

**Aldenir Brandão da Rocha**

**André Côrrea de Sá Carneiro**

**Lucio Remuzat Rennó Júnior**

**Miguel Gerônimo da Nóbrega Neto**

**Nivaldo Adão Ferreira Júnior (coordenador)**

**Processos decisórios do Poder Legislativo brasileiro:  
decisões, não decisões, obstrução parlamentar**

**Brasília, 2013**

# **IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO**

## **Título**

### **PROCESSOS DECISÓRIOS DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: decisões, não decisões, obstrução parlamentar**

## **1. COMPONENTES**

### **Aldenir Brandão da Rocha**

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília (1991) em Direito, pela Universidade Paulista (2004). Pós-graduado em Direito Público, pela Universidade Católica de Brasília (2005) e Especialista em Processo Legislativo, pelo Centro de Formação dos Servidores da Câmara dos Deputados (2008). Técnico Legislativo da Câmara dos Deputados e Advogado, com ênfase em Direito Civil.

[Aldenir.rocha@camara.gov.br](mailto:Aldenir.rocha@camara.gov.br)

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/3761606376475630>

Telefone: **55.61.3215.9180**

### **André Côrrea de Sá Carneiro**

Mestre em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2009), Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília (1994), Pós-graduado em Direito Administrativo e Processo Administrativo (2003) e Direito do Estado (2005) pela Universidade Cândido Mendes, Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação dos Servidores da Câmara dos Deputados - Cefor/CD (2007).

Analista Legislativo da Câmara dos Deputados.

Email: [andre.carneiro@camara.leg.br](mailto:andre.carneiro@camara.leg.br)

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/6201048287722122>

Telefone: **55.61.3216.3008**

### **Lúcio Remuzat Rennó Júnior**

Graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (1995), Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (1997) e Doutor em Ciência Política - University of

Pittsburgh (2004). Realizou pós-doutorado no Latin American and Caribbean Studies Center da SUNY Stony Brook de 2004 a 2005 e no Institute for Latin American Studies do German Institute for Global and Area Studies, em Hamburgo, Alemanha, de 2009 a 2010. Foi professor assistente do Center for Latin American Studies, University of Arizona em 2005/2006. Atualmente é professor adjunto do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Comparada, Estudos Legislativos e Comportamento Eleitoral.

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/9311310817226781>

**Email:** [luciorenno@unb.br](mailto:luciorenno@unb.br)

### **Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto**

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília (1982) e Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2005), Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação dos Servidores da Câmara dos Deputados - Cefor/CD (2007). Analista Legislativo da Câmara dos Deputados.

Telefone: **55.61.3215.9180**

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/6960986151458691>

### **Nivaldo Adão Ferreira Júnior:**

Mestre em Ciência Política (UnB, 2013), Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (1998). Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação dos Servidores da Câmara dos Deputados - Cefor/CD (2007) e em Direito Administrativo e Processo Administrativo, pela Faculdade Cândido Mendes (2004). Analista Legislativo da Câmara dos Deputados.

[Nivaldo.ferreira@camara.gov.b](mailto:Nivaldo.ferreira@camara.gov.b)

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/3160659352663443>

Telefones: 55.61.3215.9180 e 8422.2537

**Instituição: Câmara dos Deputados**

**Linha Temática: Processos Políticos do Poder Legislativo**

**Resumo:**

O grupo se dividirá em duas linhas comunicantes de pesquisa, refletindo divisão do trabalho acordada entre seus participantes. Em primeiro lugar, tem-se o estudo dos processos de mudanças institucionais por meio de alterações legislativas, com enfoque a partir das teorias institucionalistas de mudanças institucionais abruptas e graduais. Em segundo lugar, o estudo de correlações existentes entre poder e processos decisórios, com ênfase nos processos formais e informais de tomadas de decisões. Nessa linha, serão objetos de pesquisas a legitimidade dos processos de não decisão (*non-decision making process*); a força dos líderes sobre a tomada de posição das bancadas; a força da maioria e a capacidade de obstrução parlamentar da minoria.

## **2. OBJETIVOS**

Gerais: compreender os caminhos dos processos de decisão no processo legislativo.

Específicos:

- 1) Analisar propostas legislativas (e o processo legislativo) de alteração de sistemas institucionais e suas instituições (como, por exemplo, as propostas das rodadas de discussão de reforma política e as propostas de instituição do casamento homoafetivo) para identificar a ocorrência e a força de mudanças graduais, mudanças abruptas e permanência institucionais;
- 2) Comparar processos exitosos e não exitosos de aprovação de mudanças institucionais para identificar variáveis de interferência e condicionantes dos processos decisórios no âmbito do processo legislativo;
- 3) Verificar a capacidade de obstrução das minorias como força hábil em conter a vontade das maiorias, com base em processos formais (normas constitucionais e

regimentais) e informais (ações estratégicas, acordos partidários, coalizões momentâneas);

- 4) Identificar as possibilidades formais e informais de deliberação, com vistas a acrescer ao estudo legislativo as modalidades de não decisão e rejeição política (além das já consideradas pela doutrina: decisão e rejeição meritória, não decisão por impedimentos regimentais ou constitucionais) como processos válidos e legítimos de decisão legislativa.

## **1. METODOLOGIA**

A pesquisa será de natureza híbrida, utilizando-se de métodos qualitativos e quantitativos. Conterá elementos de pesquisa bibliográfica, exploratória, documental, descritiva. A etapa exploratória e documental buscará delimitar o objeto de estudo, enquanto que do levantamento bibliográfico, serão extraídos elementos teóricos para construção das primeiras hipóteses e para base comparativa dos resultados da pesquisa. Quando necessário, descrições das etapas do processo legislativo ilustrarão a pesquisa.

Para a consecução dos objetivos específicos, poderão ser utilizadas técnicas como estudo de caso (GEORGE e BENNETT. 2005) ou métodos comparativos (para o estudo de proposições de alteração institucional), regressões logísticas (para construção de correlações entre voto parlamentar, vontade partidária, resultados de deliberação), entrevistas com parlamentares, para o que usaremos a técnica de *elite interviewing* (TANSEY, 2007).

Por base epistemológica adotar-se-á a visão institucionalista da ciência política. Levar-se-á em conta também os aspectos sistêmicos do processo legislativo, utilizando-se, para tanto, de princípios da teoria geral dos sistemas (BERTALANFFY, 2007).

## 2. CRONOGRAMA

Ano de 2013

	abr	mai	Jun	jul	Ago	Set	out	nov	dez
Reunião de pesquisa									
Revisão bibliográfica									
Coleta de dados									
Tabulação de dados									
Extrapolação de dados									
Apresentação dos primeiros resultados em seminários internacionais e nacionais acerca de mudanças institucionais graduais e processos de non-decision.									
Produção de artigos									
Relatório									

Ano de 2014

	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Reunião de pesquisa											
Revisão bibliográfica											
Coleta de dados											
Tabulação de dados											
Extrapolação de dados											
Apresentação de resultados em seminários internacionais e nacionais: processos de obstrução, mudanças institucionais											
Produção de artigos											
Relatório											

Ano de 2015

	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Reunião de pesquisa											
Compilação dos resultados e revisão dos objetivos da pesquisa já alcançados											
Verificação da necessidade de coleta de mais dados											
Produção de artigo											
Apresentação dos resultados finais											
Relatório final											

### **3. JUSTIFICATIVA**

O projeto propõe pesquisas de cunho inovador para o estudo do Legislativo. Pretende-se empreender revisão da clássica teoria de Bachrach e Baratz (1963) de *non-decision-making process*. Pretende-se, também, acrescer aos estudos do Legislativo a visão de que os processos decisórios não estão necessariamente presos à camisa de força do centralismo decisório deslocado para as mãos do Executivo. Em discussão realizada no âmbito de GPE anterior (A reforma política na Câmara dos Deputados: competitividade eleitoral e estabilidade do sistema partidário – 2010/12), percebeu-se a importância dos processos informais de decisão, que, contudo, estão à margem da maioria dos estudos quantitativos acerca do Legislativo realizados no âmbito da ciência política. Limongi e Figueiredo (1995, 1998, 1999, 2005, 2006), por exemplo, ao contribuírem para a construção dos conceitos de centralidade do processo decisório legislativo e da preponderância do Poder Executivo, se utilizam sobremaneira de resultados finais da deliberação plenária da Câmara dos Deputados, tomando-se como variável condicionante a indicação de liderança e a posição partidária em relação ao Governo e como condicionada a posição da bancada.

O processo de construção da vontade expressa pela indicação de liderança e os processos que não vão a voto por obstrução parlamentar são dois exemplos de situação que não são consideradas para o cálculo da centralidade do processo ou para o grau de coesão partidária. Outra situação também não considerada é a possibilidade de atuação estratégica de uma bancada ou grupo parlamentar (ou mesmo de um deputado) que, ao proferir seu voto favorável a uma fase do processo legislativo de determinada matéria, em verdade pretende a sua rejeição futura, e vice e versa.

A possibilidade de influência de processos informais no resultado final de deliberações legislativas é situação antevista por Ferreira Júnior em recente dissertação (2013), em que se estudou o processo de rejeição política do Projeto de Lei 1.210/2007 (Reforma Política). Na pesquisa, o autor ressaltou a ação estratégica de determinado grupo de deputados, minoritário no início da discussão, que, parecendo ora promover a celeridade do processo rumo a uma aprovação da matéria, ora buscar a sua condução mais lógica, possibilitaram, em verdade, o convencimento da maioria em desfavor à reforma.

Essa demonstração leva ao debate o fenômeno da força da obstrução, possível de ser realizada pela minoria, com força para deslocar o centro de gravidade do centralismo apontado por Limongi e Figueiredo (2007) e permitir a ilação de que o resultado das votações

plenárias pode ser muito mais fruto de construção de consensos (em que da legislação resultante constaria anseios de todas as bancadas do Parlamento) do que a mera somatória dos votos de deputados da base governista, à disposição do Executivo, como sugere a corrente majoritária nesse campo.

Essa hipótese de trabalho decorre da visão de existência de *veto players* (Tsebelis, 2009) com força suficiente para fazer as bancadas majoritárias considerarem as ponderações de pequenos agrupamentos ou sofrer as consequências da obstrução parlamentar dessas minorias. Nas previsões teóricas de Magna Inácio (2009) e de Hiroi e Rennó (2012), se afirma que em um Parlamento multipartidário há custos elevados para criação de consensos, ou seja, a tomada de decisões em um legislativo bicameral, em que cada uma das Casas é composta de pelo menos vinte partidos, existem muito mais do que regras regimentais centralizadoras e distribuição de prebendas pelo Executivo.

A obstrução parlamentar pode ser compreendida nas bases teóricas desenvolvidas, na segunda metade do século passado, por Bachrach e Baratz (1963) dos processos de não decisão (*non-decision-making process*). Nela, os autores demonstram que, por vezes, as forças atuantes atuam para produzirem um não resultado. Por definição, esse evento seria não observável em pesquisas qualitativas. Porém, os processos que levaram a esse não resultado podem e devem ser considerados nos estudos legislativos.

Essa visão se filia à compreensão sistêmica do processo legislativo, em que as variáveis devem ser consideradas como mutuamente interferentes e em que elementos adicionais à equação do problema, como o contexto, por exemplo, devem também ser levados em consideração (NOHLEN, 2007), obrigando o pesquisador a não lançar mão exclusivamente de análises descontinuas nem de métodos meramente qualitativos.

Também dentro dessa visão sistêmica institucional é que se pretende alargar os conceitos de resultados para o processo legislativo para além das clássicas formas de matéria rejeitada, aprovada ou não deliberada. Giovana Perlin, Nivaldo Ferreira Júnior e Aldenir Brandão (2012) defendem que, em situações específicas, a rejeição de determinada proposição pela Casa Legislativa pode ocorrer mesmo quanto há, entre seus integrantes, o desejo em se aprovar aquele mesmo tema veiculado na proposição, naqueles mesmos termos, quiçá naquela mesma conjuntura. Porém, podem ocorrer entraves, como questões regimentais, que impossibilitam a produção do resultado favorável, forçando a Casa a produzir um resultado dúvida. Mais uma vez, esse é um dado que não é percebido ou que causa viés nas análises qualitativas.

Os vieses na observação dos processos de não decisão, conforme Perlin, Ferreira Júnior e Brandão (2013) levaram à percepção equivocada de que, em 2007, não houve deliberação final na Câmara dos Deputados acerca da proposta de Reforma Política. Contudo, após estudo de caso da proposição, verificou-se que a Câmara rejeitou a matéria por caminhos não previstos formalmente no Regimento Interno daquela Casa. Nesse estudo, criou-se o conceito de rejeição política para explicar o fenômeno.

Para esse ponto, a pesquisa pretende aplicar métodos qualitativos (BENNETT e ELMAN, 2006) e alargar o estudo e verificar a continuidade dos processos de permanência (PRADO e TREBILCOCK, 2009; PIERSON, 2004) e de mudanças institucionais, que podem ocorrer de forma abrupta ou gradual (MAHONEY e THELEN, 2010). O intuito inicial é, por meio dessas teorias, comparar processos exitosos de mudanças institucionais (por exemplo, Minirreforma Política de 2009) com processos não exitosos (o Modelo de Reforma Política de 2007) para, em consonância com as teorias de *non-decision making*, criar hipóteses explicativas dos processos de decisão para reformas em sistemas e instituições, com o intuito de verificar a crença de que o Legislativo não decide acerca de temas polêmicos.

Assim, revisitando as teorias institucionais, considerando esses e outros fatores, são os objetivos e a justificativa da presente pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. *O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiro.* DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.46, n. 4, p.661-698, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal.* Cadernos de Pesquisa CEBRAP/Entrelinhas, São Paulo, n. 5, 1996.

\_\_\_\_\_. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.* Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 44, p.81-106, 1998.

\_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. *Processo orçamentário e comportamento Legislativo:* emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados [online]. 2005, vol.48, n.4, pp. 737-776. ISSN 0011-5258.

\_\_\_\_\_. *Instituições políticas e governabilidade:* desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In MELO e SAÉZ (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 488 p. il. (humanitas). ISBN: 978-85-7041-624-7.

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo e Governo de Coalizão.* In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a, v. 1, p. 237-257.

\_\_\_\_\_. *A democracia no Brasil:* presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2006b, n.76, pp. 17-41. ISSN 0101-3300.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. *Decisions and Nondecisions.* The American Political Science Review, Vol. 57, n.3, (sep., 1963), p. 632-642. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/1952568>.

BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. *Qualitative research:* recent developments in case study methods. Annual Review of Political Science, n.9, p. 445-476, 2006.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria geral dos sistemas*. 4. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

CUSAK, T., IVERSEN, T, and SOSKICE. (2007). *Economic interests and the origins of electoral systems*. American political science review. Vol. 101. N.03.

CROUCH, Colin and KEUNE, Maarten. Changing dominant practice: *Making use of institutional diversity in Hungary and The United Kingdom*. In WOLFGANG STREECK and THELEN, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economics*. New York: Oxford University Press.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A, PERLIN, Giovana Dal Bianco, BRANDÃO, Aldenir da R. *Reforma política no parlamento brasileiro: considerações a partir da rejeição política do Projeto de Lei 1210 de 2007*. E-Legis – Revista eletrônica de pós-graduação da Câmara dos Deputados, n. 9, p. 24-51 , 2º semestre de 2012. Câmara dos Deputados, 2012 (disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10895>).

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A. *Reforma política na Câmara dos Deputados:A rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo*. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013 (dissertação de mestrado).

GEORGE, Alexander and BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Belfer Center for Science and International affairs - BCSIA –Howard University, 2005. ISBN 0-262-07257-2.

HIROI, Taeko e RENNÓ Lúcio. *Dimensions of legislative conflict*. 2012 (não publicado).

INÁCIO, Magna. *Mudança Procedimental, oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. In Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Lúcio Rennó e Magna Inácio (orgs.) Belo Horizonte, UFMG, 2009.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen, 2010. *A theory of gradual institutional change*. In. Mahoney, Thelen: Explaining institutional change: ambiguity, agency and power. Cambridge.:

NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Trad. Conceição Pequito Teixeira. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 2007. ISBN 978-972-24-1506-4.

PRADO, Mariana Mota e TREBILCOCK, Michael, 2009. *Path Dependence, development, and the dynamics of institutional reform*. Toronto: University of Toronto Law Journal. Legal Studies Research Series, no. 09-04.

POWELL, W. and DIMAGGIO, P. (s.d.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigago: The university Press.

RENNÓ, Lúcio R. (Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 121-128.

SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*. Princeton, Princeton University Press, 1994.

TANSEY, Oisín. *Process tracing and the elite interviewing: a case for non-probability sampling*. Political Science and Politics. Volume 40, n. 4, October, 2007.

THELEN, Kathleen, 1999. *Historical institutionalism in comparative politics*. Annualy Review political science. Disponível em [www.arjournals.annualreviews.org](http://www.arjournals.annualreviews.org).

WOLFGANG STREECK and THELEN, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economics*. New York: Oxford University Press.