o Ministério e os parlamentares sejam realizadas.

A descrição dos trabalhos das duas equipes, administrativa e de acompanhamento legislativo, foram baseadas no funcionamento da assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, como já foi enfatizado no decorrer deste capítulo. O trabalho da assessoria parlamentar, baseado no caso analisado, constitui sim um lobby do executivo, pois, além do monitoramento, existe interferência, às vezes mais sutil, e em outras vezes mais decisiva, nos processos decisórios que ocorrem no Congresso Nacional, sendo tarefa da ASPAR barrar as proposições que compõem a pauta negativa e acelerar a aprovação de projetos de lei benéficos ao sistema previdenciário. Esse trabalho de acompanhamento e negociação no Legislativo é possível graças ao atendimento dos pleitos administrativos, já que existe um comprometimento - mesmo que a regularidade por vezes se apresente como exceção - entre os parlamentares atendidos pela assessoria e o Ministério da Previdência Social, nos processos de votação no Congresso Nacional.

Para saber se existe essa mesma interlocução entre o Legislativo e o Ministério da Previdência Social, via ASPAR, nos demais ministérios que compõem o Executivo, foram realizadas entrevistas com dois servidores. Foram dez perguntas, que abrangeram desde questões estruturantes, até as interferências que o Poder Executivo possa ou não realizar no Legislativo, através das assessorias parlamentares. O primeiro entrevistado, senhor Wagner Primo Figueiredo Junior, foi funcionário da assessoria parlamentar do Ministério da Fazenda durante a tramitação das medidas provisórias 664, 665 e 676, e atualmente está lotado na Secretaria de Governo, antiga SRI. A segunda entrevista foi realizada com a assessora parlamentar do Ministério do Planejamento, senhorita Isabela Macedo, que também estava lotada na assessoria durante a tramitação das medidas provisórias analisadas, permanecendo lá até os dias de hoje.

De acordo com o servidor Wagner Primo Figueiredo Junior, que trabalhou na assessoria parlamentar do Ministério da Fazenda de abril de 2015 a fevereiro de 2016, as equipes também eram divididas em administrativa, responsável pelo armazenamento e trâmites de documentos e pareceres, e de acompanhamento legislativo, monitorando a Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional. De acordo com o Wagner, o monitoramento consistia em acompanhar os projetos prioritários ao Ministério, comunicando ao Ministro e às áreas técnicas o teor e as informações sobre a tramitação, ou seja, a tarefa consistia em munir o Ministro com informações, o que possibilitava o diálogo entre os poderes. Uma das questões da entrevista consistia em saber se o assessor acreditava que o trabalho das assessorias parlamentares do executivo interferiam, de alguma maneira, nos processos decisórios no Congresso Nacional.

Transcrevo, a seguir, a resposta do Wagner: “As ASPARES têm um papel fundamental no trato com o Poder Legislativo, pois é o órgão responsável do Ministério pela interlocução do Ministério, encaminhando, demonstrando e explicando a posição de Governo, sendo assim a "voz" do Ministério dentro do Congresso Nacional”.²⁰

A assessora parlamentar do Ministério do Planejamento, Isabela Macedo, respondeu na entrevista que a equipe da assessoria parlamentar também era dividida em administrativa e em acompanhamento legislativo, ou seja, as três assessorias parlamentares consultadas - Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão, e; Previdência Social - possuem similaridades em suas composições. Assim como nos demais ministérios, o trabalho do acompanhamento legislativo consistia no monitoramento das atividades na Câmara e no Senado, sendo que os assessores dessas equipes também eram designados para o acompanhamento de medidas provisórias, sessões do Congresso e para a Comissão Mista de Orçamento. O papel dessa equipe era monitorar proposições que teriam relação com as competências do Ministério e solicitar manifestações das áreas técnicas competentes, já que os assessores do acompanhamento legislativo não produziam notas técnicas. Assim como na entrevista com o Wagner, foi perguntado a Isabela se ela acreditava que os trabalhos das assessorias interferiam no Congresso Nacional. Em sua resposta ela afirmou a crença na existência dessa interferência, “[...] especialmente nas comissões temáticas. Alguns parlamentares, inclusive, procuram as assessorias para embasarem seus relatórios e votos. Falando mais especificamente no caso do Ministério do Planejamento, é um órgão que possui informações diferenciadas quanto a dados orçamentários e de projetos do PAC, por exemplo.”²¹

Também foi questionado aos dois entrevistados se havia, ou não, coordenação com as demais pastas ministeriais. Para Wagner, existe uma relação coordenada entre os servidores das assessorias parlamentares dos ministérios, e caso haja grau de parceria e companheirismo, as pastas se comunicam e se ajudam. Porém, essa relação coordenada só existiria caso os servidores se conhecessem, pois é este conhecimento que permitiria a troca de informações e as parcerias. Para Isabela, do Ministério do Planejamento, existe uma coordenação informal, pois é comum nos ministérios consultar outras áreas sobre posicionamentos e, em alguns casos, realizar as negociações de projetos, que costumam ser coordenados pela Casa Civil e pela Secretaria de Governo.

²⁰ O inteiro teor dessa entrevista será disponibilizado no anexo.

²¹ O inteiro teor dessa entrevista será disponibilizado no anexo.

Por fim, foi perguntado aos assessores consultados se eles consideravam o trabalho das assessorias parlamentares um lobby do executivo. Wagner respondeu que essa expressão, “lobby do executivo”, definia precisamente a função que as assessorias parlamentares possuem. De acordo com ele, “[...] assim como o lobby privado, as ASPARES tentam convencer os deputados a alterar/manter o texto de acordo com os interesses do Ministério.” Isabela também respondeu que as assessorias parlamentares se constituíam um lobby, pois o “[...] lobby é a representação de interesses dentro do legislativo, através de informações e posicionamentos e acredito que esse seja um papel fundamental das assessorias parlamentares. ”

Por meio dessas duas entrevistas, com órgãos ministeriais diferentes, foi possível perceber que as estruturas das assessorias parlamentares são extremamente similares, dividindo-se entre equipe administrativa e equipe de acompanhamento legislativo. Os procedimentos administrativos são menos detalhados, mas foi possível extrair das entrevistas que estes procedimentos também se referem aos pleitos e demandas parlamentares, ou seja, são as mesmas demandas verificadas na assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, que foi detalhada neste capítulo. O trabalho de monitoramento do Congresso Nacional das assessorias parlamentares são praticamente iguais, cabendo a essas equipes o acompanhamento de proposições e comissões. Como foi possível auferir das entrevistas, ambos os assessores coadunam com a existência do “lobby do Executivo”, postulando que o Executivo defende, por meio dessas assessorias parlamentares, seus interesses no Congresso Nacional.

Esses foram os dados obtidos sobre os processos diários das assessorias parlamentares. Os detalhes sobre o processo decisório das medidas provisórias 664, 665 e 676, serão descritos no próximo capítulo.

MEDIDAS PROVISÓRIAS 664, 665 E 676

O capítulo anterior foi dedicado à descrição da rotina da Assessoria Parlamentar do Ministério da Previdência Social, com a exposição dos serviços da equipe administrativa e da equipe do acompanhamento legislativo, com relação a todas as proposições legislativas, e com os pleitos parlamentares atendidos. Como já foi exposto, o foco de estudo desta monografia é o processo decisório das medidas provisórias 664, 665 e 676, por se tratarem de matérias multiministeriais e por terem tido uma tramitação estressante, apresentando muitas discordâncias entre o legislativo e o executivo. Porém, antes de descrever o trabalho da assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social na tramitação dessas medidas provisórias, é importante saber o contexto econômico e social em que essas medidas provisórias foram enviadas ao Congresso Nacional.

As medidas provisórias 664 e 665 foram editadas e enviadas ao Congresso Nacional logo após um processo eleitoral altamente competitivo e conflituoso. As eleições presidenciais de 2014 foram extremamente concorridas, o que acarretou em grande polarização em todo o país. A Presidenta Dilma Rousseff foi eleita com uma diferença de apenas 3,4 milhões²² de votos. Essa pouca diferença demonstra como o país ficou dividido durante as eleições, situação esta que se manteve após a vitória de Dilma Rousseff, acarretando na baixa popularidade da Presidenta durante o início do mandato. As eleições de 2014 também alteraram o cenário na Câmara dos Deputados e Senado Federal, pois os partidos que compunham a base sofreram uma significativa redução em seu tamanho. O Partido dos Trabalhadores (PT) perdeu 18 deputados na bancada, indo de 88 deputados para 70. O mesmo aconteceu com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que passou a ter 66 deputados, em vez dos 79 deputados que compunham a bancada de 2010 a 2014²³. É evidente que esta redução dos deputados da base acarretou problemas ao Governo, que teve seu apoio reduzido no Congresso Nacional, dificultando a aprovação da agenda do Executivo, ou seja, as proposições favoráveis ao governo, como, por exemplo, medidas provisórias, e, principalmente, dificultando na obstrução de pautas negativas. Derrotas consideráveis para o governo ocorreram logo após as eleições.

²² Dados tirados do site: <http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/10/26/dilma-crece-na-reta-final-e-reeleita-e-emplaca-quarto-mandato-do-pt.htm>. Acesso em: 08 jun. 2016.

²³ Informações retiradas do site: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/pt-e-pmdb-encolhem-mas-mantem-maiores-bancadas-no-congresso-psdb-crece-na-camara.html>. Acesso em: 08 jun. 2016

O apoio ao governo na Câmara dos Deputados também foi reduzido por outro fator. No início de 2015 houve eleição da nova mesa diretora da Câmara dos Deputados, que ocorre de dois em dois anos. Desde quando o PT e o PMDB se juntaram para constituir a base partidária, existe um acordo não institucionalizado segundo o qual ambos os partidos se revezariam no comando da presidência. De 2012 a 2014, o deputado Henrique Eduardo Alves, do PMDB, foi presidente, portanto, de 2015 a 2017, seria a vez do Partido dos Trabalhadores. Porém, o deputado Eduardo Cunha, do PMDB, oficializou sua candidatura logo no início de fevereiro, quebrando o acordo. O PT não aderiu à campanha, lançando o deputado Arlindo Chinaglia como concorrente. A eleição foi conflituosa, com ambos os partidos, que constituíam a base, discordando entre si. A vitória do deputado Eduardo Cunha, com 267 votos²⁴, tensionou ainda mais a já relação enfraquecida do PT com o PMDB. A principal bandeira do Presidente da Câmara eleito foi justamente a independência do Legislativo perante o Executivo. Essa bandeira já demonstrava que o governo teria mais dificuldade de negociar com o Legislativo, o que de fato foi demonstrado no decorrer do ano. A derrota do candidato governista, deputado Arlindo Chinaglia, validou a fragilidade do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff perante o Congresso Nacional. Num ano de reformas, como foi prometido na campanha, o bom entrosamento entre os dois poderes era essencial, ou seja, perder as eleições na Câmara dos Deputados foi a primeira grande derrota do segundo mandato da Presidenta.

Além da polarização da sociedade, o ano de 2015 também trouxe os ajustes fiscais, uma resposta às crises orçamentárias do governo. Em 2014, houve déficit fiscal, devido aos gastos que são maiores em anos eleitorais e, também, por conta de uma crise no setor energético, que foi prejudicado pela falta de chuvas. Essa crise econômica foi agravada pelo aumento da dívida pública e com o rebaixamento do Brasil no selo de qualidade do País, o que diminuiu os investimentos estrangeiros. Para reverter tal situação, a Presidenta e sua equipe econômica lançaram, logo no início de 2015, um pacote com medidas provisórias e proposições legislativas que viabilizassem o crescimento econômico do Brasil. As medidas provisórias 664 e 665 faziam parte deste pacote de ajuste fiscal, pois previam alterações previdenciárias que, caso fossem aprovadas, reduziriam, em partes, as despesas orçamentárias. A edição dessas duas medidas provisórias no apagar das luzes de 2014 gerou amplos debates e discordâncias, inclusive com os movimentos sociais que ajudaram a eleger Dilma Rousseff.

²⁴ Dados tirados do site: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>

A agenda eleitoral da Presidenta, que teve apoio de muitos setores da sociedade, como os sindicatos e movimentos sociais, foi totalmente divergente da agenda de governo lançada pouco após as eleições, o que levantou insatisfações e protestos. A pouca adesão da sociedade perante tais propostas, dificultou ainda mais o processo decisório no Congresso Nacional. Os parlamentares da oposição se utilizaram da insatisfação popular com tais medidas e com a própria Presidenta, e realizaram campanhas e discursos contra a aprovação das propostas. Já os parlamentares da base foram pressionados pelos movimentos sociais e população a votarem contra os projetos enviados. Foi necessário, no processo decisório, uma ampla e desenvolvida articulação, pois além de tentar reverter os votos dos parlamentares da oposição, foi indispensável, ao governo, conquistar e manter os próprios votos dos deputados e senadores da base. Ou seja, além da polarização da sociedade, da perda de deputados da base e da perda de apoio dos partidos da base na Câmara dos Deputados com a eleição do deputado Eduardo Cunha como Presidente, ainda havia uma crise econômica para ser administrada. Só essas problemáticas já citadas demonstram o péssimo contexto em que as medidas provisórias, em questão, foram enviadas ao Congresso.

A Presidenta Dilma Rousseff ainda teve de lidar com complicações na própria equipe ministerial, trocando o comando da Secretaria de Relações Institucionais, órgão responsável por interligar o Executivo e o Legislativo. O deputado Pepe Vargas (PT) começou o governo como ministro da SRI, porém, no decorrer do processo decisório das medidas provisórias 664 e 665, ele foi substituído pelo vice-presidente Michel Temer, que somou a articulação política às suas competências de vice-presidente. Tal troca ocorreu pela pouca disposição de diálogo do ex-ministro e, principalmente, para agradar o PMDB, que, após a nomeação do vice-presidente como articulador político, colocou-se mais como partido da base, comprometendo-se a votar com o governo. A troca da chefia da articulação política colaborou para um melhor entendimento entre a base e o governo, porém, deixou exposta a fragilidade do novo governo.

Como é possível perceber, as medidas provisórias 664 e 665 foram enviadas num contexto econômico e político extremamente desconfortável. A economia estava em crise, com o encolhimento do PIB e o aumento da dívida pública, e as instituições também não estavam em harmonia. A baixa popularidade da Presidenta Dilma Rousseff - que chegou a ter 64% de

rejeição²⁵ no início do ano - e a má relação do Executivo com o recém Presidente da Câmara dos Deputados também resultaram em uma grande crise institucional, dificultando as negociações e acordos entre os poderes, ou seja, dando origem à ingovernabilidade. A medida provisória 676 de 2015, como já foi exposto neste estudo, foi uma proposta do governo para realizar negociações durante os processos de votação do veto sobre a extinção do fator previdenciário, tema este que foi inserido na medida provisória 664 durante sua tramitação. Mesmo sendo editada e enviada seis meses depois das demais medidas provisórias, o contexto econômico e político presente na MP 676 não estava diferente. A crise econômica estava ainda a todo vapor, assim como os problemas de relacionamento entre os poderes. O momento político e econômico no qual as três medidas provisórias foram mandadas e votadas no Congresso Nacional foi espinhoso tornando o processo decisório dessas medidas ainda mais estressante.

Mediante tamanhos problemas expostos neste capítulo, é evidente que o processo decisório das medidas provisórias 664, 665 e 676 exigiu um trabalho maior e mais coordenado da assessoria parlamentar como um todo. Da equipe administrativa foi exigido o atendimento com maior celeridade dos pleitos parlamentares - que aumentaram durante os meses que as medidas provisórias estavam tramitando -, solicitando informações sobre as alterações propostas pelas medidas em questão, e marcando, diariamente, audiências com o Ministro. A ASPAR, nos meses que as medidas provisórias foram votadas, realizou com o Ministro diversas audiências, atendendo muitos parlamentares, tirando dúvidas e realizando negociações para que essas medidas fossem aprovadas. Em conjunto com a assessoria de comunicação do ministério, foi confeccionado um material, um folder, com a explicação das medidas provisórias 664 e 665, que tramitaram juntas, e suas principais alterações nos benefícios previdenciários, ou seja, as equipes realizaram a tarefa de informar aos parlamentares - através da distribuição do material confeccionado pelo Ministério às lideranças partidárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal - as mudanças que seriam verificadas no sistema previdenciário, caso as medidas provisórias em questão fossem acatadas pelos parlamentares. Nas tramitações das proposições legislativas “comuns”, ou seja, que ocorrem durante todo o processo legislativo, tamanha força-tarefa da equipe administrativa não acontece. No decorrer do ano de 2015, foram realizadas muitas audiências entre o ministro e os parlamentares - não existe um registro de todas elas, mas a quantia gira em torno de 140 audiências - porém, durante o processo decisório das

²⁵ Dados tirados do site: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/02/1744564-64-reprovam-governo-dilma.shtml>

medidas provisórias 664, 665 e 676, o número de audiências parlamentares no Ministério da Previdência Social cresceu substancialmente. Nos meses em que as medidas provisórias tramitaram, ou seja, de janeiro a agosto, houve 120²⁶ audiências, sendo que 75% destas tratavam sobre os temas derivados das MPs 664, 665 e 676. Tamanha dedicação da equipe administrativa em atender pleitos parlamentares e realizar muitas audiências durante os meses da tramitação justifica-se pela necessidade de aprovar tais medidas. Com o Ministro da Previdência Social, via ASPAR, se mostrando à disposição para esclarecer dúvidas e questões sobre as medidas provisórias, o apoio dos parlamentares em relação às medidas cresce, possibilitando maior diálogo e negociação entre os poderes, conferindo ao poder executivo, nesse caso na figura do Ministério da Previdência Social, a oportunidade de defender os seus interesses, ou seja, de realizar o seu lobby.

Assim como na equipe administrativa, o trabalho da equipe do acompanhamento legislativo aumentou substancialmente durante o processo de tramitação e votação das medidas em questão. As medidas provisórias foram editadas e enviadas ao Congresso ainda nas férias, ou seja, passaram-se dois meses até a instalação das comissões mistas que seriam responsáveis por analisá-las. Neste tempo, foram realizados encontros com as centrais sindicais e movimentos sociais com os Ministros responsáveis por essas proposições, ou seja, com o Ministro do Trabalho e Emprego, Previdência Social e Fazenda. Eram sugeridas, nessas reuniões, alterações textuais, inclusões e exclusões de incisos, por parte dos movimentos sociais, e cabia aos Ministros estudar essas possíveis alterações, estipulando os impactos orçamentários e a viabilidade destas modificações. A equipe de acompanhamento legislativo participou de todas essas reuniões, ficando responsável por se atentar ao conteúdo das mudanças requisitadas pela sociedade civil.

Logo no início da tramitação das medidas provisórias 664 e 665 foram aprovados dezenas de requerimentos de audiência pública para o Ministro da Previdência Social, com a finalidade de se debater o conteúdo e as alterações propostas pelo Executivo. Em todas as audiências realizadas no Congresso Nacional sobre este assunto, a equipe de acompanhamento legislativo era responsável por acompanhar e munir de informações os expositores, que na maioria dos casos era o próprio Ministro, com dados sobre as composições das comissões nas quais as

²⁶ Esses dados foram retirados de dados disponibilizados internamente.

audiências foram realizadas, e os perfis de parlamentares, buscando antecipar a posição perante a aprovação das MPs 664 e 665, caso houvesse condições.

Durante as audiências públicas realizadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal surgiam muitas demandas parlamentares, assim como dúvidas, cabendo aos assessores da equipe de monitoramento ficarem atentos com as demandas que surgiam, não só dos parlamentares, mas, principalmente, do Ministro. Uma audiência com a presença do Ministro mobilizava toda a equipe, que se atentava para qualquer dúvida que surgisse, não deixando nenhuma lacuna nas informações. Também era de responsabilidade desta equipe mobilizar os parlamentares da base a comparecer às audiências públicas, para proporcionar apoio ao Ministro e colaborar na defesa das medidas provisórias em questão. Essa tarefa era muito importante, pois fortalecia a imagem da base, dando ideia de unidade, já que os parlamentares também participavam da argumentação a favor da aprovação destas medidas provisórias.

Além do monitoramento das audiências públicas, que também exigia a contínua prestação de informações, a equipe do acompanhamento legislativo era responsável por mapear todas as emendas oferecidas pelos parlamentares às medidas provisórias. A MP 664 recebeu 514 emendas, sendo que mais da metade destas emendas eram de competência do Ministério da Previdência Social. O mesmo se repetiu com a MP 665, em que mais da metade das 233 emendas apresentadas se referia ao Ministério. Essas emendas foram todas monitoradas e, em conjunto com a área técnica, foram mapeadas de acordo com seu impacto orçamentário. Com tantas alterações propostas, foi necessária a realização de muitas reuniões com os relatores, deputado Carlos Zarattini (PT), relator da MP 664, e senador Paulo Rocha (PT), relator da MP 665, que vieram ao Ministério da Previdência Social algumas vezes para tirar dúvidas com o Ministro e sugerir modificações nas medidas provisórias. Também cabia a esta equipe participar de todas essas reuniões, atentando-se às emendas que estavam sendo sugeridas pelos relatores.

Durante os 45 dias em que as medidas provisórias estavam sendo discutidas nas comissões mistas, compostas por deputados e senadores para debaterem as propostas, a equipe do acompanhamento legislativo participou de todas as reuniões, informando em tempo real as principais falas dos parlamentares e outras informações para o Ministro e para o restante da equipe. Quando as medidas provisórias 664 e 665 foram aprovadas nas comissões, seguindo então para o plenário da Câmara dos Deputados, o trabalho desta equipe triplicou. Eram realizadas, no mínimo, três reuniões por dia do Ministro da Previdência Social com as bancadas partidárias da base, o que demonstra o intenso processo de negociação realizado para a votação

dessas medidas. Em todas essas reuniões a equipe preparava uma apresentação, que continha as principais alterações propostas pelas medidas provisórias e seus impactos orçamentários, e levava os folders preparados pela assessoria parlamentar em conjunto com a assessoria de comunicação. Os parlamentares realizavam inúmeras perguntas, o que demonstrava a possível dificuldade que o governo teria - como de fato teve, como foi possível verificar no capítulo 4 - na votação dessas proposições. Uma reunião em específico chamou a atenção inclusive da mídia. Foi necessário o governo realizar uma reunião na Câmara dos Deputados com os parlamentares do Partido dos Trabalhadores, o mesmo partido da Presidenta, para convencê-los a votarem favoravelmente a essas medidas provisórias. Como foi demonstrado, até mesmo o PT estava descontente com a edição destas propostas, não oferecendo unanimidade na votação. Mesmo com as reuniões realizadas, houve muitas dissidências, como pudemos ver no capítulo 4 desta monografia.

Durante a votação nos Plenários, tanto da Câmara como no do Senado, a equipe permanecia acompanhando de dentro do Congresso Nacional com a presença do Ministro e da equipe técnica. No plenário da Câmara dos Deputados houve inclusive a confecção de uma emenda, feita em conjunto com o Ministro, na medida provisória 664. A equipe do acompanhamento legislativo foi consultada diversas vezes sobre os processos regimentais das votações, oferecendo estratégias de obstrução e também de celeridade durante as votações. Nos processos decisórios, também coube a esta equipe, em conjunto com a liderança do governo, atentar-se a todas as falas dos Presidentes das duas casas, entrando com questão de ordem²⁷, caso houvesse alguma arbitrariedade. Ou seja, coube a esta equipe fornecer todo o aparato regimental e também prestar esclarecimentos sobre os parlamentares e suas participações nas comissões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Depois de aprovadas na Câmara e no Senado Federal - com muitas modificações sugeridas e aprovadas por parlamentares -, as medidas provisórias seguiram para a sanção e veto da Presidência. Em todos os processos de sanção ou veto de proposições, os ministérios afetados pelo conteúdo dos projetos aprovados são consultados, tendo prazo estipulado para entregar suas considerações sobre os assuntos aprovados, aceitando ou não tais modificações. Com essas medidas provisórias não foi diferente.

²⁷ Questões de ordem, Artigo 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

O Ministério da Previdência Social foi consultado e sugeriu à Presidência da República alguns vetos que afetavam as questões previdenciárias. Esses vetos foram acatados, sendo enviados para o Congresso Nacional para análise e votação. Também foi de competência da equipe do acompanhamento legislativo monitorar a votação dos vetos, sendo que o veto da extinção do fator previdenciário exigiu ainda mais desta equipe, devido ao impacto orçamentário que ela acarretaria ao sistema, caso fosse mantida no texto da medida provisória 664. No caso deste veto, o próprio Ministro realizou a negociação, sugerindo, em conjunto com a Secretaria de Relações Institucionais, a edição da medida provisória 676 de 2015, que previa um escalonamento nas aposentadorias. Como a MP 676 foi uma continuação do processo das MPs 664 e 665, prioritárias ao governo, ela também foi monitorada com o mesmo afincamento pela assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social. Os procedimentos administrativos e legislativos desta proposição não se diferenciaram dos demais procedimentos já descritos no processo decisório das medidas provisórias 664 e 665. A mesma atenção e celeridade aos pleitos administrativos e com as audiências parlamentares foi feita com a medida provisória 676, assim como o mesmo acompanhamento legislativo, com informações regimentais e com presença constante na comissão mista, em audiências públicas sobre o tema e nos plenários.

Como foi explicitado, o trabalho da assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social, com as duas equipes que a compõem, durante a tramitação das medidas provisórias 664, 665 e 676, foi mais intenso, exigindo da assessoria maior celeridade nos processos - com pleitos administrativos e audiências com parlamentares - e muito estudo dos regimentos das duas casas, já que cabia à equipe do acompanhamento legislativo explicar os processos decisórios das casas e suas regras. Todas as proposições e pleitos são devidamente monitorados e respondidos, porém, o processo decisório das medidas provisórias em questão, principalmente por se tratarem de projetos prioritários, demandaram mais trabalho da assessoria parlamentar.

Todos os procedimentos relatados neste capítulo se referem à atuação da assessoria parlamentar do Ministério da Previdência Social. De maneira a conferir se este processo foi estressante e exigente para as demais assessorias envolvidas, foram entrevistados assessores do Ministério do Planejamento e Fazenda, que trabalhavam nesta área durante a tramitação dessas medidas provisórias. O assessor Wagner Primo Figueiredo Junior acompanhou a votação dessas medidas provisórias pelo Ministério da Fazenda, e de acordo com ele, os processos decisórios dessas medidas foram similares às demais medidas provisórias, tendo como diferença uma maior aderência do PMDB, por conta dos pedidos do Vice-Presidente Michel Temer, e uma maior

atuação dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e Previdência Social, o que remeteu ao Ministério da Fazenda uma atuação mais discreta, já que outras medidas de aumento de arrecadação estavam em negociação na mesma época. Também foi observado uma resistência maior por parte da sociedade civil e de sindicatos em revogar benefícios, o que causou maiores conflitos entre os parlamentares e o Executivo. Para a assessora Isabela Macedo, do Ministério do Planejamento, por conta do contexto de início de mandato da Presidenta Dilma, e pelo tema e sua extensão, o processo decisório dessas medidas provisórias envolveu mais diretamente os ministros e o alto escalão do governo nas negociações, especialmente pelo contexto de crise em que o Brasil estava inserido à época.

Enfim, o contexto de crise econômica e, principalmente, institucional foi percebido por todos os órgãos do Governo, afetando ainda mais os ministérios responsáveis pelas medidas provisórias e por proposições que dessem cabo dos impasses gerados pela crise, como foi o caso das medidas provisórias estudadas, que buscavam solucionar os problemas previdenciários que atingiriam ao Brasil, caso não houvessem mudanças nas regras previdenciárias. Demonstrar como funcionam as assessorias parlamentares em tempos estressantes e tensionados revela como essas assessorias podem colaborar, em proporções pequenas, para a governabilidade.

CONCLUSÃO

Esta monografia teve como objetivo descrever o trabalho das assessorias parlamentares do Executivo no Congresso Nacional, tendo como foco a tramitação das medidas provisórias 664, 665 e 676.

Através da descrição dos procedimentos internos das assessorias foi possível contestar a existência de uma agenda dual e coordenada entre os poderes Executivo e Legislativo presente nos estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2009). Caso houvesse um trabalho coordenado entre os poderes, em que o Executivo só enviasse ao Congresso Nacional proposições legislativas previamente acordadas, e que não causassem conflitos, não haveria a necessidade de se contar com assessorias parlamentares nos Ministérios, cuja função é o acompanhamento legislativo, feito através do monitoramento das proposições e, em alguns casos, através da interlocução com agentes legislativos. Ou seja, a função das assessorias parlamentares é defender os interesses das pastas ministeriais as quais pertencem, efetuando o chamado “lobby do Executivo”. Uma relação realizada através de uma agenda coordenada não exigiria a existência de equipes que desempenham a tarefa de zelar pelos interesses de um dos poderes.

Como foi demonstrado no decorrer deste estudo, as assessorias parlamentares, pelo menos nos três Ministérios consultados - Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão, e; Previdência Social - são compostas pela parte administrativa, com atendimento parlamentar, e pela parte do acompanhamento legislativo, com o monitoramento das atividades realizadas no Congresso Nacional. O trabalho coordenado dessas duas equipes fornece insumos para a realização de uma articulação política, que dependendo da prioridade da proposição, envolve a participação dos Ministros, como foi o caso das medidas provisórias 664, 665 e 676. Os trabalhos dentro de uma assessoria parlamentar devem ser articulados, pois só assim o lobby do executivo acontece.

No decorrer desta monografia o foco de estudo foram os processos decisórios das medidas provisórias 664, 665 e 676, que foram escolhidas por se tratarem de proposições que envolveram intensos conflitos entre o Poder Executivo e o Legislativo, havendo dissidências partidárias, inclusive entre os partidos da base, ou seja, tiveram uma tramitação estressante. Além disso, essas medidas provisórias envolveram diversas pastas ministeriais, exigindo coordenação entre o próprio governo, que estava na época enfrentando uma crise econômica e também uma crise institucional, que gerou uma divisão da sociedade, resultando em diversas

manifestações contrárias ao teor dessas medidas e, principalmente, contra a Presidenta. Por se tratar de um momento de crise, a aprovação dessas medidas exigiu intensa articulação política.

É evidente que as assessorias parlamentares do Executivo não realizam toda a interlocução entre o governo e o Legislativo, assim como não é possível verificar qual é o grau de interferência que elas exercem no Congresso Nacional e se possuem, de fato, êxito em suas funções. Mas o que fica claro no estudo dessas equipes é que, se não houvesse assessoria parlamentar, principalmente em tempos de crise de governabilidade - como foi o caso das medidas provisórias analisadas - os resultados seriam ainda piores. Mesmo o governo tendo algumas derrotas consideráveis no processo decisório das medidas provisórias 664, 665 e 676 - principalmente com a aprovação da extinção do fator previdenciário - sem as assessorias parlamentares os danos seriam mais sérios, ainda mais quando consideramos o trabalho diário desta equipe, que monitora todas as proposições criadas e que atende boa parte das demandas parlamentares solicitadas. Já em tempos de boa relação entre os partidos coligados, a assessoria parlamentar colabora para uma relação institucional mais fluida, proporcionando maior diálogo entre os poderes, pois os ministros do Governo conseguem com maior facilidade acessar os parlamentares da base.

Diante do que foi exposto, a conclusão é que as assessorias parlamentares não garantem governabilidade, assim como não garantem êxito em todas as negociações, embora colaborem para o funcionamento desta governabilidade, sendo uma via considerável de interlocução e diálogo entre o poder Executivo e o Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39.n. 2, p. 406-433, mai. 1995.

AMES, Barry. The deadlock of democracy in Brazil. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 2001

AMORIM NETO, Octavio .*Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers.* San Diego: University of California, San Diego.

AMORIM NETO, Octavio Presidencialismo e Governabilidade. In: AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p. 71-96.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, mar. 2002.

BRAGA, Maria do Socorro S. O Processo Político-Partidário Brasileiro e as eleições de 2006. *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política*, v. 6 n. 10, 2007.

BRASIL. Congresso. **Câmara dos Deputados. Regimento Interno.** 9. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2011.

CARVALHO, Márcio André de. *A base governista na Câmara dos Deputados de 1995 a 1998.* 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política Universidade de Brasília, 1999.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução.* São Paulo: Ed. Unesp, 2007, p. 35-58.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastián. *Government Coalitions and Legislative Effectiveness Under Presidentialism and Parliamentarism*, 2002.

Disponível em: <
http://www.ibrarian.net/navon/paper/Government_Coalitions_and_Legislative_Effectivene.pdf?paperid=101304>. Acesso em: 08 jun. 2016

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Org). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 446-468.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.**FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando.** Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de Governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, Carlos. *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Editora da UFMG, 2007, p. 25-32.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999.

HAGUETTE, Teresa Maria F. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

KEY JR, Valdimar O. *Politics, Parties and Pressure Groups*. Cincinnati, Ohio: Crowell, 1964.

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade. *Nova Economia*, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora: FGV, 2001.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIMONGI, Fernando. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006a. p. 242-287.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n.44, p. 81-106, 1998

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 77-104.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Bicameralismo em perspectiva comparada. In: Reforma Política no Brasil. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 159-164.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Org.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 55-109.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Barão de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. **NICOLAU, Jairo.** Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 709-736, 2000.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1733-1759, dez. 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNO, Lúcio R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 75-96.

RENNO, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v.45, n.2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno. (Org.). *Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38, 2003.

SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês. Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 93-113, jun. 2002.

SANTOS, Manoel. *Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. 2014

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

ANEXOS

Anexo 1 - Entrevista com Wagner Primo Figueiredo Junior (Assessor do Ministério da Fazenda)

1) Há quanto tempo você trabalha na assessoria parlamentar do Ministério do Planejamento? Trabalhei de abril/2015 a fevereiro/2016.

2) Qual é a estrutura da equipe? Estrutura funciona com uma equipe administrativa (responsável pelo armazenamento e trânsito de documentos e pareceres) e uma equipe de acompanhamento legislativo (dividida em assessores responsáveis por proposições em cada Casa Legislativa (Câmara dos Deputados, Congresso Nacional e Senado Federal).

3) Como funciona o monitoramento de proposições do executivo no Congresso Nacional?

Devido ao grande volume de proposições e a quantidade precária de servidores lotados nas Assessorias Parlamentares dos Ministérios, o monitoramento consiste em acompanhar e antecipar os principais projetos que afetam diretamente o Ministério, comunicar ao Ministro e às áreas técnicas o teor e o estágio de tramitação para obter informações sobre o posicionamento do Ministério e levá-lo aos principais atores do Poder Legislativo.

4) Você acha que as ASPARES interferem, de alguma maneira, nos processos decisórios que ocorrem no Congresso Nacional?

Como dito anteriormente, as ASPARES têm um papel fundamental no trato com o Poder Legislativo, pois é o órgão responsável do Ministério pela interlocução do Ministério, encaminhando, demonstrando e explicando a posição de Governo, sendo assim a "voz" do Ministério dentro do Congresso Nacional.

5) Caso haja equipe administrativa, a ASPAR realiza audiências com deputados e atende pleitos administrativos? Como funciona essa equipe?

Rotineiramente, a ASPAR atende a pedido de audiências e de outros pleitos parlamentares, como pedidos de informação do andamento de algum processo. Essa equipe funciona recebendo o pleito e articulando junto com áreas técnicas para o atendimento da demanda.

6) Existe coordenação com as demais pastas ministeriais? A coordenação entre as pastas é intrinsecamente entrelaçado com a relação entre os servidores das ASPARES dos Ministérios.

Quando há um grau de parceria e companheirismo, as pastas se comunicam, trocam informações e se ajudam mutuamente. Quando os servidores não se conhecem, não há essa coordenação.

7) Você participou da articulação das medidas provisórias 664, 665 e 676? Se sim, como foi o processo? Ele foi diferente dos demais processos decisórios? Só do processo de veto da 664 e 665 e votação da 676. Os processos quase seguiram o mesmo rito dos demais, a diferença foi uma maior aderência do PMDB nas votações em virtude de pedidos do Vice-Presidente Michel Temer e um maior interesse dos Ministros do Planejamento e da Previdência. Até, em virtude da atuação de ambos os Ministros, o Ministério da Fazenda teve uma atuação mais discreta, uma vez que outras medidas de aumento de arrecadação também estavam em negociação na mesma época (como a MP 675). Na 676 pode-se observar um lobby dos sindicatos e uma certa resistência dos parlamentares em revogar benefícios.

8) Você já acompanhou medidas provisórias? Se sim, você acha que o congresso nacional consegue alterar muito os textos enviados pelo Executivo? Já. Em praticamente toda Medida Provisória há alteração em relação ao texto original o que geralmente é resolvido com os vetos, mas sempre fica uma demanda do parlamentar (em geral do Relator da MP) sancionado e que o Poder Executivo era, em princípio, contrário.

9) Você acha que o trabalho das assessorias parlamentares podem ser caracterizadas como um lobby do executivo? Porque? Acho que não só caracterizada, como seria a definição precisa. Pois, assim como o lobby privado, as ASPARES tentam convencer os deputados a alterar/manter o texto de acordo com os interesses do Ministério.

10) Por fim, você acha que o Executivo interfere no Congresso Nacional? Com certeza, o Poder Executivo é a maior voz de interferência no Poder Executivo, uma vez que dispõe de uma quantidade maior de recursos e mecanismos para negociar com os parlamentares (emenda, cargos, audiências com Ministros, etc). Além disso, a "última palavra" é do Poder Executivo, uma vez que dificilmente um veto tem força para ser derrubado.

Anexo 2 - Entrevista com Isabela Macedo- Assessora Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1) Há quanto tempo você trabalha na assessoria parlamentar do Ministério do Planejamento? 1 ano e 7 meses.

2) Qual é a estrutura da equipe? Equipe de acompanhamento legislativo e equipe administrativa.

3) Como funciona o monitoramento de proposições do executivo no Congresso Nacional?

A equipe é dividida para o acompanhamento das atividades na Câmara, no Senado e há assessores dessas equipes designados para o acompanhamento de medidas provisórias, sessões do Congresso e da Comissão Mista de Orçamento. O papel das equipes é monitorar proposições que tenham relação com as competências do Ministério e solicitar manifestações das áreas técnicas competentes - os assessores de acompanhamento legislativo não produzem notas técnicas. Com o apoio da SUPAR e das lideranças do governo em cada casa, há articulação com os parlamentares para passar adiante as posições do Ministério.

4) Você acha que as ASPARES interferem, de alguma maneira, nos processos decisórios que ocorrem no Congresso Nacional? Sim, especialmente nas comissões temáticas. Alguns parlamentares, inclusive, procuram as assessorias para embasarem seus relatórios e votos.

Falando mais especificamente no caso do Ministério do Planejamento, é um órgão que possui informações diferenciadas quanto a dados orçamentários e de projetos do PAC, por exemplo. No entanto, quanto a projetos mais delicados, acredito que as ASPARES se tornem mais intermediárias, pois mesmo auxiliando nas articulações, depende muito do contexto político.

5) Caso haja equipe administrativa, a ASPAR realiza audiências com deputados e atende pleitos administrativos? Como funciona essa equipe? A equipe administrativa recebe os pedidos de audiência e seus pleitos e encaminha às áreas técnicas competentes do Ministério.

A equipe de acompanhamento legislativo acompanha reuniões com os parlamentares e as áreas competentes dão encaminhamento.

6) Existe coordenação com as demais pastas ministeriais? Informalmente, sim. É de praxe consultar outras áreas sobre posicionamentos e, em alguns casos, negociação de projetos - nesses casos, costuma ser coordenado pela Casa Civil e pela Secretaria de Governo.

7) Você participou da articulação das medidas provisórias 664, 665 e 676? Se sim, como foi o processo? Ele foi diferente dos demais processos decisórios? Não diretamente, mas acredito que tenha sido um processo diferenciado. Pelo contexto de início de mandato da Presidenta Dilma, pelo tema e pela extensão do tema, foi um processo que envolveu mais diretamente os ministros e o "alto escalão" do governo nas negociações.

8) Você já acompanhou medidas provisórias? Se sim, você acha que o congresso nacional consegue alterar muito os textos enviados pelo Executivo? Sim. Acredito que dependa do tema, mas no geral, as negociações não fogem muito do escopo do que o Executivo está disposto a alterar.

9) Você acha que o trabalho das assessorias parlamentares podem ser caracterizadas como um lobby do executivo? Porque? Sim. Lobby é a representação de interesses dentro do legislativo, através de informações e posicionamentos e acredito que esse seja um papel fundamental das assessorias parlamentares.

10) Por fim, você acha que o Executivo interfere no Congresso Nacional? Sim, de maneira institucionalizada - medidas provisórias, pedidos de urgência - e através de lideranças partidárias e aliados, com negociações de projetos, relatorias específicas, modificação de textos e dando celeridade ou atrasando algumas proposições, dependendo do interesse do governo. Acredito que a relação do Congresso com o Executivo é essencial para definir a agenda legislativa.