

DINÂMICA CONGRESSUAL E REGULAÇÃO ECONÔMICA: o caso da lei portuária (*)

Fabiano Guilherme M. Santos

Seção I - Introdução

Existe percepção corrente no debate público brasileiro que afirma ser a Congresso obstáculo para qualquer tentativa de reforma estrutural, isto é, impedimento para que se transformem as regras de funcionamento seja do Estado, da ordem econômica, fiscal, ou do próprio sistema político. A assertiva pode ser entendida de duas maneiras distintas: por um lado, pode significar que com o Congresso não há reformas; por outro, pode indicar que alguma negociação deve haver em torno de modificações em pontos específicos de determinados projetos e que o Congresso é o *locus* institucional da barganha. Isso implica que o Congresso seria obstáculo para que o Poder Executivo aprove reformas única e exclusivamente de acordo com sua concepção a respeito de como estas deveriam ser conduzidas.

Dado que a primeira opção levaria a um resultado desastroso de um ponto de vista democrático, resta considerar as implicações da segunda alternativa. Mas poderia ser de outra forma? Afinal de contas, é possível continuar com a visão *naïve* de que as instituições atuais surgiram do desígnio de atores políticos construtivistas, sem vínculos com grupos econômicos e sociais que se beneficiam do *status quo*? Evidentemente, se aceita a premissa de que as instituições atuais atendem a interesses de agentes sociais que se organizam politicamente e se o Congresso representa a sociedade, não é natural existirem deputados e senadores preocupados em vocalizar a opinião desses agentes?

Sabe-se, e isso não deve servir de consolo, que o problema não é apenas brasileiro. Prolifera na literatura internacional indicações de como a democracia contemporânea encontra dificuldades em superar o veto promovido por grupos de interesses a políticas cujos benefícios se direcionam para a sociedade como um todo, mas dependem do ataque aos seus privilégios (Brittan, 1975; Niskanen, 1971; Olson 1982; Stigler, 1973). A conclusão talvez seja de que esse é o preço mais caro a pagar pela democracia representativa.

Mas será o Congresso apenas isso, isto é, um órgão que representa o interesse de quem se beneficia do *status quo*? Serão os deputados apenas agentes de grupos e localidades, dispostos a tudo pela defesa de interesses paroquiais, mesmo ao custo de prejudicar a comunidade como um todo? Existiriam circunstâncias em que os deputados, ou a maioria deles, tornam-se propensos a enfrentar os *vested interests* e aprovar legislação cujos efeitos eliminem privilégios de grupos organizados e atuantes politicamente para o benefício da sociedade como um todo?

Este artigo responde negativamente às duas primeiras e afirmativamente à última questão formulada. Ademais, propõe, de forma preliminar, um modelo de análise capaz de determinar as condições em que as reformas estruturais podem ser aprovadas na Câmara dos Deputados, a despeito de contrariar interesses de grupos organizados e atuantes. As seções II e III serão dedicadas à formulação do esboço de modelo. Finalmente, ilustrarei as considerações analíticas formuladas inicialmente com o estudo da tramitação do projeto de lei 00008, enviado pelo então presidente Fernando Collor de Melo à Câmara em 25 de fevereiro de 1991, e que visava transformar a estrutura portuária do país. O projeto ficou conhecido como lei de modernização dos portos e foi aprovado em votação simbólica de subemenda substitutiva em 26 de junho de 1992, após 18 meses de tramitação. O estudo desse caso constitui o conteúdo da seção IV. A última seção estará reservada para as observações conclusivas.

O argumento central do artigo pode ser resumido da seguinte forma: a aprovação de projetos na Câmara dos Deputados que contrariam interesses de grupos econômicos organizados e politicamente atuantes depende de uma combinação de

estratégias por parte dos líderes das reformas. De um lado, os proponentes devem articular procedimentos concernentes aos projetos propriamente ditos. Esses procedimentos serão chamados de estratégias de persuasão e modificação (Arnold, 1990). A primeira visa chamar a atenção da opinião pública para aspectos positivos do proposta legislativa, isto é, sua capacidade de atender aos interesses da comunidade como um todo. A segunda busca negociar pontos marginais ao projeto, mantendo a essência da proposta intacta, de forma a conquistar a adesão de legisladores inicialmente na oposição.

Por outro lado, os líderes devem utilizar de forma adequada a estrutura da atividade legislativa na Câmara. Esta pode ser definida como estratégia procedural (Arnold, 1990). Conhecer as regras de funcionamento do processo decisório, identificar os órgãos que estipulam a agenda parlamentar, o papel das lideranças partidárias e o grau de envolvimento do deputado médio, ou seja, sem postos na burocracia parlamentar, na atividade legislativa tornam-se os passos decisivos. Ver-se-á que o conceito de grau de institucionalização da vida congressional será de extrema importância neste contexto.

Antes de passar à análise propriamente dita, é importante especificar o tipo de legislação a ser considerado no artigo. Seguindo a contribuição de James Wilson (1974), sabe-se que uma política pode assumir quatro formas distintas de distribuir custos e benefícios: a) produzir benefícios concentrados e custos difusos; b) benefícios difusos e custos concentrados; c) benefícios e custos difusos; e d) benefícios e custos concentrados. De forma alternativa, desde a contribuição de Lowi (1964), descobriu-se que existem diferenças consideráveis entre uma legislação distributiva ou redistributiva de recursos públicos em direção a localidades, indivíduos, ou grupos, e uma que promove regulação das atividades econômicas de setores específicos. O tipo de decisão legislativa a ser considerado neste artigo consiste em propostas de regulação econômica, segundo a acepção de Lowi, capaz de concentrar os custos de sua eventual aprovação e implementação, segundo o esquema de Wilson.

O fato de se caracterizar como regulação não significa, porém, que uma legislação não possa apresentar impacto substancial de alcance local, isto é, não possa se transformar em issue regional. Esse parece ser exatamente o caso da proposta de legislação objeto do presente estudo. Veja-se, por exemplo, as Tabelas 1, 2, que comparam a representação dos partidos (Tabela 1) e dos Estados (Tabela 2) na Câmara como um todo e essa mesma representação na Comissão Especial de Reforma Portuária.

Tabela 1

Proporção de cadeiras pertencentes aos partidos representados
na Câmara dos Deputados e na Comissão Especial
1991-1992

Partidos	Representação na Câmara		Representação na CESP	
	n	%	n	%
Bloco Parlamentar (PFL/PRN)	123	24,5	8	23,5
PMDB	108	21,5	8	23,5
PDT	46	9,1	4	11,8
PDS	44	8,7	2	5,9
PSDB	38	7,5	2	5,9
PTB	37	7,4	2	5,9
PT	35	7,0	2	5,9
PDC	22	4,4	2	5,9
PL	16	3,2	2	5,9
PTR	2	0,4	2	5,9
Demais partidos*	32	6,4	0	0
TOTAL	503	100,1	34	100,1

*PRS, PMN, PSD, PST, PSC, PCB, PCdoB, PSB.

Fonte: Prodasen e Dados Estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral (1990).

Percebe-se que a discrepância entre a representação local na Câmara como um todo e a representação local na Comissão Especial de avaliação do projeto de lei 00008 ocorre em favor de Estados da região litorânea, particularmente para o benefício de São Paulo, onde está localizado o maior porto público do país. Verifica-se, simultaneamente, o grau reduzido de discrepância no que concerne à diferença entre a representação dos partidos na Câmara como um todo e sua presença percentual na Comissão, pelo menos no âmbito dos grandes partidos. Em suma, a despeito de se tratar de regulação econômica, isto é, não fazer menção direta a problemas de alocação de recursos públicos, a lei de modernização dos portos tornou-se claramente um issue local. A oposição setorial ganhou o reforço da oposição regional.

Embora contrariando interesses setoriais e locais, a lei de modernização dos portos acabou sendo aprovada. Como isso foi possível?

Seção II - Racionalidade política: estratégias de persuasão e modificação (1)

A construção de um esquema analítico requer, primeiramente, o estabelecimento de premissas relativas ao comportamento dos deputados tomados individualmente. A assunção comportamental básica seguirá as recomendações da abordagem da escolha racional. O deputado, como qualquer agente social, possui uma hierarquia de preferências quanto a propostas de alocação de recursos e regulamentação da vida social e escolhe aquela que se posiciona no topo da escala de acordo com uma consideração dos custos decorrentes da opção pelas diferentes alternativas em competição. O que isso quer dizer? Mais precisamente, qual a implicação do critério de racionalidade para casos em que deputados avaliam propostas de regulação econômica que impõem custos concentrados em grupos organizados e atuantes?

Tabela 2
Proporção de Cadeiras Pertencentes aos Estados Representados na Câmara dos
Deputados e na Comissão Especial
1991/1992

Estados	Representação na Câmara		Representação na CESP	
	n	%	n	%
São Paulo	60	11,9	7	20,6
Minas Gerais	53	10,5	2	5,9
Rio de Janeiro	46	9,1	4	11,8
Bahia	39	7,7	4	11,8
R G do Sul	31	6,2	2	5,9
Paraná	30	6,0	2	5,9
Pernambuco	25	5,0	2	5,9
Ceará	22	4,4	1	2,9
Maranhão	18	3,6	2	5,9
Pará	17	3,4	2	5,9
Santa Catarina	16	3,2	2	5,9
Paraíba	12	2,4	1	2,9
Espírito Santo	10	2,0	1	2,9
Amazonas	8	1,6	2	5,9
Demais Estados*	116	23,0	0	0
TOTAL	503	100	34	100,1

* Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Tocantins, Sergipe.

Fonte: Prodasen e Dados Estatísticos dos Tribunal Superior Eleitoral (1990).

Quando da apreciação de projetos formulados por outras instâncias ou agentes que não ele próprio, um deputado leva em consideração, essencialmente, um aspecto: o impacto eleitoral de seu eventual apoio (Arnold, 1990; Fiorina, 1989; Mayhew, 1974). Nem sempre, entretanto, as propostas apresentadas no dia-a-dia de sua vida parlamentar produzem alguma repercussão junto às suas bases eleitorais a ponto de obrigá-lo a considerar o componente eleitoral no cálculo do repúdio ou apoio. Em assim sendo, outros elementos devem compor a equação política do deputado. Assumo que dois outros aspectos são fundamentais: a dimensão ideológica ou programática (Kiewiet e McCubbins, 1991) e a dimensão da qualidade da política pública a ser produzida (Ferino Jr., 1992).

O que acabo de dizer pode ser resumido da seguinte forma: quando da apreciação de algum projeto proposto, um deputado leva em consideração primeiramente a repercussão eleitoral de seu apoio, ou repúdio, ou indiferença. De outra forma, na ausência de qualquer impacto eleitoral decorrente da aprovação ou não do projeto, um deputado é motivado por dois elementos alternativos: o desejo de consistência programática e o desejo de promover boa política pública. Obviamente, não proponho aqui que, em todos os casos concretos com os quais se depara, o legislador age a partir da distinção de suas diferentes motivações.

Outrossim, afirmo que a motivação eleitoral é suficientemente forte para determinar o sentido para o qual o deputado deve caminhar no contexto de avaliação de uma política, se de apoio ou repúdio à legislação proposta, independentemente de quem a propõe. Na ausência dessa motivação, todavia, outras considerações tornam-se predominantes, particularmente a consistência do conteúdo do projeto com o posicionamento do deputado no espectro ideológico/programático do parlamento e seu desejo de contribuir para a formulação de legislação que atenda a sua concepção do interesse público.

Do ponto de vista analítico, a distinção entre a motivação programática e a motivação relativa à qualidade torna-se relevante quando se leva em consideração o problema dos custos de informação. Sabe-se que o deputado se vê, em grande parte de sua atividade parlamentar, obrigado a apreciar o mérito de propostas a respeito das quais não possui a mais vaga idéia atinente às suas virtudes ou vícios, qualidades ou defeitos potenciais. Por mais que a assessoria de um deputado seja qualificada, o deputado é, em última instância, o único decisor.

A dimensão relativa à consistência ideológica/programática torna-se, neste contexto, a chave de seu comportamento. Isso equivale a dizer que a decisão com base nas características gerais da legislação, e levando em conta apenas sua orientação programática, afigura-se como principal mecanismo de redução dos custos de informação do legislador. Ao invés de um cuidadoso escrutínio de todas as relações de causalidade postuladas e potenciais, o legislador se limita a apreciar o contorno geral da proposição, economizando tempo para investir na avaliação de projetos que lhe interessem mais de perto.

À medida que a taxa de incerteza com relação aos efeitos da aprovação e o nível de informação requerido por um deputado para avaliar as virtudes de um projeto diminuem, reduzem também os custos de obtenção de dados adicionais para decidir de forma mais qualificada, isto é, o legislador toma posse de um maior número de variáveis, para além da mera constatação do sentido programático/ideológico. E se o deputado não se vê constrangido por questões de ordem eleitoral, ou seja, se suas considerações não contrariam preferências intensas de fontes importantes de apoio eleitoral, então nosso legislador possui condições ótimas para produzir uma boa política pública. Ou melhor, o deputado se vê livre para oferecer contribuição legislativa consistente com sua concepção do interesse público.

É relevante ressaltar que a premissa comportamental refere-se à atividade parlamentar de apreciação de projetos apresentados por outros agentes que não ele próprio, isto é, não diz respeito às motivações do legislador como proponente de políticas. Por outro lado, o esquema analítico não estará completo se não levar em consideração as estratégias deste último quando pretende aprovar sua proposição legislativa. Com relação a esse ponto, menção deve ser feita a três estratégias fundamentais: estratégias de persuasão; estratégias de modificação; e estratégias procedurais (Arnold, 1990). O restante desta seção se ocupará dos dois primeiros tipos de estratégia, ficando a última para a seção que se segue.

Como se viu, o esquema analítico a ser proposto visa estabelecer as condições a partir das quais a legislação regulatória consegue aprovação parlamentar, a despeito de contrariar interesses econômicos e políticos de grupos organizados e atuantes no Congresso. Sabe-se, ademais, que as razões que levam os proponentes de política a propor um determinado projeto não são relevantes para a construção do modelo. Importante, por outro lado, considerar as seguintes observações: a) o modelo envolve apenas avaliações prospectivas dos deputados (Arnold, 1990), isto é, considera apenas a estimativa que os deputados fazem das conseqüências da adoção de programas específicos; b) o modelo supõe que os proponentes da legislação conhecem os constrangimentos comportamentais dos deputados e os levam em conta quando da definição de suas estratégias. É chegado o momento de considerá-las.

As estratégias de persuasão e de modificação possuem um único e mesmo objetivo, qual seja, fazer com que deputados não afetados eleitoralmente pelo apoio ou rejeição ao projeto concordem com sua aprovação. Isso significa um esforço para transformar uma abordagem utilizada por um deputado qualquer para avaliar uma proposta legislativa com base na dimensão programática/ideológica em uma com base em suas qualidades intrínsecas. Note-se que esse raciocínio pressupõe que os deputados afetados eleitoralmente por um eventual apoio ou rejeição não mudarão sua abordagem.

Embora o objetivo seja o mesmo, os procedimentos característicos a cada estratégia diferem em pontos substanciais. Vejamos por quê.

Considerem-se políticas de estágios únicos aquelas que não apresentam passos intermediários entre sua adoção e a

produção de seus efeitos, e políticas de estágios múltiplos aquelas que incorporam uma série de fases intermediárias para o efetivo cumprimento de seus objetivos (Arnold, 1990). Uma estratégia de persuasão é aquela parte dos vários procedimentos de proponentes de políticas utilizados para aprovar determinado projeto que possui as seguintes características: a) procura demonstrar para oponentes iniciais e para a opinião pública que a adoção da política produzirá benefícios consideráveis para grande parte da comunidade; e b) a natureza do vínculo causal entre a aprovação e produção dos efeitos benéficos é de tipo estágio único.

O principal componente da estratégia consiste no processo de redução dos custos de informação para o legislador a respeito das qualidades intrínsecas da legislação proposta, simultaneamente à mobilização da opinião pública em favor de sua aprovação. Uma política regulatória que contraria interesses de grupos econômicos organizados e atuantes deve contar com a oposição sistemática e intensa de seus representantes. Por conta disso, a ampliação do conflito em torno do projeto, fazendo com que um problema complexo e específico para determinado setor da economia se transforme em questão sobre a qual toda a sociedade deve se pronunciar, produzirá incentivo importante para que deputados não afetados eleitoralmente superem os custos de informação envolvidos na apreciação do projeto.

A estratégia de persuasão visa, assim, convencer deputados, cuja abordagem inicial sobre determinada proposta regulatória segue a orientação programática/ideológica, a apreciá-la de forma alternativa, isto é, considerando sua capacidade de produzir benefícios públicos de forma indubitável e no curto prazo.

A estratégia de modificação, por outro lado, possui o seguinte objetivo: configurar a proposta legislativa de forma a que se aproxime das preferências políticas de determinados deputados (Arnold, 1990). Dessa forma, os proponentes da política buscam a ampliação do apoio à aprovação de determinado projeto, sem sacrificar pontos essenciais da proposta inicial.

Um dos mecanismos importantes que derivam de tal estratégia consiste na formulação de programas compreensivos de reforma, abrindo espaço para ajustes marginais ao projeto e conquistando, dessa maneira, a inclusão de setores parlamentares inicialmente no campo oposto à coalizão de apoio. Particularmente relevante, nesse contexto, é a modificação da incidência e magnitude dos custos decorrentes da adoção da política. Uma vez que certos pontos são considerados inegociáveis pelos proponentes, pois do contrário o projeto perderia seu *tour de force*, a intervenção dos deputados convertidos à confecção de boa política pública procurara solução para o problema dos rostos mediante compensações para grupos diretamente afetados, ou o reforço dos benefícios postuladamente difusos advindos de sua implementação.

O inventário de estratégias não estaria completo sem a consideração dos procedimentos regimentais dos líderes da coalizão em favor de determinada política no Congresso, tendo em vista aumentar as *chances* de sua aprovação. A análise deste tipo de estratégia, diferentemente da que foi feita sobre as demais, não pode ser levada a cabo sem o acompanhamento de algumas observações de caráter mais geral atinentes a problemas de funcionamento da atividade legislativa no Brasil. Este será o objeto da próxima seção.

Seção III - Estratégia procedural: estrutura de funcionamento da atividade legislativa

Qualquer tentativa de aprovação de projetos deve levar em consideração as regras de funcionamento do processo legislativo específicas ao órgão representativo em questão. Por mais óbvia que possa parecer a assertiva, no Brasil, o exame dessas regras, além de seus impactos na estrutura da produção legislativa da Câmara dos Deputados, só recentemente alcançou status de objeto relevante de investigação científica (Figueiredo e Limongi, 1994a e 1994b; Novaes, 1994). Esta seção procura fornecer contribuição para essa linha de investigação mediante o conceito de grau de institucionalização da vida parlamentar.

Não custa lembrar que a análise que se segue pretende, em última instância, definir o último tipo de estratégias indicadas, por intermédio das quais os proponentes de políticas buscam sua aprovação parlamentar: a estratégia procedural (Arnold, 1990). Cabe enfatizar, por outro lado, que o argumento vale, fundamentalmente, para o contexto de reformas estruturais no Brasil redemocratizado, ambiente no qual a cooperação do Congresso torna-se decisiva. Por conta disso, o exame dessa estratégia deve ser acompanhada de considerações atinentes à organização interna do Poder Legislativo brasileiro, mais especificamente da Câmara dos Deputados. Em suma, esses são os motivos pelos quais o debate acerca da estrutura da produção legislativa na Câmara torna-se meu ponto de partida.

Sabe-se que qualquer grupo, composto por um número razoável de indivíduos, e que produz decisões coletivas ao longo do tempo, desenvolve mecanismos de coordenação para superar problemas de ação coletiva. Seja por considerações relativas a custos de informação, seja pelos incentivos ao comportamento estratégico e custos da barganha que daí decorrem ou pelo caráter inerredável das maiorias cíclicas, todo parlamento possui instituições mais ou menos sofisticadas para permitir que o fluxo de decisões coletivas não seja interrompido (Fiorina e Shepsle, 1989). A literatura internacional aponta para o caráter essencial de dois órgãos: os partidos e as comissões técnicas parlamentares ou congressuais.

A controvérsia atualmente gira em torno da seguinte dúvida, a saber, a de se existiria algum *trade-off* entre esses dois órgãos no que tange à hegemonia da coordenação dos trabalhos legislativos. Mais precisamente a pergunta seria: até que ponto um sistema congressual com comissões atuantes e que possuem peso decisivo quanto à produção legal implica inexistência virtual de partidos e condução programática e ideológica das políticas? Um sistema partidário cristalizado e atuante prescinde dos trabalhos de comissões parlamentares?

Parte da literatura defende o argumento de que a força do sistema de comissões expressa o peso do personalismo no Congresso em detrimento dos partidos (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987; Mayhew, 1974; Shepsle e Weingast, 1987; Weingast e Marshall, 1983). Isso equivale a dizer que em parlamentos cujo processo decisório é dominado pelas comissões permanentes, o comportamento dos deputados é determinado exclusivamente por considerações de natureza eleitoral, ou seja, a linha programática dos partidos deixa de ser referência para a atividade legislativa. Uma outra parte da literatura, por sua vez, chama a atenção para o peso das lideranças partidárias no que concerne à distribuição dos deputados pelas várias comissões. Essa linha de análise defende que a despeito do interesse eleitoral do deputado estar presente em sua inserção no sistema comissional, a lealdade partidária é o preço a pagar pelas Indicações para as comissões desejadas. Isto é, apoiar as indicações de voto das lideranças em plenário é condição para que o representante possa trabalhar em comissões cuja esfera de atuação afeta diretamente a população de seu distrito eleitoral (Cox e McCubbins, 1993; Kiewiet e McCubbins, 1991).

Embora o debate esteja ainda em aberto, o certo é que a inserção dos deputados no sistema de comissões é importante mecanismo de valorização do trabalho legislativo dos deputados desprovidos de postos na burocracia parlamentar. Se por um lado, pode-se dizer que nas comissões o deputado possui maiores *chances* de maximização dos interesses de suas bases eleitorais; por outro, somente no contexto de divisão do trabalho legislativo a que o sistema de comissões dá ensejo é que a grande maioria dos deputados terá incentivos para superar custos de informação atinentes a temas específicos e, assim, contribuir para um processo decisório que seja um pouco mais do que a ratificação do que determina o Poder Executivo e a burocracia parlamentar (Krehbiel, 1991).

O argumento básico desta seção, por conseguinte, é que um sistema de comissões desenvolvido e atuante pode expressar, além do peso do personalismo na estrutura parlamentar, o grau de institucionalização da vida congressual.

O conceito de grau de institucionalização da vida congressual serve exatamente para medir a extensão do envolvimento do deputado médio no processo de elaboração de proposições legislativas, as quais freqüentemente exigem alguma taxa de especialização. A magnitude dessa extensão, por sua vez, é determinada em última instância pela predominância de diferentes instituições no que tange ao processo decisório. Nesse sentido, um parlamento cujos ocupantes se restringem a corroborar decisões previamente formuladas pelas lideranças partidárias possui menor grau de institucionalização do que um parlamento dotado de mecanismos *institucionais* de maximização da atividade legislativa do deputado médio. Obviamente, o corolário desta sentença é a proposição de que um sistema de comissões bem desenvolvido expressa um grau elevado de institucionalização da vida congressual do Poder Legislativo.

Interessante, nesse contexto, considerar o caso brasileiro. Mais uma vez, percebe-se a existência de discordâncias na literatura. Uma parte enfatiza o peso do personalismo e a quase que completa ausência do peso partidário na determinação do comportamento parlamentar do deputado médio (Novaes, 1994). Poder-se-ia imaginar que uma implicação básica do fenômeno seria a força do sistema de comissões. Outra parte da literatura, contudo, demonstra que o processo decisório na Câmara dos Deputados é inteiramente controlado pela Mesa da Câmara, o Colégio de Líderes (partidários), e o Poder Executivo, vale dizer, sem que as comissões permanentes tenham algum peso decisivo (Figueiredo e Limongi, 1994b). Esse diagnóstico aproximaria o caso brasileiro dos sistemas legislativos em que é grande o peso dos partidos na determinação da agenda e conteúdo de decisões parlamentares em detrimento das comissões permanentes e do envolvimento individual dos deputados na elaboração das leis.

Independentemente de quem esteja com a razão, não há dúvidas quanto à pouca força das comissões permanentes no que concerne à condução da atividade legislativa no Congresso brasileiro. Do total de leis propostas pelo próprio legislativo e sancionadas de 1989 a 1992, isto é, que foram aprovadas pela Câmara dos Deputados, passaram pelo Senado Federal e obtiveram a sanção do Presidente da República, somente 7,4% o foram mediante o poder terminativo das comissões. Além disso, 58,6% daquele total seguiram tramitação especial, ou seja, após pedido de urgência que recebeu a concordância do Colégio de Líderes, deixaram de ser apreciados pela comissão pertinente e entraram na ordem do dia seguinte para a apreciação do plenário (Figueiredo e Limongi, 1994b). (2)

O depoimento dos presidentes das comissões permanentes no mesmo período reforça a convicção de que a dificuldade central do sistema de comissões consiste na supervalorização dos trabalhos do Colégio de Líderes e das comissões especiais e de inquérito em detrimento das primeiras (Kramer e Lima, 1993). Além de mais recursos financeiros e humanos à sua disposição, as comissões especiais e de inquérito contam com mais cobertura da mídia do que as comissões permanentes, o que indica para o deputado médio que sua atividade legislativa terá maior visibilidade no primeiro tipo de comissão do que no segundo. Em suma,

pode-se dizer, com base nessas informações, que o Poder Legislativo brasileiro apresenta grau reduzido de institucionalização de sua vida congressual.

Mas o que isso quer dizer? Qual a implicação da baixa institucionalização da vida congressual para quem procura aprovar legislação regulatória que impõe custos consideráveis em grupos de interesse organizados e politicamente atuantes? Fundamentalmente, uma estratégia procedural bem-sucedida é aquela que utiliza as regras institucionais de forma a maximizar a probabilidade de aprovação de determinado projeto. Vimos que o sistema de comissões possui pouca importância no que tange ao processo decisório da Câmara dos Deputados. Conseqüentemente, o passo institucional decisivo é o de retirar o projeto de uma comissão permanente e levá-lo a plenário o mais rapidamente possível, seja mediante pedido de urgência ou por intermédio de sua apreciação por comissão especial. Esta última opção torna-se particularmente interessante se o proponente da política busca chamar a atenção da opinião pública para o conflito em questão.

O regimento interno da Câmara dos Deputados determina a criação de comissões especiais para análise de propostas de emendas à Constituição e sempre que algum projeto de lei faça referência a matérias pertinentes a mais de três comissões permanentes. A principal diferença entre comissões especiais e comissões permanentes é portanto a de que as primeiras são corpos legislativos temporários que se dissolvem imediatamente após o término da avaliação de projetos específicos. Uma comissão ad .hoc fornece às lideranças partidárias maior grau de manipulação da preferência de seus membros, aumentando assim sua capacidade de aprovação de políticas.

Uma vez que os pedidos de urgência precisam da concordância do Colégio de Líderes para que tenham validade, o processo de envio e escolha do tipo de comissão a apreciar determinado projeto torna-se o passo procedural decisivo. E isso, não custa repetir, por conta do reduzido grau de institucionalização da vida congressual brasileira. A próxima seção promove pequeno estudo de caso na esperança de ilustrar as considerações analíticas formuladas nesta seção e na que a antecedeu.

Seção IV - O caso da lei de modernização dos portos (3)

Em 25 de fevereiro de 1991, o então presidente Fernando Collor de Mello envia ao Congresso Nacional o projeto de lei 00008 que dispunha sobre a prestação de serviços de movimentação de mercadorias, armazenagem, transporte, vigilância e demais serviços correlatos ou afins nos portos, a construção e exploração de instalações portuárias, a estruturação de suas tarifas, além de outras providências. O projeto ficou conhecido como lei de modernização dos portos.

É importante enfatizar, antes de dar continuidade à seção, que este estudo restringe-se ao exame do processo de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados até sua aprovação por votação simbólica de subemenda substitutiva em 26 de junho de 1992. A questão básica a ser respondida é: em que condições tomou-se possível a aprovação de uma lei que contraria os interesses políticos e econômicos de grupos até então protegidos por seus representantes no Congresso Nacional? Porque a Câmara altera sua percepção desse issue específico, após anos de legislação regulatória que protegia o sindicato dos trabalhadores do setor portuário?

A lei de modernização dos portos era considerada de fundamental importância para o governo, uma vez que o tema central de sua política econômica consistia na dinamização de nosso comércio exterior. Qualquer que tenham sido as intenções de quem formulou a nova política, o problema básico da presente análise, todavia, é o de verificar as circunstâncias em que os deputados a aprovaram, a despeito de forte oposição de grupos de interesse e de seus representantes.

Considerarei, para fins de análise, as estratégias de um ator fundamental: os proponentes da política, representados pelo presidente da República, técnicos do governo, além dos deputados federais da bancada governista. O conflito básico expresso pela tentativa de aprovar o projeto de modernização girou em torno de três pontos essenciais: a) as tarifas portuárias; b) contratação de mão-de-obra; c) terminais privados. Quanto ao primeiro ponto, a questão era saber se as tarifas continuariam sendo cobradas da mesma forma e no mesmo nível para todos os portos. O governo propôs a fixação diferenciada por um Conselho de Autoridade Portuária.

Pode-se dizer que o segundo ponto, por sua vez, encerrava o maior potencial de conflito, pois o projeto visava eliminar o monopólio do sindicato de estivadores de contratação da mão-de-obra. Uma parte desta possui contrato de trabalho com as Docas, empresa estatal administradora dos portos, e outra é formada por trabalhadores avulsos, que operam em rodízios, sempre escolhidos pelo sindicato. O governo pretendia que parte da capatazia passasse a ser de responsabilidade das empresas de operação portuária, que absorveria, assim, os funcionários das Docas. As agências poderiam também utilizar trabalhadores avulsos, contratados junto ao órgão de Gestão de Mão-de-Obra, cuja criação fôra proposta pela lei.

O terceiro ponto chamava a atenção pelo fato de indicar uma possível privatização do setor portuário, uma vez que o projeto permitia aos terminais privados prestar serviços a terceiros. O *status quo* só admitia que esses terminais operassem com

mercadorias das próprias agências proprietárias.

Fica claro pelas medidas mencionadas que, uma vez aprovada e implementada, a lei de modernização dos portos iria contrariar frontalmente os interesses de uma categoria organizada e atuante: o Sindicato dos Estivadores. A análise de sua tramitação, nesse sentido, deverá chamar a atenção para os procedimentos táticos e institucionais que tomaram possível a aprovação da lei, a despeito dos esforços em contrário desse grupo e de seus defensores no Congresso.

Como disse em seção anterior, assumo que um deputado tem seu comportamento legislativo pautado por três ordens de considerações: considerações puramente eleitorais; o desejo de promover boa política pública; e considerações ideológicas. Com isso em mente, pode-se dizer que o total de opositoristas, grande parte, por ser de esquerda e contra qualquer orientação privatizante de políticas, assim se posicionava por motivos ideológicos. Mostrarei adiante que um componente importante do processo de tramitação que culminou na aprovação do projeto consistiu na tentativa, por parte do governo, de demonstrar a existência de virtudes na nova legislação dos portos, sua capacidade de produzir benefícios difusos em um curto prazo, transformando, assim, considerações de ordem ideológica no desejo de produzir boa política pública.

Um primeiro fator a ser levado em consideração quando se analisa o processo decisório parlamentar diz respeito às estratégias dos agentes interessados em ver aprovado o projeto. Como se viu, essas estratégias são de três tipos: de persuasão; de modificação; e procedurais. Todas estiveram presentes no processo de tramitação da lei dos portos e foram de fundamental importância para sua aprovação. Seguirei por partes.

Já sabemos que a estratégia de persuasão é importante instrumento da luta de uma liderança tendo em vista aprovar um projeto que contraria interesses organizados e politicamente atuantes. A principal forma de modificar a abordagem que os legisladores utilizam a respeito de determinado projeto é o de chamar sua atenção para o caráter difuso e generalizado dos benefícios que deverão advir de uma eventual aprovação e implementação. Além disso, a persuasão será tanto mais eficaz quanto mais clara estiver a conexão de causa e efeito entre as medidas propostas e os benefícios postulados.

Esse tipo de estratégia visa, fundamentalmente, ampliar a magnitude do conflito político, trazendo para seu interior setores da sociedade inicialmente indiferentes e desatentos no que concerne ao ponto em questão. A principal forma de manifestação desse tipo de estratégia, no caso da lei dos portos, consistiu na utilização sistemática da mídia impressa por parte do governo, com o objetivo de revelar a ineficiência e os custos comparativamente proibitivos de utilização dos serviços dos portos públicos brasileiros. Essa campanha desenvolvida na *mídia* foi importante para persuadir aos legisladores cujo interesse eleitoral não se relacionava diretamente com a matéria, ou seja, os ideológicos e adeptos de boa política pública, liberando-os assim para apoiá-la ou não apenas segundo sua consciência. Digno de nota foi o fato de, por conta de sua visibilidade e capacidade de mobilizar a *mídia*, a Presidência da República possuir condições excepcionais para fazer valer esse tipo de estratégia.

O segundo tipo de estratégia mencionado remete ao processo de negociação de pontos substantivos do projeto e que tornou possível a adesão definitiva dos mesmos legisladores-alvo da estratégia de persuasão, isto é, aqueles sem interesses eleitorais diretamente envolvidos. Sabe-se que a estratégia de modificação tem por objetivo adquirir o apoio dos representantes afetados apenas marginalmente pelo projeto, isto é, não custa repetir, os ideológicos e os adeptos da boa política pública. Dada a magnitude dos aspectos a que fez referência a proposição inicial, o incremento na parcela de deputados dispostos a apoiá-la ocorre à medida que os líderes admitem modificações em pontos não essenciais, mantendo, por conseguinte, o cerne da proposta de legislação.

A análise superficial do processo de tramitação da lei de modernização dos portos demonstra a farta utilização desse importante recurso político. Modificações importantes foram feitas, por exemplo, quanto à composição do órgão Gestor de Mão-de-Obra e do Conselho de Autoridade Portuária e a concessão de indenização para trabalhadores eventualmente prejudicados pela implementação da nova política, sem que os três pontos essenciais do projeto tivessem sido alterados: a diferenciação das tarifas, a quebra do monopólio do sindicato, e venda para terceiros dos serviços dos terminais privados.

Assim sendo, percebe-se que a combinação das estratégias de persuasão e modificação resultou na gradual inversão da abordagem utilizada pelos deputados ideológicos para avaliar a legislação proposta. Na fase final de tramitação, deputados do PT foram essenciais à dinâmica da barganha parlamentar que aprovou o projeto, o que comprova a adesão de legisladores inicialmente contrários, por motivos ideológicos, à sua aprovação ao processo de formulação de algo que passou a ser considerado uma boa política pública.

Finalmente e por sua vez, a estratégia procedural confunde-se com o segundo fator a ser levado em consideração quando se analisa o processo decisório parlamentar: a estrutura da produção legislativa da Câmara dos Deputados. De especial relevância nesse contexto será a função de certas regras regimentais e constitucionais básicas, a saber, o regime de urgência e a designação de Comissão Permanente ou Especial.

Em 25 de fevereiro de 1991, a Câmara dos Deputados recebe da Presidência da República o projeto de modernização dos portos com o pedido para que sua tramitação se desse em regime especial de urgência, vale dizer, para que o projeto fosse retirado da Comissão a que fôra enviada inicialmente e incluído na Ordem do Dia seguinte. Contudo, o prazo estabelecido para a apresentação de emendas encerrava-se apenas no dia 12 de março. Exatamente nesta data, o primeiro sinal para o governo de que o projeto contava com forte oposição parlamentar, seja por considerações de ordem eleitoral ou programática, fôra emitido pela apresentação de 119 emendas por parte de deputados filiados a partidos que cruzavam todo o espectro ideológico. Dado que os pedidos de emenda por iniciativa individual de deputados dependem da assinatura dos líderes partidários, concluiu-se que o projeto não teria boa acolhida no principal órgão decisório da Câmara, qual seja, o Colégio de Líderes. Certamente levando em consideração esses constrangimentos, no dia 2 de abril, a Secretaria-Geral da Presidência da República encaminha mensagem à Mesa da Câmara solicitando o cancelamento do regime de urgência do projeto.

Em suma, uma lição a ser recolhida do episódio faz referência à utilização, por parte do Poder Executivo, de suas prerrogativas constitucionais quando da tramitação de projetos de sua autoria: os pedidos de urgência são eficazes apenas quando existe razoável grau de consenso entre as lideranças partidárias de que o projeto não criará dificuldades eleitorais ou programáticas para os membros de suas bancadas. Caso contrário, o governo deve buscar estratégia procedural alternativa, tendo em vista aprovar o projeto.

Como se viu em seção anterior, as Comissões Especiais e as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem mais recursos técnicos e humanos do que as Comissões Permanentes, o que denota um grau ainda reduzido de institucionalização da vida congressual brasileira. Ademais, suas ações e decisões repercutem quase que diariamente na mídia impressa. Por conta disso, os deputados que nelas atuam adquirem maior visibilidade pública, assim como a matéria em questão. Conseqüentemente, tanto do ponto de vista dos deputados que pretendem mostrar sua capacidade legislativa, quanto do ponto de vista do governo que, eventualmente, pretende ampliar a magnitude do conflito tendo em vista superar a atuação de grupos de interesse, a produção legal via Comissão Especial torna-se a alternativa procedural mais atraente.

O caso da lei de modernização dos portos confirma essa hipótese. Exatamente no dia 24 de março de 1992, isto é, um pouco mais de um ano de tramitação do projeto, a Mesa da Câmara decide, por intermédio de despacho da Secretaria-Geral, instalar Comissão Especial para avaliá-lo.

O ato de instalação ocorre no dia 6 de maio do mesmo ano. Desse dia até o dia 17 de junho, a Comissão Especial trabalha, quase que diariamente, com a presença de técnicos dos ministérios envolvidos na elaboração do projeto, representantes de grupos de interesse a favor e contra a proposta de legislação e deputados representantes desses grupos que ficaram eventualmente de fora da Comissão. Ademais, é claro, da cobertura cotidiana da mídia impressa. No dia 4 de junho, a Comissão aprova por unanimidade o parecer de seu relator, ressalvados os destaques, recurso fartamente utilizado pelos deputados interessados em evitar a tramitação do projeto. No dia 16 do mesmo mês, os destaques são aprovados em bloco também por unanimidade, expressando o alto grau de consenso existente entre os membros da Comissão. No dia 17, finalmente é aprovada a sugestão de seu presidente para que o substituto fosse a plenário.

Não é difícil notar a diferença no que tange ao dinamismo do processo decisório entre a tramitação do projeto nas Comissões Técnicas Permanentes e na Comissão Especial. Enquanto que nas primeiras o processo durou mais de um ano sem que o projeto tivesse ido a plenário, na segunda um pouco mais de um mês foi o suficiente para que o mesmo estivesse pronto para a apreciação da totalidade dos deputados. A conclusão é clara: a estratégia governamental de criação da Comissão Especial para a apreciação do projeto manifestou correta utilização de uma variável institucional importante.

A discussão em plenário tem início no dia 19 de junho com a leitura e a publicação do parecer da Comissão Especial. O parecer da Comissão Especial recebe 254 emendas em plenário, o que implica designação de novo relator. Este elabora subemenda substitutiva que é aprovada por votação simbólica em 26 de junho. É importante enfatizar que o fato de a votação não ser de tipo nominal significa que o ajuste da estratégia procedural do governo foi acertado, ou, por outra, sua utilização das variáveis institucionais, no sentido de diminuir a incerteza em torno da aprovação do projeto, logrou os resultados inicialmente estabelecidos. Digno de nota a ausência de pedido de verificação de votação por parte dos representantes dos sindicatos de estivadores, o que eventualmente poderia forçar o adiamento da votação ou a votação nominal do projeto. Àquela altura, as lideranças já demonstravam grau suficiente de consenso a respeito dos termos em que se deveriam aprovar o projeto, com boa parte dos ideológicos convertidos à negociação de uma boa política pública. Não havia espaço para medidas protelatórias, e a aprovação da lei tornou-se possível pela percepção por parte de seus proponentes dos constrangimentos institucionais e comportamentais que cercam, necessariamente, toda e qualquer proposta de reforma estrutural.

Seção V - Conclusão

Esta proposta preliminar de análise do processo decisório sugere algumas conclusões importantes, particularmente para o

debate acerca das oportunidades e limites das reformas estruturais em um Brasil redemocratizado. Dois aspectos pareceram de especial relevância: o papel dos proponentes das políticas, sua capacidade de persuadir e acomodar sugestões aos programas de reforma; e a variável institucional, isto é, a estrutura de funcionamento da atividade legislativa na Câmara dos Deputados.

Quanto ao primeiro aspecto, o texto procurou demonstrar que é de vital importância reconhecer os constrangimentos eleitorais a que estão naturalmente submetidos todos os legisladores. Assim sendo, propostas de reformas específicas devem vir acompanhadas de um mapeamento das rejeições potenciais, incondicionais ou reversíveis. As noções referentes aos motivos do comportamento dos deputados, se de apoio ou rejeição por razões programáticas/ideológicas ou de qualidade da política pública, tornam-se essenciais. O cálculo do apoio ou rejeição a ser feito pelos proponentes deve seguir a orientação dessas variáveis.

Quanto à dimensão institucional, concluiu-se que a tramitação de um projeto pode ser mais ou menos exitosa dependendo da utilização das regras de funcionamento do processo legislativo na Câmara. De particular interesse, surge o conceito de grau de institucionalização da vida congressual, cuja principal função é a de medir a taxa de envolvimento do deputado médio na dinâmica decisória parlamentar. Com um sistema de comissões ainda pouco desenvolvido e pressionado pelas prerrogativas do Poder Executivo e de outras instâncias burocráticas endógenas ao Poder Legislativo, o Congresso brasileiro ainda não possui mecanismos eficientes de incorporação do deputado comum às decisões mais relevantes da República.

A estratégia procedural adequada, por conta do reduzido grau de institucionalização da vida congressual brasileira, é a de evitar que os projetos de reforma tramitem nas comissões técnicas permanentes. Os pedidos de urgência, se houver concordância mínima por parte das lideranças partidárias ou a tramitação em comissões especiais tomam-se as alternativas procedurais pertinentes.

Dados recentes, todavia, indicam que aumenta a utilização de recursos técnicos e humanos pelas comissões permanentes de nossas casas legislativas (Novaes, 1994). Isso, por sua vez, sugere que, em vez de grau reduzido, a Câmara dos Deputados vive, na verdade, um processo de institucionalização. Seu ritmo é outro problema.

Ainda que as observações pretéritas sejam de suma importância, creio que a principal conclusão da análise consiste no fato de ser possível conduzir reformas no âmbito do Poder Legislativo sem que haja qualquer forma de distorção da democracia e sem que a condução do processo decisório em nossa Câmara Baixa expresse aberração ou caos políticos para o prejuízo da comunidade e benefício de interesses velados.

NOTAS

(*) - Este artigo resulta do relatório final preparado para o projeto de pesquisa "Oportunidades Políticas e Obstáculos para a Modernização Econômica no Brasil", financiado pela Fundação Mellon. A conclusão do trabalho não teria sido possível sem a participação de Ana Fernanda Batista Coelho Alves na organização do material de pesquisa. Agradecimentos a Olavo Brasil de Lima Junior pelo comentário crítico feito quando da apresentação do trabalho no XIX Encontro Anual da ANPOCS. A versão final deste trabalho contou com preciosas sugestões e observações dos pareceristas anônimos da RBCS. O autor responsabiliza-se integralmente pelo conteúdo do artigo.

1. O esquema analítico desenvolvido nessa e na próxima seção consiste em adaptação de Arnold (1990) ao contexto brasileiro e à premissa por mim estabelecida quanto ao comportamento legislativo dos deputados.

2. Dados apresentados no Gráfico 3 de Novaes (1994) permitem a observação de que cresce a utilização de assessoria legislativa por parte das Comissões Permanentes a partir de 1991. Caso essa tendência se confirme, pode-se concluir que, em vez de possuir reduzido grau de institucionalização, a vida congressual brasileira vive processo de institucionalização.

3. O estudo de caso é apoiado em material jornalístico recolhido entre fevereiro de 1991 e julho de 1992 e no exame da tramitação do projeto de lei 00008 na Câmara dos Deputados organizada junto ao PRODASEN. Agradeço a Carlos Roberto Pio pelo acompanhamento e coleta de matérias publicadas na imprensa brasileira durante o processo de tramitação.

BIBLIOGRAFIA

ARNOLD, R. Douglas. (1990), *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press.

BRITTAN, Samuel. (1975), "The economic contradictions of democracy". *British Journal of Political Science*, 19.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; e FIORINA, Morris. (1987), *The personal vote. constituency service and electoral independence*. Harvard University Press.

COX, Gary e NICCULI, Mathew D. (1993), *Legislative Leviathan: party government in the house*. San Diego, University of California Press.

FENNO JR., Richard. (1992), "Congressmen in committees", in M. McCubbins e T. Sullivan (ed.), *Congress. structure and policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- FIGUEIREDO, Argelina C.; e LIMONGI, Fernando G. Papaterra. (1994a), "A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte". *Novos Estudos CEBRAP*, 38.
- _____ (1995), "Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29: 175-200.
- FIORINA, Morris. (1989), *Congress: keystone of Washington establishment* New Haven, Yale University Press.
- _____; e SHEPSLE, Kenneth A. (1989), "Formal theories of leadership: agents, agenda setters, and entrepreneurs", in B. D. Jones (ed.), *Leadership and politics: new perspective in political science*, Kansas, The University Press of Kansas.
- KIEWIET, D. Roderick; e MCCUBBINS, Mathew D. (1991), *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago, The University of Chicago Press.
- KRAMER, Paulo Roberto C.; e LIMA, Marta Dolabela de. (1993), "Estrutura e funcionamento das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados". Relatório de Pesquisa. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, mimeo.
- KREHBIEL, Keith. (1991), *Information and legislative organization*. Michigan, The University of Michigan Press.
- LOWI, Theodore. (1964), "American business, public policy, case studies, and political thinking". *World Politics*, 16.
- MAYHEW, David. (1974), *Congress: the electoral connection*. New Haven, Yale University Press.
- NOVAES, Carlos Alberto M. (1994), "Individualismo e partidos na Câmara dos Deputados". *Novos Estudos CEBRAP*, 38.
- NISKANEN, William. (1971), *Bureaucracy and representative Government*. New York, Aldine Atherton, 1971.
- OLSON, Mancur. (1982), *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven, Yale University Press.
- SHEPSLE, Kenneth A.; e WEINGAST, Barry R. (1987), "The institutional foundation of committee power". *American Political Science Review*, 85.
- STIGLER, George. (1973), *The citizen and the state: essays on economic regulation*. Chicago, The University of Chicago Press.
- WEINGAST, Barry R.; e MARSHALL, William. (1988), "The industrial organization of Congress, or why legislatures, like firms, are not organized as markets". *Journal of Political Economy*, 96.
- WILSON, James Q. (1974), "The politics of regulation", in J. W. McKie (ed.), *Social responsibility and the business predicament*, Washington, D.C., The Brookings Institution.