



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LÍLIAN BARROS CARVALHO

**INFLUÊNCIA PARLAMENTAR:
Uma análise dos fatores que contribuem para a eficácia legislativa dos
projetos de lei em saúde**

Recife
2019

LÍLIAN BARROS CARVALHO

INFLUÊNCIA PARLAMENTAR:

Uma análise dos fatores que contribuem para a eficácia legislativa dos projetos de lei em saúde

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições Políticas

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Batista da Silva

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

- C331i Carvalho, Lílian Barros.
Influência parlamentar : uma análise dos fatores que contribuem para a eficácia legislativa dos projetos de lei em saúde / Lílian Barros Carvalho. – 2019.
85 f. : il. ; 30 cm.
- Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências.
1. Ciência Política. 2. Deputados federais. 3. Eficácia. 4. Legislação. 5. Projetos de lei. 6. Política de saúde. I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II. Título.
- 320 CDD (22. ed.) (BCFCH2020-286)

LÍLIAN BARROS CARVALHO

INFLUÊNCIA PARLAMENTAR:

Uma análise dos fatores que contribuem para a eficácia legislativa dos projetos de lei em saúde

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições Políticas

Aprovada em: 26/02/2019

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da Silva (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso (Examinador Externo)
Universidade de São Paulo/USP

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG

À minha família que sempre esteve lá.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à mainha e à painho, Lana e Humberto, pelo amor, carinho e exemplo maior de dignidade e honestidade, valores que com eles aprendi e levo para sempre. Aos meus irmãos Naninha (Lana), que sempre se encarregou de alimentar essa cientista em formação, e Fernando, pelo incentivo e preocupação.

À minha orientadora Mariana Batista, agradeço pelo apoio, amizade e longas conversas que vem desde à graduação e perduraram por todo o período do mestrado. Agradeço muito por sua atenção e sempre pronta disponibilidade em ajudar nos desafios que surgiram durante todo o caminho. Muito obrigado mesmo!!!

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, que possibilitou, através da bolsa, a minha dedicação exclusiva ao desenvolvimento deste trabalho.

À Universidade Federal de Pernambuco e aos docentes do Departamento de Ciência Política por terem me preparado e apontado caminhos para o crescimento profissional. Em especial, agradeço aos professores Mariana Batista, Nara Pavão, Flávio Rezende e Dalson Figueiredo que contribuíram de forma mais próxima e atenta. Agradeço também aos professores Wagner Mancuso e Manoel Santos pela atenção aos trabalhos que desenvolvi, bem como pelos incentivos relacionados à continuidade na carreira de cientista!

Agradeço também pela presteza, gentileza e alegria dos técnicos-administrativos, Daniel, Alan e Dona Zezinha, como à nossa auxiliar, Jussara, por sempre deixar tudo nos trinques e um café quentinho esperando na copa!

Aos amigos do grupo de pesquisa Anderson Herinque, Bhreno Henrique, Anderson Bento e em especial Maria Luiza por tantas horas de debate sobre processo legislativo e a todos os demais que um dia passaram por esse grupo), com os quais, em diversas ocasiões, pude compartilhar os desafios que a pesquisa acadêmica traz, realizar debates saudáveis e aprofundar os conhecimentos.

A todos meus amigos de longa data cuja amizade vem desde os tempos de escola. Agradeço em especial a Thaynam Lázaro, por ser uma inspiração de intelectual e pelas boas conversas e conselhos.

Aos amigos que a vida trouxe ao longo da graduação: Hugo Mariz, Caio Santos, Fernanda Leal, Carol Stadler, Renata Bezerra, Kaíque Santos, Marcelo Maciel e Lucas Lima.

Em especial à Pedro França por todo o apoio e carinho, foi fundamental. Todos eles, de alguma maneira, marcaram a minha trajetória e ajudaram a construir em conjunto o caminho até aqui. Por tudo isso sou muito grato e privilegiado de poder contar com a amizade de todos.

Aos amigos do mestrado, Daniel Sampaio (Dani), Fidel Alencar, Mariana Meneses, Ana Carolina (Aninha) e Karla Salazar (Karrlla), que ajudaram a enfrentar os enormes desafios da vida acadêmica. Amizades que espero levar por muitos anos. Agradeço as boas energias e conversas, a presença de vocês foi de extrema importância!!

À Lucas Borba, agradeço pelos aparatos técnicos e metodológicos, como também por todo amor, carinho e atenção. Você foi e É incrível!

Aos meus amores caninos e felinos, Pipa, Mimi, Piratinha, Neguinho, e Branquinha, Peff (*in memorian*) e Preta (*in memorian*) pelos maravilhosos momentos de muito amor e carinho!

A todos que contribuíram de alguma maneira para a construção deste trabalho meu muito obrigado!

“Legislators have three goals: re-election, power in Congress, and good public policy”. Richard Fenno (in memoriam) – *Homestyle: House Members in Their Districts* (1978).

RESUMO

Quais fatores explicam a eficácia legislativa dos parlamentares quanto às legislações na área temática da saúde? Esse trabalho visa responder sobre quais fatores influenciam na capacidade dos parlamentares de tramitarem iniciativas legislativas de sua autoria através dos estágios legislativos. Nesse sentido, eficácia significa a comprovada habilidade que um parlamentar possui em avançar com um projeto de lei oriundo de sua agenda política através do processo legislativo e para tanto o mesmo deve dispor de características individuais e institucionais que possam favorecer a sua atividade enquanto legislador. Dentre as características individuais estão: o gênero do parlamentar, a profissão correlata à área da saúde, bem como as doações de campanha de grupos que podem se beneficiar de projetos legislativos na área como também, a segurança eleitoral dos parlamentares. Por outro lado, as características institucionais relacionam-se a ocupação de cargos de destaque dentro da instituição como presidência de comissões, lideranças e até mesmo a participação do partido do parlamentar como membro da coalizão do Executivo. Foram analisadas 1649 iniciativas legislativas relacionados à área temática da saúde. A variável dependente, score de eficácia legislativa, foi criado com base nos estágios de tramitação das matérias relacionados aos pesos dos tipos de projetos. Os testes estatísticos realizados através de regressões lineares, das características individuais e institucionais sobre o score de eficácia demonstraram que os parlamentares que atuaram como presidente da Comissão de Seguridade Social e Família e os que possuem profissão correlata à área da saúde apresentaram coeficientes positivos e significativos estatisticamente o que demonstra maior capacidade de tramitação, de projetos de sua autoria, através do processo decisório.

Palavras-chave: Eficácia legislativa. Deputados federais. Características individuais e institucionais.

ABSTRACT

What factors explain parliamentarians' legislative effectiveness when legislating in the thematic area of public health? This M.A. thesis aims to provide an answer on which factors influence the capacity of parliamentarians to process legislative initiatives of their own authorship through the legislative stages. In this sense, efficacy means the parliamentarians' proven ability to advance a bill from his political agenda through the legislative process. For this, the parliamentarian must have individual and institutional characteristics that may favor his activity as legislator. Among the individual characteristics are parliamentarian's gender, professions related to the health area, campaign donations of groups that can benefit from legislative projects in the area as well as the electoral security of the parliamentarians. On the other hand, the institutional characteristics are related to the occupation of prominent positions within the institution as chair of committees, leaderships, and even the participation of the parliamentarian's party as a member of the executive coalition. In this research, I analyze 1649 legislative initiatives related to the thematic area of health. The dependent variable, legislative effectiveness score, was created based on the stages of processing of the subjects related to the weights of the types of projects. I perform the hypotheses tests with ordinary least squares regressions. Parliamentarians' Individual and institutional characteristics showed that parliamentarians who acted as committee chair of the Committee on Social Security and Family, and those with a related profession in the health area, have positive and statistically significant coefficients. This demonstrates greater capacity for processing, of his own projects, through the decision-making process.

Keywords: Legislative effectiveness. Federal deputies. Individual and institutional characteristics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo do Processo Legislativo Brasileiro.....	31
Figura 2 - Nível de dificuldade de tramitação dos projetos de lei no processo legislativo brasileiro	36
Figura 3 - Atributos e Variáveis do modelo de Eficácia Legislativa.....	59
Figura 4 - Classificação dos Estágios das Iniciativas Legislativas em Saúde.....	63
Figura 5 – Score de Eficácia Legislativa.....	64
Figura 6 - Histograma da Variável Dependente Por Legislatura.....	74
Figura 7 - Média do Score de Eficácia por Partido (1995-2014).....	75
Figura 8 - Características individuais e institucionais e eficácia legislativa.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Países com sistema público de saúde.....	16
Tabela 2 - Projetos de lei apreciados em plenário (% , área e origem),1989-1994.....	26
Tabela 3 - Diferenças na tramitação de projetos de lei no Brasil.....	38
Tabela 4 - Frequência de projetos em relação ao tipo e estágio legislativo.....	64
Tabela 5 - Desenho de pesquisa relacionado ao modelo de eficácia legislativa.....	71
Tabela 6 - Estatísticas descritivas das variáveis.....	72
Tabela 7 - Características individuais e institucionais e eficácia legislativa.....	76

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS DE SAÚDE	15
1.2	AS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL	17
2	O PAPEL DO LEGISLATIVO BRASILEIRO	22
2.1	PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO.....	24
2.2	PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO	28
2.2.1	Tramitação de Projetos de Lei	28
2.2.2.1	Projeto de Emenda à Constituição	32
2.2.2.2	Projeto de Lei Complementar	33
2.2.2.3	Projeto de Lei de Conversão	34
2.2.2.4	Projeto de Lei de Ordinária	35
3	EFICÁCIA LEGISLATIVA	40
3.1	CONCEITO DE EFICÁCIA	40
3.2	BENEFÍCIOS DA ATIVIDADE LEGISLATIVA	43
4	FATORES QUE IMPULSIONAM A EFICÁCIA LEGISLATIVA	46
4.1	CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS.....	47
4.2	CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS.....	52
5	DESENHO DE PESQUISA E RESULTADOS	60
5.1	DADOS	60
5.2	VARIÁVEIS	61
5.2.1	Resposta	61
5.2.2	Explicativas	65
5.3	MÉTODO.....	69
5.4	RESULTADOS.....	72
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

Quais fatores explicam a eficácia legislativa das matérias legislativas na área da saúde? Esse trabalho pretende testar a hipótese de que parlamentares que detêm determinadas características individuais e institucionais seriam mais eficazes. Nesse contexto, a eficácia legislativa é conceituada como “a comprovada habilidade que um parlamentar possui em avançar com um projeto de lei oriundo de sua agenda política através do processo legislativo transformando-o em lei” (VOLDEN E WISEMAN, 2014, 2017).

Diante dessa perspectiva, o mecanismo causal se manifesta através da posse desses atributos pelo parlamentar, proporcionando um maior poder de influência sobre o processo legislativo, bem como sobre os demais membros que compõe a casa representativa. Além disso, a eficácia se apresentaria como um elemento que promove a diferenciação dos parlamentares, em termos de empenho, através da atuação dos mesmos no Congresso (VOLDEN E WISEMAN, 2014), principalmente em uma área de políticas públicas tão sensível à população como a área da saúde, como indica pesquisas recentes do IBOPE¹

Quanto aos atributos analisados que compõem as características individuais estão o gênero do parlamentar (JEYDEL E TAYLOR, 2003; HAYNIE, 2001; VOLDEN, WISEMAN E WITTMER, 2010) e o fato do mesmo ser profissional da área da saúde (MIQUEL E SNYDER, 2006), além das doações de campanha de grupos que podem se beneficiar com iniciativas legislativas nessa temática (CRONSSON, 2014) e a segurança eleitoral dos parlamentares (FRANTIZICH, 1979; HASECKE; MYCOFF, 2007; VOLDEN, WISEMAN E WITTMER, 2010). Em relação as características institucionais apresentam-se fatores como os cargos de prestígio que o parlamentar ocupa dentro da instituição (FRANTIZICH, 1979; HAYNIE, 2001; ANDERSON et al, 2003; MIQUEL E SNYDER, 2006; VOLDEN E WISEMAN, 2010, 20014, 2017) como presidência de comissões com poder terminativo, como é o caso da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), além da comissão que resguarda jurisdição sobre as iniciativas legislativas em saúde como é o caso da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos

¹ <https://oglobo.globo.com/brasil/ibope-saude-a-maior-preocupacao-do-eleitor-em-19-capitais-19996686> <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/26/saude-e-o-problema-mais-citado-pelos-eleitores-nos-estados-do-pais-apontam-pesquisas-ibope.ghtml> (acesso em 12/11/2018).

Deputados, além alocação do parlamentar na coalizão do Executivo (AMORIM NETO E SANTOS, 2003).

Para testar os efeitos dos fatores que contribuem para a tramitação e aprovação dos projetos em saúde foi um *score* de eficácia que classificará os parlamentares de acordo com a sua capacidade relacionada ao peso do tipo de projeto e o estágio legislativo em que ele se encontra em relação aos demais projetos das legislaturas analisadas.

Foram analisadas 1649 iniciativas legislativas propostas pelos deputados federais entre 1995 e 2014 alocados na área temática da saúde. Assim, a partir do score de eficácia legislativo que será a variável dependente do modelo, serão realizados testes através de regressões lineares com o objetivo de observar quais fatores podem influenciar na capacidade do parlamentar de tramitar projetos de sua autoria através do processo legislativo brasileiro.

Com vistas a garantia da replicabilidade e transparência dos resultados encontrados nesse trabalho, os dados coletados e utilizados nesse trabalho serão disponibilizados de forma pública através de repositório.

Nessa perspectiva o trabalho se divide em 6 partes: a primeira concerne a discussão relacionada a importância das políticas de saúde para a população, realiza uma breve síntese sobre as políticas de saúde no Brasil considerando seus avanços e obstáculos.

No capítulo 2, é possível observar o papel do poder Legislativo na construção de políticas públicas, as áreas temáticas que esse poder se localiza e sua relação com o Poder Executivo na construção legislativa do país. Além de promover o entendimento sobre o processo legislativo brasileiro, bem como a tramitação de tipos de iniciativas legislativas específicas.

No capítulo seguinte, é realizada uma ampla explicação relacionada ao conceito de eficácia legislativa, as formas de mensuração desse conceito transitável na medida em que é mensurado pelos autores desde a capacidade do parlamentar iniciar projetos legislativos (FRANTZICH, 1979), iniciativas que perpassam por estágios intermediários do processo legislativo (COX E TERRY, 2008) como análises mais complexas que observam a capacidade dos parlamentares em tramitarem projetos através dos estágios do processo legislativo como um todo (VOLDEN E WISEMAN, 2014).

No capítulo 4, orienta teoricamente esse trabalho através da discussão dos fatores mencionados pela literatura que tendem a promover uma maior eficácia legislativa. Dentre

esses fatores, estão os considerados no modelo de análise aqui considerado, como características individuais dos parlamentares e características institucionais.

Na sequência, são apresentados o desenho de pesquisa a ser realizado pelo trabalho, constando os dados utilizados para operacionalizar o modelo proposto, além da mensuração das variáveis dependente e independentes como também os resultados descritivos e aqueles relacionados aos testes de efeitos das características individuais e institucionais sobre o score de eficácia, desenvolvido para o contexto legislativo brasileiro e por último as considerações finais do trabalho que traz um resumo do trabalho desenvolvido, uma discussão dos resultados além da proposição de uma agenda de pesquisa futura relacionada a temática da eficácia legislativa.

1.1 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS DE SAÚDE

Nos últimos anos o Instituto IBOPE tem realizado pesquisas relacionadas aos principais problemas e preocupações que os brasileiros possuem. Nesse sentido, temas como saúde, segurança pública, educação, corrupção e meio ambiente, aparecem como possíveis escolhas. Apesar da variação entre os primeiros temas colocados estarem sempre entre saúde, educação e segurança, a corrupção tem pontuado entre os primeiros no que concerne aos principais problemas do Brasil. Entretanto, a saúde tem aparecido como “um problema crônico” segundo o instituto² desde a década de 1980.

É preciso considerar que no Brasil, a saúde foi estabelecida como “um direito de todos e dever do Estado” (CF 1988, Art.196) e no mesmo período foi criada uma das maiores políticas públicas de saúde do mundo segundo a Organização Mundial de Saúde³, o Sistema Único de Saúde (SUS), política essa que tem como objetivo prestar serviço de saúde de forma gratuita e universal para toda a população brasileira. Nesse contexto de promoção da saúde de forma gratuita e universal, estão presentes apenas sete países: Austrália, Reino Unido, Canadá, Noruega, Suécia, França e Brasil.

² <https://oglobo.globo.com/brasil/ibope-saude-a-maior-preocupacao-do-eleitor-em-19-capitais-19996686> acesso 12/11/2018. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/26/saude-e-o-problema-mais-citado-pelos-eleitores-nos-estados-do-pais-apontam-pesquisas-ibope.ghtml> acesso em 12/11/2018.

³ <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/04/subfinanciamento-limita-expansao-do-sus-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo.shtml> acesso em 15/11/2018.

Tabela 1 - Países com sistema público de saúde

País	População 2012 em milhões***	Gasto em Saúde- % PIB - em 2012*	Gasto Per capita - 2012 (em US\$)****
Austrália	22.911	5,92%	3.792
Brasil	202.401	4.32%	1.203
Canadá	34.868	7.66%	4.290
França	63.561	9.04%	4.100
Reino Unido	63.573	7.78% **	3.186
Noruega	5.018	7.67%	5.774
Suécia	9.543	7.85%	4.910

Fonte: Informações de 2014 da Fenam - Federação Nacional dos Médicos Fontes: <http://www.fenam.org.br/noticia/5233> - acesso em 12/11/2018. * Deepask - Gasto Público em saúde em percentual do PIB. **Grã-Bretanha *** <https://www.populationpyramid.net>. ****Health Nutrition and Population Statistics - World Bank 2012.

Assim, podemos perceber, que o único país em desenvolvimento que compõe a lista é o Brasil. Os gastos em porcentagem do PIB e de forma per capita ficam muito aquém comparado aos demais. No entanto, é preciso considerar que o Brasil possui um quantitativo populacional que chega a ser três vezes maior que o Reino Unido, o segundo maior da lista, o que dificulta ainda mais a promoção da política pública em termos de alcance e eficácia, gerando na população uma percepção de que a saúde é um problema que precisa ser melhorado.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo SUS e as demais políticas públicas de saúde, podemos observar que as políticas de saúde no Brasil, apesar de avançarem em termos de resultados, ainda precisam desenvolver-se através da melhoria da prestação do serviço aos cidadãos que utilizam o sistema público de saúde. As problemáticas referentes à saúde ainda são percebidas como crônicas pela população, como demonstra o Ibope. Nesse sentido, é habitual a observação dessas políticas e seus efeitos através da prestação de serviço de saúde à população. Contudo, pouco se observa sobre o processo de iniciação de tais políticas, sobre quais atores as iniciam e como elas tramitam no processo legislativo brasileiro, ou até mesmo quais propostas são aprovadas e em que estágio elas se localizam quando permanecem sobre custódia do Poder Legislativo. Além disso, pouca atenção é conferida também aos fatores que contribuem para que essas políticas caminhem no sentido da aprovação, e se tornem políticas vigentes a serem implementadas para a população.

1.2 AS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL

No Brasil, assim como ocorreu na Europa⁴, as ações estatais tinham como objetivo principal a solução de problemas relacionados à saúde sanitária da população através do estabelecimento de reformas⁵. Contudo, a partir da década de 1930, os trabalhadores começam a reivindicar políticas sociais mais amplas, no sentido de prestação de serviço à população em termos de atendimento à saúde, ou seja, soluções mais concretas que atendessem o cidadão de perto (BRAVO, 2001). Apesar das contestações públicas, as políticas de saúde no período centralizaram-se em medicina previdenciária e campanhas sanitárias através do combate de endemias e interiorização das ações (Ibid.).

Dessa maneira, a política de saúde brasileira, só começa a ter substancialidade a partir de 1945, com a instituição da Política Nacional de Saúde, onde houve uma melhora considerável das condições sanitárias, bem como maiores gastos públicos em saúde. Porém a mortalidade infantil e a ocorrência de doenças infecciosas ainda eram recorrentes e possuíam taxas elevadas. Na década de 1950, a atuação privada já era consistente, ocorrendo de forma organizada, pressionando o Estado para a prestação de serviços com fins lucrativos direcionando à formação de empresas médicas privadas (Ibid.).

Durante o período da ditadura militar no Brasil, as políticas de saúde foram utilizadas como forma de aumentar o poder de regulação do Estado. Entretanto, as políticas implementadas não foram capazes de solucionar os problemas existentes como a alta taxa de mortalidade infantil e alto nível de doenças infecciosas e parasitárias (Ibid.). Nesse período, as políticas privilegiaram ações privadas, específicas, curativas e individuais, associadas à expansão da indústria farmacêutica e de equipamentos hospitalares. Foi um período marcado já pelas dissonâncias entre o setor privado e público de saúde (Ibid.).

Uma das políticas mais importantes do período militar no que refere-se à saúde foi a criação do órgão federal INAMPS⁶ (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) em 1977, pela Lei nº 6.439, criado a partir da sua vertente previdenciária o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social). Tal órgão tinha como objetivo a realização de atendimentos médicos aos trabalhadores que contribuía formalmente para à previdência.

⁴ Medicina Social na Europa, ver Bravo (2001)

⁵ Reforma Carlos Chagas (1923):

<http://www.invivo.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=109&sid=7>

⁶ <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-assistencia-medica-da-previdencia-social-inamps>(acesso em 18/11/2018)

Assim, apesar do INAMPS dispor de rede própria, a maior parte dos atendimentos era realizada com o intermédio da iniciativa privada, através do estabelecimento de convênios, utilizando-se da lógica da medicina curativa, mas não preventiva⁷.

Em 1979, em ação conjunta com o Poder Executivo, foi realizado na Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados o 1º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde. Dentre outras ações, o simpósio determinou mudanças da atuação do INAMPS no sentido de ampliação dos atendimentos e da universalização da prestação de serviços, formando as bases da política de saúde que temos hoje.

Apesar da crise econômica que o país atravessava, a década de 1980 foi crucial na mobilização e reivindicação da população por direitos. Dentre as reivindicações, o direito à saúde constava como um dos principais pontos (RETKA et al, 2003). A redemocratização em curso promoveu políticas de saúde que agregaram um caráter técnico, mas que também agregaram as demandas sociais no sentido da ampliação de direitos e acesso à saúde (Ibid.).

Esse novo momento foi construído através da 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986), onde o objetivo era propor uma saúde pública com base em propostas plausíveis e concretas, conferindo as bases da criação do Sistema Único de Saúde⁸, oposto ao antigo regime previdenciário/assistencial, onde a oferta de serviços ocorria a partir de investimentos na iniciativa privada (Ibid.). Essa conferência contou com a participação democrática de entidades da sociedade civil, como sanitaristas, acadêmicos, profissionais de saúde, partidos políticos e movimentos sociais. Nesse momento, onde a Constituição Federal iria passar por uma reordenação jurídica substancial em termos de garantias de direitos à população, a saúde passou a ser tratada como uma questão política, de direcionamento de direitos e garantias (BRAVO, 2001). Nesse sentido, estabelecidos canais e mecanismos de controle e participação social para efetivar os princípios constitucionais que garantem o direito individual e social⁹.

Durante o processo de formulação da Constituição Federal de 1988, Bravo (2001) afirma que foram necessários vários acordos políticos e pressão popular, além de forte reivindicação do movimento sanitarista para que a saúde pública fosse considerada nos moldes firmados. Mesmo assim, nem todas as demandas foram atendidas, inclusive as demandas

⁷ <https://sistemaunicodesaude.weebly.com/histoacuteria.html>(acesso em 18/112018)

⁸ <http://www.funasa.gov.br/cronologia-historica-da-saude-publica>

⁹ <http://www.funasa.gov.br/cronologia-historica-da-saude-publica>

referentes à atuação reversa dos interesses empresariais, como financiamento do sistema público de saúde e o percentual de orçamento direcionado ao setor (Ibid. p.11).

Nesse período de ampliação de direitos e acesso à saúde, foi instaurado no país a partir do SUDS (Sistemas Unificados e Descentralizado de Saúde, 1987¹⁰), órgão ligado ao INAMPS. Este órgão tinha como objetivo pré-estruturar a descentralização da saúde, formando as bases para o SUS (Sistema Único de Saúde) nos estados brasileiros (BERENGUER, 1996).

Nos anos 90, ocorreu o estabelecimento de importantes legislações relacionadas a saúde, como a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990 e complementada pela Lei nº 8.142/1990) que estabelece o SUS e as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, além de sua organização e funcionamento. Essa foi a ocasião onde a pactuação de regras constitucionais foram postas em concretude, iniciando os processos de operacionalização que garantiriam o acesso irrestrito à saúde pública. Assim, o INAMPS acabou sendo extinto e suas competências transferidas às instâncias federal, estadual e municipal, gerando compartilhamento para os estados e municípios das responsabilidades pela gestão dos serviços de saúde¹¹.

A década de 90, foi marcada pela ocorrência de obstáculos à implementação do SUS por conta das políticas de diminuição do Estado (MACHADO, LIMA E BAPTISTA, 2017), através da delegação de responsabilidades para entes subnacionais, como é o caso do estabelecimento das agências reguladoras. Dentre elas constam a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Agência Nacional de Saúde Suplementar, ambas vinculadas ao Ministério da Saúde. A primeira realiza o controle sanitário dos produtos e serviços (nacionais ou importados), e a segunda regula a atuação dos planos e seguros privados de saúde no país; programas importantes foram estabelecidos até os anos 2000, dentre eles o Programa de Agentes Comunitários de Saúde. Com o propósito da diminuição da mortalidade infantil, o Estado passou a garantir a terapia antirretroviral aos portadores de HIV/AIDS, o Programa Saúde da Família (PSF) que visava o fortalecimento da atenção básica à saúde, bem como a Assistência Farmacêutica através da Lei dos Genéricos (Lei nº 9.787/1999) (MACHADO et al, 2017). Em síntese, nos anos 90, ocorreram inovações institucionais na área da saúde (na

¹⁰ Decreto nº 94.657, de 20 de julho de 1987 - Criação do SUDS.

¹¹[http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-assistencia-medica-da-previdencia-social-inamps\(20/11/2018\)](http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-assistencia-medica-da-previdencia-social-inamps(20/11/2018))

regulamentação e financiamento) e avanços em termos da expansão de programas específicos e da cobertura dos serviços descentralizados (Ibid., p. 152).

Os anos 2000, marcados pela estabilidade econômica, fomentaram as políticas sociais de combate à pobreza e expansão dos direitos à faixa mais vulnerável da população (Ibid.). Nesse sentido, foram adotadas políticas complementares à implementação do sistema único, que foram fundamentais para possibilitar o atendimento ao cidadão de forma mais completa e integrada.

Dentre as principais políticas estão o programa Brasil Sorridente, que proporcionou acesso à saúde bucal¹², o SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência), que promove o atendimento pré-hospitalar à vítimas em situação de urgência ou emergência¹³, o programa Farmácia Popular que promove o copagamento de remédios para doenças crônicas. Além disso, ocorreu a expansão do PSF, agregando novos profissionais e técnicas de tratamento disponíveis a população (Ibid.).

Apesar do desenvolvimento do sistema público de saúde através de ações integradas e complementares, o fortalecimento da economia também promoveu a consolidação do setor suplementar da saúde, acirrando debates quanto ao financiamento do sistema único que perpassa por repasses do setor privado¹⁴. Contudo, mudanças econômicas que ocorreram a partir de 2010 restringiram a expansão das políticas sociais no Brasil. Apesar da implantação de políticas habitacionais e da expansão das políticas de combate à pobreza, as políticas de saúde relacionadas à atenção básica foram mantidas, sem o enfrentamento dos problemas estruturais do SUS. No entanto, duas políticas representaram o marco governamental dessa fase: a expansão das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), que tem como função concentrar os atendimentos de saúde de complexidade intermediária, e o Programa Mais Médicos que objetivava suprir a carência de médicos nos municípios do interior e nas periferias das grandes cidades do Brasil (Ibid.).

¹² <http://www.brasil.gov.br/noticias/saude/2013/10/brasil-sorridente-e-o-maior-programa-de-saude-bucal-do-mundo> (acesso em 21/11/2018)

¹³ <http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/samu> (acesso em 21/11/2018)

¹⁴ Segundo a legislação que regula a atuação dos planos de saúde (Lei 9.656/1998), ficou atestado no artigo 32 “ Serão ressarcidos pelas operadoras dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, de acordo com normas a serem definidas pela ANS, os serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos, prestados a seus consumidores e respectivos dependentes, em instituições públicas ou privadas, conveniadas ou contratadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS”. Assim, usuários do sistema suplementar de saúde que receberem atendimento na rede pública de saúde devem ter os seus procedimentos ressarcidos pelas seguradoras ao sistema único de saúde.

Considerando a trajetória da saúde pública brasileira, precisamos creditar que o passo em direção à promoção de um sistema público e universal, num país com proporções continentais, com quantitativo populacional superior a 200 milhões de habitantes e que possui uma economia oscilante, é um ato empreendedor e sem precedentes iguais no mundo, principalmente ao considerar que os demais países que encararam essa tarefa, possuem uma estabilidade institucional e econômica mais consistente que a nossa.

No contexto brasileiro, portanto, é preciso salientar que a ocorrência de falhas no que concerne à implementação de políticas de cunho universalista, fazem parte da construção de um sistema que enfrenta barreiras institucionais, econômicas e sociais. Além disso, são políticas que precisam passar por avaliações periódicas e abrangentes, melhorando gradativamente a partir do aprendizado adquirido. Diante da conjuntura relacionada às políticas de saúde no Brasil, questiona-se, qual o papel dos poderes no que concerne à produção das políticas de saúde. Mais além, nos perguntamos: qual o papel do Poder Legislativo, que é o lócus institucional da produção legislativa, na elaboração de políticas que afetam a vida de milhões de brasileiros?

2 O PAPEL DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

O sistema político brasileiro foi desenhado através da conjunção de um Poder Executivo presidencialista, e de um Poder Legislativo composto pela representação proporcional de lista aberta. Esse arcabouço institucional, segundo alguns especialistas, levaria a impasses que poderiam comprometer a governabilidade, a estabilidade e a *accountability* das instituições (AMES, 2003; MORAIS, 2008). Nesse sentido, criou-se a expectativa de que as características do sistema político brasileiro, analisado através das interferências do sistema eleitoral, promoveria uma democracia de baixa qualidade (WEYLAND, 1996) por incitar atuações clientelistas entre os poderes Executivo e Legislativo, promovendo uma baixa governabilidade e, portanto, uma paralisia decisória (LAMOUNIER, 1994) no sistema político.

Contudo, análises que observam como as regras do jogo podem influenciar no comportamento dos atores políticos encontram resultados dissonantes. Dois renomados autores especialistas em estudos legislativos no Brasil, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), afirmam que as regras internas de funcionamento do Legislativo e do Executivo, como regras constitucionais e regimentos internos das casas, orientam a atuação cooperativa, favorecendo a governança e a interação entre os atores políticos, promovendo um sistema que produz resultados e é funcional. Nesse contexto, as relações entre Executivo e Legislativo, são formatadas com base nas regras institucionais, as quais são submetidas às ações dos entes políticos.

Após a Constituição Federal de 1988, o Legislativo, teve suas funções atualizadas no sentido de maior participação e influência no sistema político. As redefinições de participação do poder centraram-se desde maior controle das finanças, participação no orçamento e maior participação na nomeação dos membros do Tribunal de Contas. Também foi reduzido o quantitativo necessário de parlamentares para promoção da derrubada de veto presidencial – o que reduz os custos de conjunção de maiorias absolutas –, além da competência exclusiva para legislar sobre as concessões de exploração dos serviços de radiodifusão no país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.42).

Para além dessas atribuições, é preciso mencionar a miríade de atividades basilares às quais estão submetidos os parlamentares eleitos. Dentre as funções que podem ser realizadas pelos parlamentares, estão: a atuação em campanhas políticas com vistas a sua eleição ou manutenção no poder; atenção direcionada às demandas do seu eleitorado, seja no sentido de direcionar recursos (emendas parlamentares) para solucioná-las ou no sentido de direcionar a

atenção da opinião pública à essas demandas, bem como o intermédio entre as demandas do eleitorado e o Poder Executivo; o relacionamento com a mídia no sentido de transmitir as principais discussões que estão sendo realizadas dentro das instâncias da instituição representativa; a fiscalização das ações do Poder Executivo como também o exame dos projetos de lei enviados por ele; o exame e aprovação/rejeição do planejamento plurianual do governo federal, bem como a análise do orçamento para ano subsequente e a fiscalização adequada do uso os recursos públicos. Assim, apesar das funções de fiscalizador, debatedor, recrutador de demandas, ainda há a necessidade de o parlamentar entender de mecanismos de administração para que possa administrar pessoas, recursos e a estrutura ao qual está inserido e favorecer o relacionamento destes com a sociedade.

Além disso estão as atividades relacionadas à performance legislativa em si, que envolve desde a escrita, proposição, emendamento, acompanhamento e impulsionamento de propostas legislativas iniciadas pelos próprios parlamentares, como pelos outros poderes (Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelos Tribunais Superiores, pelo procurador-geral da República e os projetos que forem iniciados pela população). Assim, as atividades internas ao âmbito legislativo passam a percorrer o trajeto dentro das comissões, perpassando pelo plenário das casas legislativas, contando ainda com atuações em conjunto (entre deputados e senadores) na formação de comissões mistas com o objetivo de julgar tipos de projetos específicos (ex.: projetos de emenda à constituição), além da formação de coalizões em prol da aprovação ou rejeição de projetos de lei.

Apesar de percebermos essa miríade de atribuições que podem ser desenvolvidas pelos parlamentares ao serem eleitos, nos damos conta de que a função precípua que define o parlamentar como tal, é a função de legislar. Legislar, no sentido de construir, sugerir, alterar ou revogar normas, regras e responsabilidades junto à comunidade local, regional ou nacional com o objetivo de solucionar problemas, através das ferramentas institucionais que dispõe, que importunam os cidadãos aos quais ele representa.

Diante dessa dinâmica de atribuições, fica perceptível que o exercício da função de representante legislativo está imerso em uma intensa rede de *trade-offs* onde o mesmo precisa decidir em que tipos de atividades irá alocar seu tempo, talento e energia, além dos recursos políticos, econômicos e de pessoal que estão à disposição do cargo que ocupa, com vistas a sua manutenção ou ascensão de poder (MAYHEW, 2004). Diante desse quadro, fica clara a observação de que a dedicação à funções específicas pode reduzir a atenção e o esforço empregados pelos políticos a algumas atividades em detrimento de outras (CRONSSON, 2014)

e assim as possibilidades de retorno que as atividades realizadas ou as que foram preteridas podem trazer aos parlamentares.

No que concerne à atuação legislativa dos parlamentares brasileiros, um panorama foi realizado com representantes que atuaram no Congresso Nacional, dentre eles deputados federais e senadores, e percebeu-se que a dos 640 parlamentares que atuaram no biênio 2014-2015, apenas 46 (10 senadores e 36 deputados federais) conseguiram tramitar projetos de sua autoria no sentido da aprovação ano anterior (2014). Um exemplo disso, se dá pelo trabalho do ex-senador Marcelo Crivella (PRB-RJ) que em dois anos obteve 8 projetos aprovados e os deputados federais Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) que em dois anos conseguiu aprovar 3 projetos de sua autoria, seguido de Vicentino (PT-SP) e Vieira Cunha (PDT-RS), que também emplacaram 3 projetos cada um. Por outro lado, existem parlamentares que passam longos períodos como representantes legislativos e não conseguem obter êxito em relação aos seus projetos como é o caso do ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro, Jair Bolsonaro. O parlamentar que possui 26 anos de atuação dentro da Câmara dos Deputados, apresentou 171 projetos em sua trajetória, mas só obteve sucesso em apenas 1.

Essa diferença em termos de tramitação e aprovação de projetos, na qual observamos uma variação no “desempenho” dos parlamentares no legislativo – no sentido de maior eficácia no exercício de suas competências –, nos leva a realizar alguns questionamentos sobre como funciona o processo legislativo, porque alguns parlamentares conseguem obter mais sucesso e outro não? Que fatores podem influenciar nessa dinâmica?

2. 1 PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO

Apesar do Executivo possuir garantias que o qualifica para as iniciativas na condução das políticas públicas e gestão do Estado (TORRENS, 2013), cabe ao Legislativo primordialmente a tarefa de atuar como ente representativo dos interesses da população na sua forma mais basilar através de produção de leis. O Poder Legislativo é, portanto, o *locus* preferencial do sistema político brasileiro, assim como nas demais democracias, é o ator que detém a responsabilidade precípua de produzir leis. Além disso, é a principal instituição no que concerne “à legitimação da representação, do controle político, da fiscalização e da vigilância sobre a atividade governamental, atuando como o canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados” (Ibid., p.194).

No que concerne à produção legislativa da Câmara e do Senado, existe uma tendência da primeira em atuar como proponente de projetos – muito pela proximidade das demandas da população – e da segunda como revisora desses projetos, tanto no que concerne à sua viabilidade constitucional e econômica, quanto ao seu papel no quadro mais geral da institucionalização política do país. Apesar do Senado cumprir o papel de revisor, é a casa iniciadora da matéria (casa onde o processo de tramitação do projeto legislativo é iniciado) que detém a palavra final sobre a proposta de lei em questão. No caso de veto presidencial a um projeto originado em uma das casas legislativas federais, a decisão final sobre a viabilidade e continuidade da matéria fica a cargo do Congresso Nacional como um todo.

Desse modo, as análises realizadas por Figueiredo e Limongi (2001) e Amorim Neto e Santos (2003), que verificam como as áreas temáticas de políticas públicas se distribuem entre os poderes, apontam que o Executivo tem se dedicado a legislar através da área econômico-administrativa, inclusive por conta dos direcionamentos constitucionais garantidos à sua atuação. Por outro lado, o Legislativo tem conduzido principalmente as propostas de lei na área social, ao qual estão inseridas as matérias relacionadas à saúde, apesar disso não significar que há uma separação temática restrita, mas que os parlamentares possuem maiores condições de se concentrarem em problemas relacionados à solução da vida do cidadão médio (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Isso porque os representantes do legislativo possuem mais acesso às dificuldades enfrentadas pela população, problemas esses que podem ser localizados nos distritos, mas que atingem um grupo específico da população, grupo esse que pode estar pulverizado geograficamente pelo país (ALMEIDA, 2017).

Mediante esse aspecto, ao analisarem a produção legislativa dos poderes no período entre 1989-1998, Figueiredo e Limongi (2001) afirmam que a área social “é a única onde o número de leis iniciadas pelo Congresso se aproxima das do Executivo. Ao longo do período, porém, aumenta a capacidade do Legislativo para aprovar projetos de sua iniciativa” (Ibid., p.106), como podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 2 - Projetos de lei apreciados em plenário (% , área e origem), 1989-1994.

	Leis Sancionadas		Projetos de lei aprovados na Câmara s/ decisão do Senado		Projetos de lei rejeitados na Câmara ou no Senado	
	Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo	Executivo
Econômica	24	22 (48)	9	26	15	27
Administrativa	11	48 (27)	6	24	22	37
Social	57	29 (21)	76	40	42	27

Fonte: Figueiredo e Limongi (2001, p. 61). Elaboração da Autora. Entre parênteses valores de medidas provisórias.

Nesse sentido, no que concerne à produção de políticas realizadas pelo poder que possui a função precípua de legislar, podemos perceber que apesar dos incentivos paroquialistas em termos de políticas impulsionados pelo sistema eleitoral (MAINWARING, 1999; AMES, 2001), os parlamentares ao chegarem ao Congresso, estão inseridos num sistema onde os partidos, as lideranças e as regras institucionais internas orientam o comportamento da agência no processo decisório (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 2001; SANTOS, 1997; AMORIM NETO; RICCI, 2003) e assim, tendem à uma produção legislativa mais generalista, que alcance um maior quantitativo populacional pelo alto custo em conseguir apoio para políticas que possam o beneficiar ou apenas o seu eleitorado de forma individualizada ou concentrada (RICCI, 2003).

Assim, algumas expectativas quanto à atuação dos poderes, principalmente do Legislativo, no que concerne à produção legislativa e ao alcance que essas políticas seriam apenas influenciadas pelos retornos eleitorais, parecem não ocorrer quando se observa a produção legislativa dos parlamentares (RICCI, 2003).

Apesar dos fatores demonstrados pelos autores no sentido de explicitar à preponderâncias temáticas no que concerne à produção de políticas, análises mais recentes passam a considerar uma nova vertente do comportamento dos parlamentares no que concerne ao que é produzido por eles em termos de legislação, apesar das regras institucionais se manterem constantes durante os períodos analisados. Nesse sentido, Almeida (2017) realiza uma análise onde observa que ao longo dos anos, mais especificamente entre 1991-2002 e 2011-2014, uma mudança no comportamento dos parlamentares promoveu uma redução na atuação

individualizada dos líderes, apesar dos mesmos atuarem como representantes de grupos de parlamentares, e a redução no uso de mecanismos individualizados, também por parte do Executivo como medidas provisórias e pedidos de urgência. O autor explica que isso ocorreu por uma mudança no comportamento dos parlamentares em direção a uma atuação mais proativa, participativa e interada dos processos que envolvem o sistema político por dois motivos: o primeiro, relacionado a uma mudança na forma de representação que deixou de ser geograficamente localizada para uma representação direcionada a interesses e por isso baseada em atuação mais especializada dentro de espaço com jurisdição sobre temas específicos como é o caso das comissões legislativas e a segunda, relacionada a uma menor diferença entre os parlamentares que atuam na coalizão governativa e opositora.

Nesse sentido de nova atuação do papel do Legislativo em termos de produção de políticas públicas, Freitas (2016) corrobora Almeida (2017) sobre a mudança de comportamento dos parlamentares nos últimos anos, ficando menos submissos ao poder Executivo, propondo mais projetos, participando de forma mais ativa e crítica do processo decisório.

Freitas (2016) por exemplo analisa a produção legislativa dos parlamentares através do emendamento que os mesmos realizam aos projetos de lei enviados pelo Executivo. A autora encontra que com relação às medidas provisórias, que é uma variação de projeto de lei iniciado pelo Poder Executivo, os parlamentares chegam a contribuir com cerca de 40% do conteúdo (texto) da matéria, enquanto que, como um todo, o Legislativo é responsável por 36% dos conteúdos das leis produzidas no país. Esses autores corroboram, dentre outros fatores a importância de se analisar a produção de políticas no Brasil no sentido de observar como os representantes eleitos com a função de produzir legislação estão atuando, onde esses projetos se localizam no processo decisório, quais fatores podem influenciar na tramitação dessas matérias, e os que versam sobre a temática da saúde, onde estão, onde encontram barreiras, esses projetos conseguem se transformar em lei ou ficam no meio do caminho. Essas são algumas demandas que esse trabalho visa observar. Contudo, anteriormente à essas observações, é preciso analisar como funciona o processo legislativo brasileiro, e sobre quais condições regimentais e atores as matérias iniciadas pelos parlamentares sofrem influência para poderem se tornar norma jurídica e vir a solucionar demandas da população.

2.2 PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Como já mencionado anteriormente, o processo legislativo está imerso na atuação majoritária dos deputados federais, dos senadores e do Executivo. E por se submeter a várias instâncias através do processo decisório, a tramitação dos projetos de lei tende a ocorrer de forma lenta e se submeter a atores políticos que podem acelerar ou criar obstáculos à aprovação da matéria em discussão.

Nesse sentido, o processo de tramitação dos projetos de lei no país, a depender das particularidades de cada tipo de matéria, são submetidos a várias especificações como a exigência de quórum mínimo para iniciação ou aprovação de políticas e apesar das possíveis dificuldades interpeladas pelos atores legislativos através do processo decisório, existem mecanismos que podem garantir ou beneficiar a tramitação de projetos, principalmente através de relações de trocas de benefícios diretos ou apoio à demandas. Como exemplo disso, está a direção de emenda orçamentária para o eleitorado do parlamentar que a solicitou, realizado pelo Executivo. Essa ação do Executivo, pode impulsionar uma resposta mais cooperativa e disciplinada dos parlamentares em relação às demandas do presidente, ao mesmo tempo que demonstra aos eleitores a influência dos parlamentares no orçamento do país, na medida em que o mesmo consegue recursos para seu distrito. Desse modo, essas ações de troca e barganha também acontecem para garantir a aprovação de projetos de interesses dos parlamentares e também das iniciativas do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Mesmo considerando essas garantias e benesses, é preciso observar como funciona o processo legislativo brasileiro e como esses mecanismos institucionais são inseridos no processo decisório com vistas ao benefício da tramitação das matérias inseridas no legislativo. Desse modo, como já havíamos mencionado sobre a importância da atuação do legislativo na produção de políticas e principalmente do Legislativo, esse será considerado e assim a atuação dos deputados federais como atores iniciadores de matérias legislativas no processo decisório.

2.2.1 Tramitação de Projetos de Lei

De forma mais geral, um projeto de lei ao ser iniciado por um deputado federal, é recebido pela Câmara, protocolado e direcionado a Mesa Diretora que o encaminha para a comissão com jurisdição sobre a temática apresentada no projeto. No momento seguinte, quando o projeto já está sob a guarda da comissão legislativa são designados, pelos demais

membros da comissão, o presidente, o relator, bem como os vices e os membros permanentes da comissão, cargos que serão ocupados com vistas ao critério da proporcionalidade partidária respectiva ao início da legislatura.

Após a designação dos atores políticos que participarão das atividades da comissão, o presidente da comissão designará o tipo de deliberação ao qual a matéria será submetida, havendo, portanto, duas possibilidades: matéria será submetida ao caráter conclusivo da comissão, onde as emendas ao projeto tendem a ocorrer, onde as comissões têm o poder de decidir sobre a aprovação do projeto ou se o mesmo, será direcionado a deliberação no plenário.

Após essa decisão e a designação do relator da matéria, será confeccionado um parecer pelo mesmo constando o relatório (explicação do conteúdo da matéria) bem como o voto (a opinião fundamentada do relator recomendando a aprovação ou rejeição do projeto que foi submetido ao parecer) (Art. 129 do RICD). Esse parecer, será submetido à votação – emendas no caso do direcionamento dado pelo presidente – e no caso de sua aprovação em concomitante com o uso do poder conclusivo da comissão, o projeto é enviado às comissões com poder terminativo (CCJC e CFT), no sentido da observância da sua constitucionalidade e da adequação financeira da matéria ao orçamento do país.

Nesse caso, com a não-observância da inconstitucionalidade ou da não-oneração em demasia ao orçamento, o projeto segue para a próxima casa legislativa, e no caso de serem mencionadas possíveis inconstitucionalidades ou a possibilidade de gastos sobrepujantes, o projeto retorna à comissão para que seja readequado e assim possa seguir para o Senado após a realização de seus ajustes.

Anterior ao seguimento para o Senado, ainda existem etapas a serem seguidas dentro da Câmara que podem fazer parte da tramitação de um projeto de lei de forma mais geral. Nesse sentido, caso o Presidente da comissão declare a necessidade do projeto seguir para o plenário após a tramitação normal na comissão, o mesmo será encaminhado para votação podendo inclusive a matéria ser alvo de emendas e recursos que podem promover o retorno a comissão com jurisdição sobre o tema para discussão das emendas, promovendo uma nova tramitação pelo plenário para sua votação final e só assim seguir para o Senado, ao passo que no caso da não aceitação das mudanças propostas pelo plenário podem direcionar a comissão a solicitar o arquivamento do projeto de lei e sua tramitação ser finalizada.

Um outro grupo de atores, os líderes, detém forte poder de veto dentro do processo legislativo e podem dentre outros fatores interferir no prosseguimento das matérias legislativas

através do pedido de urgência, onde deslocam o projeto da comissão com jurisdição sobre o tema para a apreciação do plenário, mesmo quando a matéria está sob júdice do poder conclusivo, estabelecido pelo presidente da comissão. Essas lideranças atuam representando seus partidos, blocos partidários, o Governo e até a minoria.

No caso de o parecer da comissão já ter sido finalizado pelo relator no momento em que o líder requer urgência da matéria, o mesmo pode ser lido no plenário frente a um público mais amplo de parlamentares, anterior ao momento da votação, servindo de orientação aos debates que ocorreram na comissão, aos debates que ocorrerem no plenário.

Ao retirar o projeto para o plenário, o líder interferir na aprovação do mesmo através da construção de apoios, como também pode acelerar o processo decisório na medida em que reduz o tempo e as possíveis interferências na matéria realizadas pelos demais parlamentares, apesar de ser permissível a realização de emendas e pedidos de recurso neste estágio. Desse modo, a atuação do líder pode abreviar os estágios de tramitação, como reduzir o nível de debate e promover interferência individual do mesmo na matéria em relação a sua votação no plenário.

É preciso mencionar inclusive, que os trabalhos no plenário se referem a discussão, mais abreviada, mas onde se faz oportuna a apresentação de emendas e a votação da matéria pelos parlamentares, devendo os debatedores manifestarem primeiro o seu voto e em seguida realizar a sua explanação frente aos demais. Desse modo, a Mesa pode organizar as falas revezando os argumentos contrários e a favor da aprovação da matéria (Pacheco, 2013).

Em caso de aprovação da matéria no plenário, o projeto segue para tramitação no Senado onde será submetido a estágios similares aos que ocorreram na Câmara como sua inserção na comissão com jurisdição para debate sobre o tema, também é analisada sua constitucionalidade e a adequação da mesma ao ordenamento orçamentário do país. Há ainda, a tramitação pelo plenário da Câmara Alta, se assim for requisitada pelo presidente da comissão ou pelas lideranças, e no caso de aprovação, sem recursos ou emendas, o projeto segue para sanção do Executivo. Se ocorrer de o Senado emendar ou requisitar mudanças no projeto enviado pela Câmara, o mesmo retorna para a Câmara Baixa, uma vez que sendo ela a iniciadora da matéria, possui a palavra final quanto à disposição da matéria e com a aprovação dos recursos/emendas pela Câmara, ela própria encaminha o projeto para a sanção presidencial. No caso da aprovação do projeto pelo Executivo, este segue para promulgação e transformação em norma jurídica, e no caso de veto, a Câmara ainda pode derrubá-lo através da composição de maioria absoluta se assim for de interesse dos representantes legislativos eleitos.

Nesse sentido, a tramitação mais universalizada de uma matéria legislativa perpassa pela iniciação do projeto dentro da Câmara dos Deputados, no caso da instituição ter iniciado o projeto, perpassando por três comissões: a que detém jurisdição sobre a temática desenvolvida na matéria e pelas comissões que atestam sua constitucionalidade e o exame de compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária da matéria (art. 53 RICD), bem como pelo plenário da casa se assim o for requisitado. Em seguida, a matéria segue para o Senado onde será submetida a estágios similares aos percorridos na Câmara, e sendo aprovado, é direcionado para a aprovação do Executivo Federal, que no caso de não haver ressalvas, o transforma em norma jurídica. Essa tramitação pode ser demonstrada segundo a figura abaixo.

Figura 1 - Fluxo do Processo Legislativo Brasileiro



Fonte: Elaboração da Autora.

Ao considerar projetos que podem ser iniciados pelos parlamentares que compõem a Câmara dos Deputados, temos em vista que existem algumas possibilidades. Dentre elas estão os projetos de emenda à constituição, projetos de lei complementar, projetos de lei ordinária e projetos de lei de conversão. Além desses tipos de projetos, ainda há possibilidade de iniciação de projetos de decreto legislativo – que regulam matérias exclusivas do Congresso como ratificar tratados, julgar prestações de contas do Executivo como também autorizar sua ausência, concessões de emissoras de rádio e tv, dentre outros – e projetos de resolução que lidam com o ordenamento jurídico interno da Câmara, ou seja, as regras que regem o seu funcionamento ou regimento interno (Art. 108 do RICD).

Esse trabalho tem como objetivo a análise dos projetos de decreto legislativo, por isso se dedicará a uma explicação mais detalhada e aprofundada do processo de tramitação dos mesmos. Dentre essas informações, serão considerados o quórum necessário para iniciação e aprovação das matérias, turnos necessários à aprovação, regime da matéria, possibilidade de incidência de veto presidencial, sua vigência e os poderes que podem iniciar esse tipo de matéria, dentre outras informações.

2.2.2.1 Projeto de Emenda à Constituição

Inicialmente, para que seja iniciado um projeto de emenda à constituição – conhecido através da sua sigla PEC – é necessário um quórum mínimo de deputados federais (171) e senadores (27). A partir de sua iniciação é enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara, onde será direcionado um relator que promoverá um parecer a respeito da constitucionalidade da matéria. O parecer pode ser aprovado, aprovado com ressalvas (por conta de rejeição às emendas propostas ou a parte original que pode ter sido suprimida) ou rejeitado (onde será designado um novo relator que será responsável pela construção de um novo parecer constando a posição majoritária dos membros da comissão). Aprovado o parecer, este será encaminhado pelo Presidente da Câmara para uma comissão especial formada por membros da Câmara, com prazo de 40 sessões para proferir um parecer quanto ao mérito da matéria, que será votado através de maioria simples (presentes), uma vez que se discute o mérito, e não a PEC em si.

Com a aprovação do parecer referente ao mérito do projeto, a PEC segue para o Plenário da Câmara e é submetida a dois turnos votação, com intervalo de 5 sessões entre as votações (interstício). A PEC então só será aprovada a partir de votação favorável de 308 deputados (3/5), ou seja, maioria qualificada, através de votação nominal. A partir da aprovação no Plenário, retorna à Comissão Especial para a redação final, onde ainda pode ser submetida a emendas. Com a redação final retorna ao Plenário para votação do produto final redigido pela Comissão. Na sequência, é submetida a trâmites similares no Senado, seguindo para a CCJC e o relator também precisa promover um parecer (prazo de 30 dias), sendo também necessário o apoio de $\frac{1}{3}$ (27) dos senadores para a inclusão de uma emenda.

No Senado, o julgamento do mérito ocorre na própria CCJC, sem a necessidade da criação de uma comissão especial. Após a aprovação do mérito e constitucionalidade pela CCJC (Senado), o projeto de emenda à constituição segue para o plenário da casa que terá o prazo de 5 sessões para discussão da matéria. A aprovação também é dependente de dois turnos de votação com aprovação mínima de $\frac{3}{5}$ (49) senadores. O interstício entre as votações é de no mínimo 5 dias. As emendas podem ser propostas anteriormente à votação do primeiro turno e o mérito da matéria não pode ser alterado.

No plenário do Senado, a proposta da PEC pode ser rejeitada (e ser enviada ao arquivo com impeditivo de retorno na mesma legislatura), ou alterada, e assim reenviada a Câmara e aprovada (onde será comunicado à Câmara e convocada sessão de promulgação). Nesse sentido,

o projeto aprovado no Senado, é enviado ao Congresso onde será assinado pelo Presidente da República e entrará em vigor. É preciso mencionar, que os projetos de emenda à constituição não se submetem a requerimentos de urgência, ou seja, precisam tramitar seguindo todo o percurso e temporalidade regimentais do processo legislativo.

2.2.2.2 Projeto de Lei Complementar

Em seguida, estão os projetos de lei complementar, comumente conhecidos como PLPs. Essa variação de projeto de lei, lida com as normas de cooperação entre os entes federativos no que concerne às políticas públicas. As PLPs seguem um grau de tramitação, que guarda similaridades com a tramitação geral de um projeto de lei, ou seja, perpassa as comissões que resguardam a jurisdição pelo tema em discussão. São analisados também possíveis vícios de constitucionalidade, bem como de adequação financeira e orçamentária ao ordenamento econômico do país e assim, também são promovidos os devidos pareceres e votações desses pareceres pelos membros das comissões.

Nesse sentido, a autoria de PLPs pode ocorrer de forma conjunta, mas diferentemente das PECs, pode ser iniciada de forma individualizada por um parlamentar. Contudo, apesar de tramitar pelas comissões, assim como as PECs, não se submete ao poder conclusivo das comissões, precisando ser encaminhada ao plenário da casa para apreciação. As PLPs também podem ser submetidas a requerimentos de urgência pelas lideranças ou a pedido do presidente da república. Ao serem direcionadas ao plenário, as PLPs também são submetidas à votação nominal, e para que sejam aprovadas é preciso uma votação favorável de uma maioria absoluta, ou seja, que pelo menos 257 deputados votem a favor do projeto, em dois turnos de votação na Câmara, para que ela siga em direção ao Senado.

No Senado, as PLPs perpassam também as comissões que julgam méritos e vícios, também precisando tramitar em direção ao plenário, onde são submetidas à votação em turno único. Ainda sob a guarda do Senado, as PLPs podem receber emendas. Entretanto, ao retornarem à Câmara, a mesma pode apenas aceitar ou rejeitar as emendas, não sendo possível a Câmara produzir novas emendas ou ressalvas as emendas geradas pelo Senado.

Com as devidas aprovações, na Câmara e no Senado, o projeto de lei complementar segue para a análise do Poder Executivo que poderá vetar parcial ou totalmente o projeto, diferente das PECs ao qual não permitem veto do presidente, e só entrará em vigor após sanção ou promulgação do mesmo.

2.2.2.3 Projeto de Lei de Conversão

Os projetos de lei de conversão ou PLVs, são iniciados a partir das alterações realizadas por parlamentares em medidas provisórias editadas pelo Executivo. A medida provisória (MPV) apesar de possuir vigência de 60 dias – podendo ser prorrogado por mais 60 se as votações nas casas legislativas não forem concluídas –, precisa passar pelo crivo do Congresso para se tornar norma jurídica permanente. Caso não haja a apreciação da matéria em até 45 dias, a pauta do Congresso é “trancada” e a matéria entra em regime de urgência para ser analisada pela casa legislativa.

Assim, quando a MPV é encaminhada ao Congresso ela tem seus pressupostos constitucionais, orçamentários e o seu mérito enquanto problema relevante e urgente analisados por uma comissão mista composta de 12 senados e 12 deputados com número igual de suplentes. Além disso, é alocado um relator, normalmente um deputado, que será responsável pela produção de um parecer. Esse parlamentar poderá promover a alteração da medida provisória para uma PLV.

Nesse sentido, algumas possibilidades são plausíveis após a realização do parecer. A primeira possibilidade relaciona-se com o fato de a medida provisória poder se manter tal qual foi recebida pelo Congresso, sendo aprovada tanto pelo relator como pela comissão mista formada por deputados e senadores. Neste caso, a medida provisória é submetida ao plenário da casa, seguindo para o Senado, que através de sua aprovação segue para o Executivo, a fim de tornar-se norma jurídica através da promulgação do presidente.

Numa segunda perspectiva, a MPV pode ser completamente rejeitada e perder a validade após o período de sua vigência, tornando o Congresso responsável por produzir uma legislação que solucione a problemática ao qual a medida provisória editada pelo Executivo se propôs inicialmente. Esta possibilidade é de rara ocorrência, pois gera altos custos políticos aos parlamentares, que de forma mais descentralizada do que em relação ao Executivo, terão que promover uma solução que promova melhores efeitos do que a iniciada pelo Executivo para responder a uma questão de urgência ou relevância nacional.

Pode ocorrer um terceiro caminho, onde a MPV é submetida à alterações pelos parlamentares se transformando em PLV, sendo direcionada tanto à comissão especial para sua aprovação, quanto para o plenário da Câmara, onde será necessária a votação favorável de uma maioria simples – 128 deputados federais na Câmara e 21 senadores no Senado. Contudo, para

que a matéria entre para votação é preciso a presença de uma maioria absoluta dos parlamentares (257 deputados federais e 41 senadores). As votações de uma PLV se dão de forma simbólica, onde os parlamentares se mantêm sentados através da chamada do presidente da Casa. Nesse sentido, as PLVs não se submetem ao poder conclusivo das comissões, uma vez que precisa tramitar no plenário da Câmara. Podem ser submetidas à emendas nos estágios relacionados à comissão mista, no plenário da Câmara quanto no Senado, além de sua votação ocorrer em único turno nas duas casas legislativas, podendo ainda ser submetida a requerimento de urgência tanto pelo presidente quanto pelas lideranças. Ao ser aprovada pelo Senado, pode ainda ser submetida a veto presidencial, seja ele parcial ou total, tornando sua vigência possível após a sanção presidencial.

2.2.2.4 Projeto de Lei de Ordinária

Há ainda a tramitação dos projetos de lei ordinária, que se coloca como a forma de tramitação mais conhecida. Segundo a análise realizada, possui um nível de dificuldade maior do que as PLVs, pois não conta com aglutinações de parlamentares para julgar seus méritos, estando localizada logo abaixo das PLPs no que concerne ao nível de dificuldade na tramitação através do processo legislativo. Os projetos de lei ordinária seguem as mais variadas etapas do processo legislativo brasileiro. Ao serem iniciadas por um deputado federal, elas são direcionadas às comissões que têm capacidade de julgar o debate ao qual se propõe, além de serem analisadas suas adequações ao sistema orçamentário e vícios jurídicos e constitucionais, respectivamente. Nesse caso, as PLs – como são conhecidas – podem ser submetidas ao poder conclusivo das comissões como também podem ter suas tramitações submetidas a requerimentos de urgência pelos líderes, e assim chegarem de forma mais célere ao plenário da Câmara para votação.

Na etapa das comissões, as PLs são submetidas à realização de um parecer que deve ser votado na comissão, como também pode ser observado no plenário, caso alguma liderança assim direcione o projeto. Ao chegar ao plenário, as PLs são submetidas à votação através de maioria simples, sendo recomendado um quantitativo maior de parlamentares para que se possa garantir a sua aprovação. Além disso é nesse momento anterior à votação que o parecer, que pode não ter sido apreciado na comissão, pode ser lido pelo próprio relator da comissão com jurisdição sobre o tema. Assim, a votação também se dá de forma simbólica (os parlamentares favoráveis se mantêm sentados), apesar de poder haver o requerimento de votação nominal anterior à votação simbólica.

As emendas ao projeto podem ser realizadas tanto nas etapas da comissão, quanto no plenário da Câmara, e ainda ao chegar ao Senado. As votações se dão através de turno único nas duas casas legislativas. Com a aprovação do projeto, seja na etapa das comissões ou através do plenário da Câmara, o mesmo segue para o Senado onde será submetido à apreciação similar às que ocorreram na Câmara Federal e sendo apreciado de forma favorável, será direcionado ao Executivo para sua aprovação ou veto (parcial ou total). É preciso mencionar que sendo a Câmara responsável pela iniciação da matéria, é a mesma que resguarda a palavra final sobre o encaminhamento da matéria mesmo se o presidente resolver por vetá-lo. Contudo, no caso de o presidente aprová-lo, a matéria se torna vigente como norma jurídica no país a partir da sanção ou promulgação da matéria.

Seguindo todo esse processo de tramitação dos projetos de lei que podem ser iniciados por deputados federais no processo político brasileiro, ainda mais aqueles que podem versar sobre políticas relacionadas ao tema da saúde, a figura abaixo visa demonstrar o grau de dificuldade da tramitação de leis no processo legislativo, partindo do tipo que encontra mais dificuldades para os que tendem a tramitar de forma mais facilitada por conta da redução de barreiras, ou possibilidade de impulsionamento por parte dos atores políticos.

Figura 2 - Nível de dificuldade de tramitação dos projetos de lei no processo legislativo brasileiro.



Fonte: Elaboração da Autora

Como podemos perceber através da explicação anterior e da ilustração da figura, as PECs são mais difíceis de tramitarem no sentido de sua aprovação, por serem necessários, dentre outras coisas, de quóruns de iniciação da matéria, de aprovação, por exemplo. Por outro lado, os projetos de lei de conversão, que já vem numa perspectiva de solucionar com celeridade algum problema relevante e de urgência nacional e é proposto por um dos poderes, de forma individualizada, o que beneficia a sua tramitação e possibilidade de torna-se norma jurídica.

Para facilitar ainda mais o entendimento quanto ao processo de tramitação desses tipos de matérias legislativas, a tabela abaixo faz um apanhado geral e o mais completo possível das diferenças na tramitação desses tipos de projetos legislativos.

Tabela 3 - Diferenças na tramitação de projetos de lei no Brasil.

	PEC	PLP	PL	PLV
Objetivo	Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas.	A lei complementar fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme a Constituição ¹⁵	Trata de assuntos diversos da área penal, civil, tributária, administrativa e da maior parte das normas jurídicas do país, regulando quase todas as matérias de competência da União, com sanção do presidente da República ¹⁶	O PLV é um projeto apresentado à Medida Provisória, quando o deputado responsável por relatar a matéria conclui, por meio do parecer, por qualquer alteração no texto da medida (Resolução nº 1 de 2002-CN, art. 5º, § 4º, inciso I) ¹⁷
Autoria	1/3(171) deputados federais 1/3 (27) senadores pelo presidente da República; por mais da metade das assembleias legislativas dos estados. (Constituição, art. 60, caput) ¹⁸	Parlamentar ou comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional; Presidente da República; Supremo Tribunal Federal, tribunais superiores, procurador-geral da república e cidadãos	Parlamentar ou comissão da Câmara, do senado ou do Congresso Nacional; presidente da república; supremo tribunal Federal, tribunais superiores, procurador-geral da república e cidadãos	Executivo à Deputados ou Senadores
Aprovação	Majoria Qualificada 3/5 dos deputados federais (308) e 3/5 senadores (49) dos votos para aprovar o projeto	Majoria Absoluta dos membros da casa estejam presentes, ou seja, para aprovar é necessário que pelo menos 257 deputados federais e 41 Senadores votem a favor do projeto, sendo necessária a presença de um maior número de parlamentares para garantir a sua aprovação.	Majoria simples/relativa É preciso que estejam presentes a maioria absoluta dos deputados(257) e senadores(41) para iniciar o processo de votação, contudo para garantir a aprovação do projeto é preciso o voto favorável de 128 DF e 21 SEN.	Majoria simples/relativa É preciso que estejam presentes a maioria absoluta dos deputados (257) e senadores(41) para iniciar o processo de votação, contudo para garantir a aprovação do projeto é preciso o voto favorável de 128 deputados federais e 21 senadores.
Votação	Ostensiva nominal, no painel eletrônico ou por chamada. São registrados os nomes, os votos e o resultados da votação	Ostensiva nominal, no painel eletrônico ou por chamada. São registrados os nomes, os votos e o resultados da votação	Votação simbólica, os que permanecem sentados aprovam o projeto com a chamada do presidente da sessão. Pode ser requerido votação nominal, anterior a votação simbólica ocorrer.	Votação simbólica, os que permanecem sentados aprovam o projeto com a chamada do presidente da sessão. Pode ser requerido votação nominal, anterior a votação simbólica ocorrer.
Análise Conclusiva das Comissões¹⁹	Não se submete, precisa tramitar pelo Plenário da Câmara	Não se submete, precisa tramitar pelo Plenário da Câmara	Se submete ao Poder Conclusivo das Comissões	Não se submete, precisa tramitar pelo Plenário da Câmara

¹⁵ <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lei-complementar>

¹⁶ <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>

¹⁷ http://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/processo-legislativo

¹⁸ <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes>

¹⁹ Análise conclusiva das comissões: Projetos que recebem recursos contra o parecer conclusivo das comissões, também são submetidos a apreciação no Plenário.

Emendas	Podem ocorrer emendas na comissão especial, na Câmara e no Senado se apoiadas por 1/3 dos parlamentares em ambas as casas e anteriores ao primeiro turno de votação.	Em projetos iniciados na Câmara e submetido à emenda do Senado, essa emenda só poderá ser aceita ou rejeitada, não podem ser aprovadas emendas com ressalvas ou o projeto ser submetido a novas emendas na Câmara Baixa.	Pode receber emendas nas comissões legislativas, no plenário e do Senado.	Pode receber emendas nas comissão especial, no plenário e do Senado.
Turnos	Dois turnos em cada casa	Dois turnos na Câmara e um turno no Senado ²⁰	Um turno em cada casa	Um turno em cada casa
Apreciação	Sujeitas ao plenário das duas casas	Sujeitas ao plenário das duas casas	Sujeita aos plenários ou apenas às comissões das Casas (tramitação conclusiva)	Sujeitas ao plenário das duas casas
Regime	Sem Urgência	Urgência a partir de solicitação do Presidente ou das Lideranças	Urgência a partir de solicitação do Presidente ou das Lideranças	Urgência a partir de solicitação do Presidente ou das Lideranças
Tranca Pauta	Não	Sim, ao pedido de urgência	Sim, ao pedido de urgência	Sim, ao pedido de urgência
Veto Presidencial	Não	Parcial ou total.	Parcial ou total	Parcial ou total
Vigência	Após a aprovação já se torna parte integrante da Constituição. Não passa pela sanção presidencial. Vigência após passar pelas mesas da Câmara e Senado(art. 60 CF/88).	Após sanção ou promulgação.	Após sanção ou promulgação	Após sanção

Elaboração da Autora.

²⁰ <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lei-complementar>

3 EFICÁCIA LEGISLATIVA

Ao observarmos a miríade de atividades desenvolvidas pelos parlamentares, podemos perceber que a atuação legislativa em termos de produção de políticas públicas vem sendo amplamente analisada pela Ciência Política de diversas formas ao longo do tempo. Nesse sentido, o comportamento político dos legisladores vem sendo observado através dos efeitos de fatores exógenos sobre a produção legislativa dos parlamentares, como é o caso dos efeitos das doações de campanha em relação aos votos dados no plenário pelos parlamentares financiados – *roll call votes* – (ANSOLABEHERE et al., 2003), sobre as proposições de lei na área temática dos financiadores (CARVALHO, 2017), além do efeito do recebimento de recursos, durante as campanhas, sobre as atuações dos legisladores em comissões parlamentares que possuem jurisdição sobre as áreas de atuação econômica dos grupos financiadores (GRIMMER E POWELL, 2014).

Há ainda análises que observam a influência de fatores endógenos na produção legislativa dos parlamentares, conhecidas como estudos de *eficácia legislativa* que tendem a observar a capacidade dos parlamentares em iniciar, tramitar e aprovar projetos de lei de sua autoria através do processo legislativo (MATTHEWS, 1960; FRANTZICH, 1979; COX; TERRY, 2008; AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Esse termo foi primeiramente empregado por Matthews (1960), que o salientava através da habilidade do parlamentar em obter sucesso legislativo.

3.1 CONCEITO DE EFICÁCIA

As análises relacionadas à eficácia parlamentar se concentram em diversas frentes de observação, como as que analisam a capacidade do parlamentar em propor projetos de lei, observando o número de projetos iniciados bem como sua comparação com os que foram aprovados (FRANTZICH, 1979; WAWRO, 2000; JEYDEL; TAYLOR, 2003; GARAND; BURKE, 2006), ou as que se dedicam à observação do parlamentar em conseguir avançar com projetos de lei de sua autoria até estágios intermediários do processo legislativo – como é o caso das comissões – ou até a chegada dos mesmos ao plenário da Câmara (THOMAS; MOORE, 1991; ANDERSON et al., 2003; HASECKE; MYCOFF, 2007; COX; TERRY, 2008; CRONSSON, 2014). Há ainda aqueles que analisam a eficácia como a taxa de sucesso dos

representantes no que concerne à sua produção legislativa, ou seja, a capacidade dos mesmos em conseguirem aprovar os projetos de lei, tornando-os parte integrante do ordenamento jurídico do país, como do estudo realizado no contexto brasileiro por Amorim Neto e Santos (2003). Alguns estudos se dedicam a observar o tempo de tramitação dos projetos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; RENNÓ; HIROI, 2014); outros que observam a eficácia através da reputação dos parlamentares em relação a percepção dos demais colegas de atuação, lobbistas e jornalistas que atuam no Congresso (WHISTLER; ELLICKSON, 1988; MEYER, 1980; HAYNIE; 2001; MIQUEL; SNYDER, 2006) ou os que diferentes níveis de eficácia estão relacionados com a importância dos conteúdos dos projetos iniciados (ADLER; WILKERSON, 2005); além de estudos que observam a capacidade do projeto se tornar norma jurídica na medida em que o mesmo se aglutina à projetos já iniciados, ou seja, se tornam projetos caroneiros (CASAS; DENNY; WILKERSON, 2018).

Desse modo, podemos perceber a pulverização de estágios e fatores que são considerados pelos autores como eficácia legislativa. Contudo, uma análise que contribuiu de forma consistente com o debate conceitual de eficácia e que promove uma mensuração mais eficiente, inclusive em termos do modelo proposto, é a realizada por Volden e Wiseman (2014). Os autores conceituam eficácia como “a comprovada habilidade de um parlamentar avançar com um projeto de lei de sua agenda política através do processo legislativo no sentido de torná-lo lei” (Ibid). Volden e Wiseman (2014) corroboram Adler, Feeley e Wilkerson (2003), bem como Hasecke e Mycoff (2007) quando afirmam que o parlamentar eficaz precisa demonstrar quatro fatores, sendo esses a comprovada habilidade em ser um parlamentar eficaz, não bastando ter potencial para a eficácia;, obter sucesso em avançar com o projeto de lei através do processo legislativo e não bloquear ou diluir projetos alheios, serem considerados nos projetos iniciados pelo parlamentar *issues* de sua agenda política privada e não itens da agenda do partido, do presidente ou qualquer outro ator e por último, e conseguir mover o projeto iniciado através do processo legislativo em direção de sua transformação em lei.

As análises de eficácia possuem a intenção de acessar a eficácia do legislador e não da política, ou seja, é a eficácia do parlamentar em introduzi-la, tramitá-la e aprová-la por entre os estágios do processo legislativo, e não a implementação eficaz da política (FRANTZICH, 1979; VOLDEN; WISEMAN, 2014, p.8). Assim, como já havia sido mencionado por Frantzich (Ibid.), a passagem de uma legislação através do processo decisório, depende das ferramentas e recursos disponíveis ao uso do parlamentar, bem como relaciona-se com sua perseverança em acompanhar e impulsionar um projeto através de sua tramitação, servindo aos interesses e

objetivos desse representante. Inclusive, com o objetivo de elucidar o que de fato se entende por ser eficaz, relaciona-se a ideia de que ser eficaz, bem-sucedido, não significa aprovar projetos, mas é uma análise de cunho procedimental, de modo que quanto mais um parlamentar consegue avançar com seu projeto através do processo decisório, mais eficaz ele vai se tornando (GRUENBAUM, 2015).

Dessa maneira, Volden e Wiseman (2010, 2014, 2017) passam a analisar a eficácia parlamentar de forma diferenciada do que foi proposto até o momento, quando observam os estágios basilares do processo legislativo e a capacidade do parlamentar em tramitar um projeto de lei de sua agenda em direção à sua aprovação através do processo decisório, no sentido de que quanto mais um projeto tramita em direção a sua aprovação maior o seu score de eficácia. Os autores mensuram a eficácia através da observação do quantitativo de projetos localizados nos cinco estágios legislativos compreendidos entre os principais do processo legislativo, que são os projetos que foram iniciados, projetos recebidos nas comissões, projetos que passaram as comissões ou que chegaram ao plenário, além dos projetos que passaram da Câmara e os que se tornaram lei. O número de projetos nesses estágios é então relacionado com a substancialidade da matéria (conteúdo) e assim, é criado um score de eficácia para cada parlamentar de acordo com a sua produção legislativa.

Nesse aspecto, a análise se torna sofisticada por capturar a necessidade de se observar o processo legislativo como um todo, não se atendo apenas a observar de forma estanque a chegada à estágios específicos do processo decisório, nem apenas as diferenças ou proporções entre o que foi proposto e o que foi aprovado tornando-se lei, tornando o modelo muito mais completo e capaz de realizar generalizações do que trabalhos anteriores.

Dessa maneira, a eficácia é mencionada e mensurada de forma individual pelos autores (ADLER et al., 2003; VOLDEN; WISEMAN, 2009, 2014, 2017), apesar de se questionarem fatores exógenos à atuação dos parlamentares como influenciadoras da tramitação de matérias legislativas. Essa perspectiva é defendida por Anderson et al. (2003) quando afirma que os membros do legislativo podem impulsionar a sua eficácia através de ações individuais, como a iniciação de uma agenda de políticas amplas, realizando discursos no plenário e enfatizando o trabalho através de políticas locais. Concluem que “os legisladores não precisam se curvar sob o peso de suas realidades legislativas. Em vez disso, são capazes de influenciar o destino de sua legislação, comportando-se de maneira a encorajar sua passagem” (Ibid., p. 378). Além disso, como é uma atividade que se realiza de forma individual, apesar da necessidade de construção de coletivos de apoio e barganha, é preciso que o parlamentar se empenhe e utilize dos

mecanismos pessoais e institucionais para tramitar seus projetos em direção à aprovação. Ao observarmos esse argumento, espera-se que se empenhem na atividade legislativa pelo fato da mesma também providenciar benefícios aos parlamentares. Mas, que benefícios são esses?

3.2 BENEFÍCIOS DA ATIVIDADE LEGISLATIVA

Ao realizar uma análise com base na perspectiva de que os políticos buscam sua reeleição e de forma pragmática a sua manutenção no poder, inclusive através do avanço nos postos políticos ocupados, Mayhew (2004) afirma que os parlamentares que propõem projetos de lei se diferenciam dos demais em três frentes no que concerne à atenção do seu propenso eleitorado.

A primeira diferenciação se dá em termos ideológicos, isso porque na medida que um parlamentar propõe um projeto de lei, o seu conteúdo está localizado em algum ponto do espectro ideológico, o que pode informar aos cidadãos, bem como para os financiadores de suas campanhas, sobre a sua posição tomada (*position taking*) em relação ao assunto em si ou a problemática ao qual o seu projeto de lei se propõe a resolver.

A segunda forma de diferenciação relaciona-se com a possibilidade do parlamentar reclamar crédito (*credit claiming*) quanto aos seus feitos. Na medida em que ele consegue avançar com um projeto de lei e até transformá-lo em lei, ele pode reclamar crédito quanto aos benefícios através do seu trabalho e esforço legislativo em impulsionar a política no sentido de afirmar que, sem a sua atuação a população não estaria desfrutando da benfeitoria impetrada por ele. Dessa forma, Amorim Neto e Santos (2003) ainda afirmam que propor leis é uma atividade essencial dos deputados e que todos deveriam querer “enriquecer seus currículos com a promulgação de uma lei de sua autoria” (Ibid., p.684).

A última diferenciação mencionada por Mayhew (Op. Cit.) diz respeito à publicização (*advertising*) das atividades desenvolvidas pelo parlamentar. Nesse sentido, no momento em que o parlamentar consegue avançar ou aprovar projetos de sua autoria frente às inúmeras barreiras impostas pelo sistema político, é preciso que o mesmo publicize os seus desempenhos para que os cidadãos – eleitores ou potenciais eleitores – percebam as dificuldades que foram enfrentadas e revalidem sua manutenção no poder no próximo pleito, se assim o parlamentar o desejar.

Nesse aspecto, Mayhew (2004) afirma que esses são três benefícios que o parlamentar pode se utilizar, visando a sua manutenção no poder, quando o mesmo se empenha para garantir

que políticas que possam beneficiar a população ou parte dela, consigam avançar no processo decisório, no sentido de tornar-se parte vigente do ordenamento jurídico do país. Apesar de Frantzich (1979) afirmar que a introdução de uma legislação não necessariamente possa revelar o comprometimento de um parlamentar com a substância do projeto, Mayhew (Op. Cit.) declara que o impulsionamento da matéria em relação à tramitação e à aprovação da mesma demonstra que o parlamentar, pode estar seguindo objetivos pessoais e políticos (FRANTZICH, Op. Cit.), como também demonstrando para seu eleitorado que a sua atuação no Congresso é indispensável para que os cidadãos recebam os benefícios oriundos da matéria legislativa proposta (MAYHEW, Op. Cit.).

Nesse mesmo direcionamento, Fenno (1973) também credita que as atividades legislativas desenvolvidas pelos representantes eleitos exercem uma função importante de diferenciação, além da demonstração de poder e influência de uns parlamentares sobre os demais e sobre o processo legislativo. Nessa direção, a atuação com vistas à iniciação, empenho em sua tramitação e ao alcance da aprovação de projetos de lei demonstra também o interesse do parlamentar em entregar boas políticas públicas, seja à população ou especificamente ao seu eleitorado.

Além do processo de introdução de um projeto de lei demandar tempo, energia, *background* informacional do parlamentar e de seu *staff*, há ainda a árdua tarefa em direção a aprovação do projeto, no sentido de convencer um quantitativo importante de parlamentares, objetivando angariar apoio para a aprovação da matéria, como também a superação de obstáculos, sejam eles burocráticos ou legais, impostos pela Carta Magna ou pelo Regimento Interno da Casa Legislativa (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Seguindo a perspectiva da necessidade de analisar a tramitação dos projetos de lei desde a sua iniciação até a sua possível aprovação, percorrendo os principais estágios do complexo processo legislativo, é que esse trabalho se dedica. Nesse sentido, o objetivo ao qual se propõe esse trabalho está contido na análise dos projetos de lei iniciados por deputados federais relacionados à área temática da saúde dentre as legislaturas 50^a à 54^a.

Além de analisar projetos de lei de relevância temática para a população, a miríade de funções que podem ser realizadas e os *trade-offs* enfrentados pelos parlamentares e as dificuldades em exercer a sua função mais nuclear, esse trabalho tem como fim uma diferenciação da atuação dos parlamentares na medida em que observa os que estão iniciando, tramitando e aprovado projetos de lei através de um longo espectro temporal. Nesse sentido, a

pergunta de pesquisa ao qual esse trabalho se dedica de forma mais consistente é: *Quais fatores explicam a eficácia legislativa dos parlamentares quanto às legislações na área temática da saúde?*

4 FATORES QUE IMPULSIONAM A EFICÁCIA LEGISLATIVA

A literatura na Ciência Política já se dedica a algum tempo a analisar os fatores ou determinantes (VOLDEN; WISEMAN, 2014) que podem ser mencionados e testados sobre a eficácia legislativa dos parlamentares. Em tais análises, são elencados fatores relacionados às características pessoais dos parlamentares e fatores institucionais, como as posições que ocupam dentro das instituições do Poder Legislativo. Desse modo, esses fatores que contribuiriam para que os parlamentares tivessem melhores condições de impulsionar seus projetos de lei em direção à aprovação através do processo legislativo.

De acordo com esse ponto de vista, Volden e Wiseman (Ibid.) observam essas características e afirmam que o parlamentar eficaz seria aquele que possui habilidades inatas, ou seja, aquele que possui e busca adquirir ferramentas críticas, culturais e institucionais que podem auxiliar na sua atuação dentro da instituição. Dentre essas habilidades inatas, os autores citam um *checklist* de talentos, como: habilidade do parlamentar em selecionar prioridades, aglutinar propostas, observar o *timing* para movimentação dos projetos, além de possuir ou ser capaz de desenvolver capacidades relacionadas à persuasão e barganha em relação ao demais parlamentares (Ibid.). Nesse aspecto, os parlamentares eficazes seriam aqueles que dispõem de amplo conhecimento sobre o processo legislativo, sobre como os seus colegas se comportam e influenciam o processo político, sobre o *status quo* que permeia o ambiente legislativo. Ou seja, seria aquele parlamentar capaz de perceber, se adaptar e influenciar o cenário político vigente.

No sentido de adquirir ferramentas culturais, os autores apostam na capacidade do parlamentar de entender e vir a construir boas relações com os membros de seu gabinete, com seus distritos, seus partidos e colegas de atuação na casa legislativa. Por outro lado, as ferramentas críticas estariam relacionadas à capacidade do mesmo de ir além, ou seja, de entender o status quo vigente, mas ao mesmo tempo ser capaz de romper barreiras e realidades estabelecidas, realidades até informais, no sentido de promover suas crenças e projetos legislativos pelos estágios e atores envolvidos no processo decisório, encorajando suas ações e agindo de forma empreendedora dentro da instituição (ANDERSON et al, 2003).

Com relação às posições-chave, Volden e Wiseman (Op. Cit.) apontam que na medida em que um parlamentar é eleito e pretende avançar com projetos de lei de sua autoria, se faz indispensável que o político utilize de cargos específicos, como aqueles que detenham prerrogativas institucionais legais superiores, bem como prerrogativas que possam ser

utilizadas pelos mesmos como forma de barganhar (FRANTZICH, 1979) apoio e que facilitem o andamento dos projetos propostos por eles dentro da instituição legislativa. Desse modo, cargos de liderança, presidência e atuação dentro de blocos majoritários aparecem como posições vitais no sentido de favorecer a tramitação de matérias legislativas.

Assim, a literatura tem se dedicado fortemente, à análise de fatores observáveis relacionados aos parlamentares que possam influenciar sobre a sua capacidade individual de tramitar projetos de lei através do processo decisório. Desse modo, como menciona Whistler e Ellickson (1988), para que um projeto consiga tramitar de forma satisfatória pelos estágios do processo legislativo é preciso que o parlamentar detenha características que direcionem ao impulsionamento da matéria. A tramitação de um projeto em direção à aprovação dependeria muito pouco do conteúdo da matéria ou mesmo dos benefícios que a mesma pode trazer no momento de sua implementação pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, características relacionadas às capacidades individuais e institucionais de tramitar projetos de lei através do processo legislativo, estariam presentes como os principais fatores condutores da eficácia legislativa.

Dentre as principais características individuais relacionadas aos parlamentares estariam gênero, profissão, a segurança eleitoral dos mesmos e as doações que recebem para financiar as suas campanhas. Por outro lado, as características relacionadas à ocupação de cargos de relevância dentro da instituição legislativa – como lideranças e presidências, além da atuação como membro de grupos majoritários – seriam fatores que a literatura direciona como necessários para que o parlamentar obtenha sucesso na tramitação e até aprovação de projetos de lei de sua autoria (MATTHEWS, 1960; FRANTZICH, 1979; MEYER, 1980; WHISTLER; ELLICKSON, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; HAYNIE, 2001; JEYDEL; TAYLOR, 2003; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; MIQUEL; SNYDER, 2006; HASECKE; MYCOFF, 2007; COX; TERRY, 2008; VOLDEN; WISEMAN; WITTMER, 2010; VOLDEN; WISEMAN, 2011; 2014; 2017; OSNES, 2014)

4.1 CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS

Dentre as características individuais dos parlamentares que podem influenciar na sua capacidade de tramitar projetos de lei em direção à sua aprovação, estão: o gênero do parlamentar, a sua profissão, a segurança eleitoral que dispõe e a origem dos recursos que financiaram a sua campanha eleitoral.

Gênero

No que concerne ao gênero do parlamentar, esse fator ainda não encontra consensualidade na literatura, apesar de ser amplamente utilizado pelos modelos que testam eficácia, seja como variável principal de interesse, seja como controle (JEYDEL; TAYLOR, 2003; VOLDEN; WISEMAN; WITTMER, 2010; VOLDEN; WISEMAN, 2011; 2014; 2017).

Assim, as análises afirmam que as mulheres tendem a apresentar um maior número de projetos em áreas conhecidas como *women issues*, ou seja, áreas de políticas relacionadas aos direitos humanos, como direitos de gênero, discriminação ou igualdade, além de temas relacionados à família, saúde, educação e direitos sociais (VOLDEN; WISEMAN; WITTMER, Op. Cit.). Inclusive, as representantes eleitas do sexo feminino e brancas, tenderiam a apresentar melhores resultados em termos de eficácia no que concerne à essas temáticas do que os homens, inclusive os resultados ainda são mais visíveis quando as representantes femininas ocupam inclusive posições semelhantes aos homens dentro do Congresso (BRATTON; HAYNIE, 1999; VOLDEN et al., 2010, VOLDEN; WISEMAN, 2011).

Por outro lado, parte da literatura afirma que as mulheres não conseguem ser eficazes na tramitação e aprovação dos projetos de lei de sua agenda política pelo motivo do Legislativo ser uma instituição construída e promotora de “qualidades masculinas”, o que dificultaria a atuação e desenvolvimento de habilidades femininas nesse ambiente (ROSENTHAL, 1988). As mulheres precisariam depositar um nível maior de esforço e trabalho, em relação aos homens, para que possam ser respeitadas e prestigiadas dentro da instituição legislativa (REINGOLD, 1996).

Além disso, parte da literatura ainda afirma que as mulheres – bem como representantes de grupos minoritários – tendem a se dedicar à áreas de políticas pouco exploradas ou negligenciadas pelo *mainstream* político atuando de forma delegativa (*surrogate*) por conta das responsabilidades que assumem frente ao seu eleitorado (VOLDEN; WISEMAN; WITTMER, 2010). Esse tipo de representação, tende a se estabelecer entre as representantes femininas, e de grupos minoritários, pois esses parlamentares tendem a enxergar novas soluções, ou soluções ainda não inseridas no sistema político, para problemas que não foram resolvidos anteriormente por outros parlamentares (VOLDEN; WISEMAN, 2014).

Apesar do gênero já ser analisado de maneira consistente pela literatura, pouco se sabe sobre como o comportamento das mulheres eleitas representantes legislativas afetam a iniciação

e a tramitação dos projetos de lei (VOLDEN; WISEMAN; WITTMER, 2010). Desse modo, espera-se que:

H1: mulheres eleitas sejam mais eficazes em projetos de lei de saúde do que os parlamentares homens.

Profissão

A profissão, ou carreira escolhida para atuação liberal do representante pode influenciar na capacidade do mesmo de iniciar, tramitar e até aprovar projetos de lei (HAYNIE, 2001; MIQUEL; SNYDER, 2006; OSNES, 2014). Nesse sentido, análises realizadas por Haynie (Op. Cit.), Miquel e Snyder (Op. Cit.) consideram que o fato do parlamentar ser advogado o torna conhecedor do processo legislativo, porque eles possuem anos de treinamento e especialização na teoria e aplicação da lei. Desse modo, o fato do parlamentar ser advogado poderia, inclusive, promover efeitos melhores em relação a eficácia, do que ser membro de uma comissão de maior relevância, por exemplo (Ibid.). Além disso, existem também profissões que podem favorecer a atuação dos parlamentares, o que concerne ao seu trabalho dirigido às áreas temáticas de políticas, como por exemplo, políticas voltadas para a área de saúde.

A profissão, pode estar relacionada tanto o treinamento e conhecimento prévio do processo decisório, como pode beneficiar a eficácia do parlamentar quando o mesmo é amplo conhecedor da área temática de políticas públicas na qual o seu projeto se insere. Dessa maneira, esse conhecimento pode ser adquirido anteriormente à introdução do parlamentar na casa legislativa, como também pode ser construído através da sua atuação como representante de demandas e interesses sociais, na medida em que atua em ambientes de discussão especializada como é o caso das comissões legislativas.

Nesse sentido, sua formação técnica – ou seja, sua profissão – pode lhe garantir uma reputação frente aos seus colegas no sentido de creditá-lo poderes institucionais dentro da estrutura legislativa, ou seja, o parlamentar passa a ser reconhecido como um *expert* no assunto que se insere com proponente de políticas (KREHBIEL 1992; ADLER et al., 2005; ADLER; WILKERSON, 2005) e assim, os demais passam a contar com sua presença, informações e capacidades de diálogo no que concerne à discussão política na área que o mesmo domina, seja no plenário ou nas comissões legislativas (MIQUEL; SNYDER, 2006).

No contexto da análise de políticas de saúde, o fato da profissão do parlamentar estar ligada à área da saúde – como no caso do parlamentar ser médico ou enfermeiro – pode lhe fornecer melhores condições e expertise tanto para formular projetos, como para promover

debates e argumentos mais sólidos no que concerne à formação de coalizão de apoio, garantindo, portanto, maior poder de influência e barganha, como também estabelecimento de confiança com os demais parlamentares. Assim, a expectativa é de que

H2: parlamentares que são profissionais de áreas correlatas à saúde sejam mais eficazes em projetos de lei de saúde do que os de outras áreas.

Segurança Eleitoral

Quando um político é eleito através de uma grande margem de votos ou com grande diferença, nesse caso com um quantitativo de votos substancialmente superior ao segundo lugar, costuma-se conceituar essa condição de flexibilidade eleitoral, ou que esse parlamentar que se beneficiou de uma grande proporção de votos é eleitoralmente seguro (*electorally safe*) (FRANTZICH, 1979; JAYDEL; TAYLOR, 2003).

Nessa perspectiva, a literatura demonstra que uma larga margem eleitoral, além de demonstrar que o parlamentar tende à ações críveis, uma vez que seu eleitorado depositou substancial confiança sobre o mesmo ao reelegê-lo com uma larga vantagem eleitoral (BIANCO, 1994), também garante uma atuação mais flexível na medida em que o mesmo pode ir além dos objetivos mais restritos e interesses localizados, prometidos durante a campanha eleitoral (FIORINA, 1974; HASECKE; MYCOFF, 2007). Assim, esse parlamentar teria melhores condições eleitorais para poder dedicar mais tempo e esforço às atividades internas relacionadas à proposição e tramitação de matérias do que às atividades puramente eleitoreiras (VOLDEN; WISEMAN; WITTMER, 2010).

No caso brasileiro, Amorim Neto e Santos (2003) atestam que na Câmara existe a perspectiva informal de que os parlamentares que se beneficiam de maior peso eleitoral, tendem a ter seus projetos deferidos pelos seus pares com maior frequência, o que seria um demonstrativo de influência interna aos trabalhos da casa direcionados pela influência eleitoral. Como argumenta Frantzich (1979) a atividade legislativa no sentido da eficácia, é uma opção de atuação reservada para os representantes que estão pouco incertos com sua manutenção no poder.

Ainda sobre a diferença de atuação legislativa que ocorre entre os parlamentares que desfrutam de segurança eleitoral e os que não a possuem, Stein e Bickers (1995) e Anderson et al., (2003) mencionam que parlamentares eleitos com uma pequena margem de votos tendem a exercer a atividade legislativa mais direcionada a benefícios diretos para o seu distrito eleitoral, ao passo que, os “seguros” eleitoralmente possuem mais liberdade e podem tomar

decisões mais arriscadas, expandindo seu escopo e agendas legislativas durante as legislaturas em que atuam.

Inclusive, ao analisar a eficácia dos parlamentares em relação aos que possuem anos de experiência em atuação na Câmara, ou seja, os parlamentares sêniores, Frantzich (1979) encontra que os que pertencem ao partido majoritário e que são eleitoralmente seguros tendem a conseguir tramitar com maior facilidade os projetos de sua autoria pelos cursos do processo legislativo. Por isso, mantendo os demais fatores constantes, um membro do Congresso que se beneficia de uma flexibilidade eleitoral possui melhores condições de realizar manobras no Congresso, diferente daqueles que possuem obrigações estritas com seu eleitorado, fato esse que os deixa sem espaço para atuação mais independente e até empreendedora (FENNO, 1973; FRANTZICH, Op. Cit.). Nesse sentido, espera-se que

H3: parlamentares que desfrutam de maior segurança eleitoral tendem a ser mais eficazes em projetos de lei de sua autoria.

Doações de Campanha

Outro atributo que tende a aparecer nos modelos e que demonstram influência na eficácia dos parlamentares são as doações de campanha que os mesmos recebem de grupos de interesse. Nesse sentido, não seria qualquer doação que poderia exercer influência sobre a eficácia ou sobre a preocupação do parlamentar em direcionar seus recursos políticos e institucionais para inserir projetos e acompanhar a sua tramitação. Assim, as doações direcionadas por grupos que podem se favorecer das políticas públicas iniciadas pelos parlamentares, tendem a exercer maior influência na tramitação dos projetos inseridos pelos parlamentares no processo decisório (Ibid.).

O próprio recebimento pelos candidatos, de grandes montantes de recursos oriundos de grupos específicos, pode demonstrar que o candidato possui poucos fundos para suas próprias campanhas e precisam arrecadar recursos extras, direcionando seu tempo para tal atividade (HASECKE; MYCOFF, 2007). Nesse sentido, o futuro parlamentar – ou já incumbente – em busca de sua manutenção no poder, demonstra a sua disponibilidade em aceitar e atuar em prol de demandas específicas requeridas por esses grupos que os financiaram no momento em que eles chegaram no poder se reelegeram (ANSOLABEHRE et al., 2003; POWELL, 2014).

Além disso, os grupos tendem a exercer ainda mais influência sobre a atuação dos parlamentares a partir do momento que garantem a receptividade dos parlamentares, iniciada através das doações, ou quando já estabelecem relações com o partido do representante eleito

(MEYERS, 1980). Assim, essa influência no processo decisório e sobre a atuação dos parlamentares se faz mais presente como mencionam Frantzich (1979) e Meyers (Op. Cit.), quando o parlamentar receptor dos recursos, atua em cargos que garantem prerrogativas superiores em relação aos demais, especialmente quando são alocados em posições de lideranças dentro da instituição representativa de interesses.

No caso de áreas específicas de políticas públicas, como é o caso da saúde, o entendimento da atuação desses grupos e sua influência no processo decisório no sentido de direcionar políticas a serem iniciadas ou até mesmo na tramitação das mesmas, se faz ainda mais necessário quando se observa o processo de construção de um projeto de lei e sua tramitação pelo processo decisório (VOLDEN; WISEMAN, 2011).

Assim, as doações podem servir de incentivo à atuação dos parlamentares no sentido dos mesmos impulsionarem políticas que possam beneficiar os grupos que financiaram a sua chegada ao legislativo, como forma de retribuição ao investimento, como também, promover um refinanciamento futuro pelo grupo de interesse à campanha do parlamentar através da retrospectividade das ações legislativas favoráveis aos interesses dos financiadores. Esses são fatores que segundo Osnes (2014) tendem a impulsionar a eficácia, ou seja, incentivos recebidos durante os pleitos eleitorais ou até mesmo por relações de confiança estabelecidas com os partidos ou com os parlamentares diretamente.

Diante disso, a hipótese conjecturada é de que:

H4: parlamentares que tiveram suas campanhas financiadas por grupos que se beneficiam de projetos na área de saúde, são mais eficazes na tramitação de tais projetos.

4.2 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

Dentre as características institucionais dos parlamentares que podem influenciar na sua capacidade de tramitar projetos de lei em direção a sua aprovação, estão os cargos que detém prerrogativas superiores em relação aos demais parlamentares e a participação do parlamentar como membro de grupos majoritários dentro da instituição (HAYNIE, 2001; ANDERSON et al., 2003; VOLDEN; WISEMAN, 2011, 2014, 2017).

Essas características incluem a atuação dos parlamentares como: presidentes de comissões legislativas, sejam elas com poder terminativo (HAYNIE, Op. Cit.; VOLDEN E WISEMAN, Op. Cit.), além da comissão que resguarda poder de jurisdição sobre a área temática que o projeto de lei se insere (THOMAS; MOORE, 1991); posições de liderança, sejam elas partidárias, do bloco parlamentar e do Governo na Câmara (FRANTZICH, 1979; MEYER, 1980; HAYNIE, Op. Cit.; ANDERSON et al., 2003; JEYDEL E TAYLOR, 2003; AMORIM NETO; SANTOS; 2003; HASECKE; MYCOFF, 2007; VOLDEN; WISEMAN, 2011,2014, 2017). Além da ocupação desses cargos dentro da instituição, ainda é amplamente considerado pela literatura, a atuação do parlamentar enquanto membro do partido majoritário (MATTHEWS, 1960; FRANTZICH, Op. Cit.; MEYER, 1980; HAYNIE, Op. Cit.; ANDERSON et al., Op. Cit.; JEYDEL; TAYLOR, Op. Cit.; AMORIM NETO; SANTOS, Op. Cit.; HASECKE; MYCOFF, Op. Cit.; VOLDEN; WISEMAN, 2011, 2014, 2017).

Presidência das Comissões Legislativas

As comissões legislativas funcionam como *locus* de discussão especializada dentro das instituições representativas. Esses ambientes que têm por objetivo promovem debates de natureza mais técnica e mais densa sobre temas específicos de políticas públicas entre os parlamentares e grupos da sociedade civil. Nesse sentido, além dessas instituições demandarem a participação de parlamentares que já possuam um nível informacional substancial em relação a temática da comissão, esse é um ambiente que promove o desenvolvimento técnico em termos de processo legislativo, o desenvolvimento de capacidades de negociação e barganha, como também pode contribuir para que os parlamentares construam conhecimento consistente em relação à temática da comissão legislativa. Nesse sentido, as comissões legislativas operam no sistema político brasileiro com o objetivo de serem o *locus decisório* principal nas decisões relacionadas às políticas públicas (ALMEIDA, 2016).

Desse modo, considerando a importância das comissões como um estágio relevante do processo e como um ambiente que pode vir a favorecer a atuação legislativa dos seus membros, a literatura tem dedicado atenção ao parlamentar que ocupa a *cadeira* da instituição, ou seja, seu presidente.

Diante dessa perspectiva, o parlamentar que fosse direcionado à atuar como presidente de uma comissão legislativa – seja aquela que resguarda poderes terminativos ou aquela que detém a jurisdição sob uma temática específica, além de garantir os benefícios mencionados –

ainda gozaria das vantagens institucionais e regimentais que o cargo lhe direcionaria como por exemplo, o poder de agenda²¹ da comissão.

Assim a própria literatura indica que os parlamentares que são indicados para atuarem como presidentes em comissões legislativas, são aqueles que além de possuírem características individuais que contribuem para a sua atuação legislativa – como respaldo eleitoral e até financiadores de campanha ao qual interessa que o seu “investimento” esteja em posição de relevância (FRANTZICH, Op. Cit.) –, tendem a ser aqueles que, possuem capacidade técnica e de conhecimento do processo legislativo de forma mais consistente, que possuem entendimento temático aprofundado sobre a área de jurisdição da política, sendo também aquele que possui uma ampla capacidade de negociação e de construção de frentes políticas. São representantes que tendem a ter uma base eleitoral sólida, o que lhe garante maior poder de legitimidade, além de possuírem ampla experiência política e legislativa e que podem contribuir tanto para a sua carreira de forma individual, como para a atuação do seu partido no Congresso (FENNO, 1973; FRANTZICH, 1979)

Além dessas capacidades que podem estar relacionadas à pessoa do parlamentar, ao ocupar um cargo de presidência de comissão, o representante eleito passa a desfrutar também de garantias formais associadas ao posto que lhe trarão privilégios em termos legislativos, seja relacionado ao trânsito formal de projetos de lei, seja no estabelecimento de relações com os demais parlamentares (FRANTZICH, 1979). Assim, a posse do cargo pelo parlamentar é uma prova de sua influência, e os recursos disponibilizados podem ser negociados em troca de apoio dos seus pares para projetos de lei que foram encaminhados pelo mesmo (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Além das prerrogativas que podem beneficiar o parlamentar na tramitação de projetos e atuação no próprio sistema legislativo como expertise e o controle da agenda, os benefícios relacionados à liderança de uma comissão, podem permitir que os parlamentares favoreçam seus distritos e em última instância a si mesmos (ADLER, 2000; FENNO, 1973; HALL 1996; MAYHEW, 1974; ANDERSON et al., 2003). Por esses motivos, acredita-se que:

H5: os parlamentares que ocupam o cargo de presidência das comissões relevantes e da comissão que possui jurisdição sobre as políticas de saúde, sejam mais eficazes ao tramitarem projetos de lei relacionados à área temática.

²¹ Poder de agenda consiste no fato do parlamentar ter poder de decisão sobre quais matérias serão discutidas na instituição e quando elas entrarão para debate.

Lideranças

Além da posse de cargos relacionados à presidência das comissões legislativas, os cargos de liderança parlamentar resguardam características e garantias regimentais que os colocam em posição de superioridade em relação aos demais parlamentares que atuam na instituição (FRANTZICH, 1979).

Dentre algumas características que colocam os líderes em papel de prioridade frente aos demais parlamentares no contexto brasileiro, estão: a garantia do uso da fala no plenário e nas comissões legislativas – mesmo ele não sendo membro da mesma; a atuação como representante legítimo de seu partido ou bancada nas decisões ou discernimentos quanto a decisões legislativas relevantes; poder inserir requerimento de urgência à projetos de lei, o que pode deslocar essas matérias do poder de decisão das comissões para o plenário; fazer a ponte de conexão entre as demandas do grupo ao qual representa na casa legislativa e o Poder Executivo, em vice-versa; como também é o parlamentar que está de posse de garantias e recursos relacionados ao cargo que possui condições de direcionar a disciplina dos parlamentares por possuir instrumentos formais e informais que possibilitem a cooperação dos demais parlamentares que compõem a sua base (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Nesse sentido, os líderes – sejam eles partidários, de blocos ou líder do Governo na Câmara – todos gozam de prerrogativas regimentais que os colocam em posição de vantagem formal e informal, uma vez que para ocuparem esses cargos precisam da aprovação dos membros que compõem a bancada que representam, em relação aos demais parlamentares. Assim, no próprio momento da escolha dos representantes eleitos que irão ocupar essas posições dentro da estrutura legislativa, os demais parlamentares tendem a possuírem informações quanto à atuação dos candidatos ao cargos, no que concerne à capacidade de negociação e barganha (OSNES, 2014); feitos anteriores, seja na esfera federal ou atuações em esferas inferiores ou até mesmo no Executivo; como também o nível de expertise do processo legislativo.

É esperado inclusive que esse parlamentar consiga estabelecer boas relações com os membros do partido, com o Executivo, ter a capacidade de dialogar com a oposição, com outras casas legislativas, promover uma comunicação consistente com a mídia e a opinião pública, e que assim seja um parlamentar que naturalmente já possui mecanismos de influência intrínsecos à sua personalidade e características individuais – como respaldo eleitoral e expertise temática. Também é necessário que o parlamentar saiba se utilizar de instrumentos que estejam disponíveis ao cargo, como é o caso da distribuição de incentivos e recompensas sobre aqueles

que estão sob seu direto comando, e mais importante ainda, sobre os que não estão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; HASECHE; MYCOFF, 2007). Como menciona Frantzich (1979), a posição de liderança dentro de uma casa legislativa é basicamente uma posição de poder, demonstrando que o representante está localizado na elite dos parlamentares que atuam na legislatura.

Do mesmo modo, o líder, como o nome já indica, atua na representação de interesses coletivos da bancada que representa. Contudo isso não significa que o líder não possa atuar em prol de interesse próprio, seja realizando atividades com fins eleitorais – como direcionando recursos através de emendas ou outros benefícios localizados ao seu distrito ou reduto eleitoral –, como também realizando atividade legislativa mais amplas realizadas através da iniciação e tramitação de projetos de lei que podem ter seus efeitos percebidos de forma mais difusa, assumindo caráter nacional.

No que concerne à importância do líder em relação à sua capacidade de tramitação legislativa, os líderes são aqueles que resguardam grande poder (HAWLEY; WIRT, 1968, FRANTZICH, Op. Cit.) dentro da instituição legislativa. São capazes de congregam como de dividir, de beneficiarem o coletivo ou a si próprios, são responsáveis inclusive pela aceleração da tramitação de matérias, que podem ser as suas próprias ou podem ter influência suficiente para realizarem trocas de apoios para que suas matérias tramitem de forma a não encontrarem barreiras consistentes através do processo legislativo e por isso tendem a ser considerados parlamentares mais eficazes do que os membros *rank-and-file*, ou seja, do que os membros que atuam apenas como representantes eleitos e que não desfrutam dos benefícios de nenhuma posição de destaque dentro da instituição (MEYER, 1980; HAYNIE, 2001). Assim, espera-se que:

H6: parlamentares que ocupam posição de liderança sejam mais eficazes em projetos de lei de sua autoria, projetos de saúde.

Coalizão do Executivo

Outro atributo indispensável aos modelos de eficácia legislativa é a atuação do parlamentar enquanto membro do partido majoritário. Isso ocorre porque o parlamentar tende a se beneficiar do apoio dos demais membros que compõem o partido que obteve maioria no parlamento e assim, consegue facilitar a tramitação dos projetos de lei iniciados por ele (FRANTZICH, 1979; THOMAS; MOORE, 1991; HAYNIE, Op. Cit.; ANDERSON et al., 2003; COX; TERRY, 2008; VOLDEN; WISEMAN, 2001, 2014). Além disso, estão também

as garantias institucionais relacionadas a proporcionalidade de membros que o partido desfruta a alcançar o status de maioria que nesse sentido podem beneficiá-lo uma vez que o mesmo é também parte integrante do partido que ocupou o maior número de cadeiras.

Nesse sentido, pela proporcionalidade partidária, o partido majoritário tende a controlar os principais cargos, as principais presidências das comissões, principalmente as de maior relevância dentro da instituição, além de o maior número de integrantes proporcionar vantagens numéricas no que concerne a iniciação, tramitação e transposição de barreiras impostas pelos demais atores (FRANTZICH, 1979; HASECKE; MYCOFF, 2007; GRUENBAUM, 2015).

Apesar das vantagens associadas ao partido majoritário, é também mencionado pela literatura o *Paradoxo do Partido Majoritário*, referente à expectativa de que o partido que adquire o status de majoritário teria em seus membros o entendimento e promoção de ação coletiva no sentido do impulsionamento dos interesses do partido, ou seja, desenvolveriam estratégias políticas e sucesso legislativo coletivo. Contudo, uma vez que consegue alcançar esse status, os membros passam a perseguir de forma consistente seus objetivos pessoais, que podem entrar em conflito com os interesses do partido e erodir a cooperação que é necessária para que o partido mantenha o status de majoritário (DODD, 2005, *apud* HASECKE; MYCOFF, 2007, p. 609). Esse é mais um fator que corrobora a probabilidade de eficácia individual dos parlamentares que são membros do partido majoritário, uma vez que o partido tende a controlar a maior parte dos mecanismos institucionais necessários ao impulsionamento da tramitação de projetos legislativos pelo curso do processo decisório (HAYNIE, 2001; HASECKE; MYCOFF, 2007, VOLDEN; WISEMAN, 2011, 2014, 2017).

Quando o sistema político brasileiro é analisado, não há condições de inserção do partido majoritário no estudo, pois o multipartidarismo legislativo promove uma pulverização partidária quanto à ocupação das cadeiras legislativas, e nesse sentido, os modelos utilizam a composição partidária da coalizão do Executivo, ou seja, a composição de partidos que são convidados a atuarem nos cargos ministeriais que compõem o Poder Executivo, seja através da proporcionalidade partidária, seja, por troca de apoio do Legislativo as demandas do presidente eleito como forma de mensurar o efeito de ser membro de uma maioria governativa (AMORIM SANTOS; NETO, 2003).

Tal qual o partido majoritário em sistemas bipartidários, a composição de partidos que compõem a coalizão do poder Executivo tende a garantir prerrogativas similares no que concerne aos benefícios resguardados dentro da instituição legislativa. Na medida em que os

partidos que integram a base do Executivo tendem a serem favorecidos por recursos e cargos em troca de apoio no Legislativo de matérias enviadas pelo presidente ou seus ministros; os parlamentares que compõem esse coletivo também podem contar com o apoio dos demais integrantes da coalizão, inclusive quando resguardam uma reputação consistente, no que concerne a capacidade técnica do processo decisório e em termos de entendimento da área temática de políticas públicas (THOMAS; MOORE, 1991; ANDERSON et al., 2003) para tramitar e aprovar matérias iniciadas individualmente por parlamentares que constituem essa maioria (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

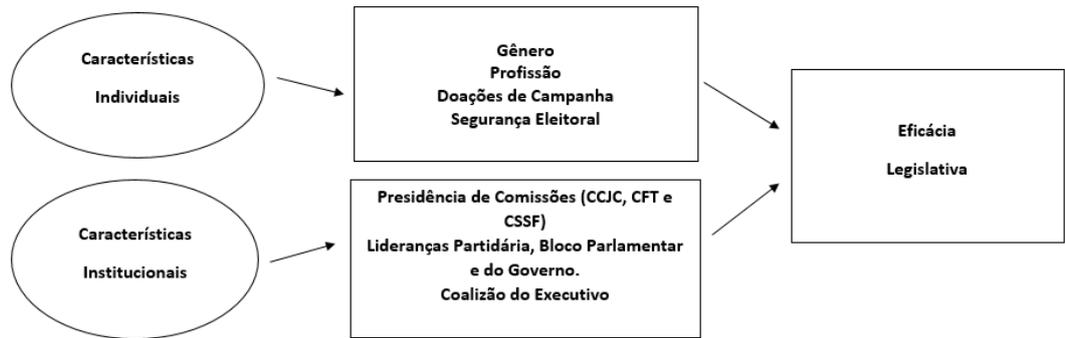
Nesse sentido, espera-se que tal qual os partidos majoritários dos sistemas bipartidários os que atuam como integrantes da coalizão do Executivo sejam ainda mais eficazes pois, além de poderem contar com o apoio dos seus colegas integrantes da mesma base, ainda se beneficiam dos cargos ministeriais e recursos associados que podem, servir no momento da negociação e construção de apoio com os demais parlamentares, no intuito de garantir uma tramitação facilitada das suas iniciativas legislativas.

Por esse motivo, a expectativa é de que:

H7: parlamentares que integram a coalizão do Executivo na Câmara sejam mais eficazes do que os que não a compõem.

Seguindo as perspectivas orientadas pela literatura atual sobre os efeitos que exercem influência sobre a eficácia dos parlamentares, ou seja, os fatores que podem beneficiar a tramitação dos projetos de lei de autoria dos deputados federais, é que esse trabalho visa se inserir. Desse modo, espera-se encontrar, com base nos argumentos levantados acima, que de forma mais geral, *as características individuais e institucionais dos parlamentares exerçam efeito positivo sobre a eficácia legislativa das matérias iniciados pelos parlamentares através do processo legislativo brasileiro.*

Desse modo, o modelo aqui considerado pode ser mais claramente observado na figura abaixo:

Figura 3 - Atributos e Variáveis do modelo de Eficácia Legislativa

Fonte: Elaboração da Autora

5 DESENHO DE PESQUISA E RESULTADOS

5.1 DADOS

O objetivo desse trabalho centra-se na análise do efeito que as características individuais e institucionais dos parlamentares podem exercer sobre a tramitação de projetos de leis propostos por eles.

Para que a execução desse objetivo, os dados relacionados aos parlamentares foram coletados através do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, constando desde dados biográficos como gênero e profissão, como também informações relacionadas aos cargos e posições que os mesmos ocupam dentro da instituição legislativa.

No que concerne aos projetos de lei iniciados pelos parlamentares, os mesmos foram cedidos pelo Sileg²² constando informações como: número, tipo de matéria, regime de tramitação, área temática, ementa, autor e localizações de tramitação dentro da instituição. De posse desses dados, foi realizado o recorte temático (categorização temática realizada pela própria Câmara dos Deputados) de todos os projetos de lei de saúde entre 1995-2014, totalizando 1649 projetos iniciados pelos deputados federais entre as legislaturas 50^a à 54^a.

Seguindo essa perspectiva, a temporalidade estabelecida ocorreu pela conjunção de alguns fatores, como: o encaminhamento da estabilidade democrática das instituições brasileiras, e dentre elas a instituição legislativa federal, além da solidez, robustez e acesso aos dados relacionados aos parlamentares, bem como a sua produção legislativa. Esse recorte temporal envolve o interstício de governos estáveis- primeiro governo do presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) até o primeiro governo da primeira mulher eleita presidenta do Brasil, Dilma Vana Rousseff (2010-2014), legitimamente eleitos e que se dedicaram ao aprimoramento das instituições brasileiras.

Além dessas informações, ainda foram disponibilizados, através do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, os dados relacionados às doações de campanha recebidas pelos parlamentares, bem como, o número de votos válidos, além do número total de eleitores do distrito ao qual o parlamentar foi escolhido representante.

Outros dados disponibilizados e que foram indispensáveis para a realização desse trabalho, são os partidos do Legislativo que compõem a coalizão do Executivo, que foi disponibilizada pelo Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Nesse banco consta

²² Sistema Legislativo de Informação da Câmara dos Deputados

a lista dos partidos que compõem a base do governo desde 1988. Contudo, para fins de composição desse trabalho, foram selecionados os partidos que atuaram na coalizão do 1º Governo Fernando Henrique Cardoso até o 1º Governo de Dilma Vana Rousseff, correspondendo ao recorte temporal desta dissertação.

5.2 VARIÁVEIS

5.2.1 Resposta

Score de Eficácia Legislativa

O escore de eficácia legislativa é formulado a partir das iniciativas legislativas, bem como sua tramitação, dos deputados federais brasileiros. Inicialmente, dentre os tipos de projetos que podem ser de autoria dos deputados, e que tenham relação com a produção de políticas públicas para a população, foram selecionadas as tipologias: projeto de emenda à constituição (PEC), projeto de lei complementar (PLP), projeto de lei ordinária (PL) e projeto de lei de conversão (PLV). Desse modo, foram excluídos da construção do escore: decretos legislativos e projetos de resolução.

A segunda seleção das matérias legislativas se dá pela temática ao qual está associada e que foi realizada pela própria Câmara dos Deputados. Nesse sentido, foram selecionados apenas os projetos relacionados à temática da saúde resultando no quantitativo de 1649 iniciativas entre 1995-2014.

Antes de explicarmos como foi criado o *score*, é preciso lembrar que eficácia legislativa significa a capacidade do parlamentar em tramitar projetos de lei oriundos de sua agenda política, ou seja, projetos iniciados e que tramitaram no sentido de se tornarem norma jurídica. Dessa forma, a classificação aqui realizada considera os estágios de tramitação das matérias legislativas iniciadas pelos deputados federais.

Dessa maneira, a elaboração do escore depende de duas condições aos quais estão submetidas as iniciativas legislativas: o estágio legislativo e o tipo de iniciativa legislativa.

Estágios Legislativos

Para a classificação dos projetos em seus respectivos estágios legislativos foram utilizadas as especificações criadas pela própria Câmara Federal.

As duas principais especificações consideradas foram a Situação na Câmara e Avaliação.

Inicialmente, todos os projetos que foram iniciados por deputados federais e que já possuíam a *Situação na Câmara* constando como *transformado em norma jurídica* foram imediatamente classificados com o valor 1 no que concerne ao estágio legislativo e filtrados da seleção de projetos para a classificação dos demais.

Em seguida, os projetos que constam em *Situação na Câmara* sob a condição de *encaminhados aos Senado Federal* foram classificados com valor 0,8 e assim como os anteriores suprimidos da seleção para que seleção seguisse aos demais.

Na sequência, mantem-se a classificação de *Situação na Câmara* e agrupando os projetos por duas condições a partir da classificação da *Avaliação*, quais sejam: *Proposição Sujeita à Avaliação do Plenário* e *Proposição Sujeita à Avaliação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II*. De modo que os projetos nessas condições são associados ao plenário e as comissões, assumindo os respectivos valores no processo legislativo, 0,6 e 0,4.

Por último, todos os projetos remanescentes da classificação oriunda da Câmara nesses termos, foram relacionados aos projetos iniciados receberam uma valoração 0,2 de eficácia relacionada ao seu estágio de tramitação ainda introdutório.

É preciso esclarecer que o valor inicial de 0,2 ser alocado nos projetos que se encontram no estágio inicial de tramitação, faz com que consigamos diferenciar os parlamentares que tiveram a proatividade - de dedicar seu tempo, talento, energia e recursos – daqueles que não o tiveram (ANDERSON et al., 2003; VOLDEN; WISEMAN, 2014). Assim, para que um parlamentar possa ser favorecido com algum nível de eficácia é preciso que o mesmo tenha ao menos proposto alguma iniciativa legislativa.

Outra questão abordada em outra versão desse trabalho, refere-se ao último estágio legislativo não ser presidente e sim Lei, quando são considerados os estágios legislativos. Isso ocorre, pois, o próprio Sileg categoriza através da *Situação na Câmara*, que o projeto foi transformado em norma jurídica, por isso não é necessário considerar a atuação do presidente em si, mas apenas se a iniciativa tornou-se parte da legislação vigente.

Dessa maneira, a figura abaixo ajuda na visualização dessa classificação:

Figura 4 – Classificação dos estágios dos projetos de lei em saúde



Fonte: Elaboração da Autora

Além da classificação do estágio legislativo²³ ao qual o projeto estava submetido, foi adicionado ao cálculo do score de eficácia o peso do projeto de lei.

Tipos de Iniciativa Legislativa

Com vistas a criação do escore de eficácia adequado ao contexto brasileiro de tramitação de iniciativas legislativas, é de extrema importância considerar o tipo de matéria que está sob análise, uma vez que cada uma resguarda particularidades de tramitação, veto, apreciação.

Nesse sentido, com vistas aos níveis de dificuldade as PECs foram associadas ao peso 5 as PLPs peso 3, as PLs peso 2 e as PLVs peso 1. Essa alocação se deu por motivos analíticos relacionados aos quóruns necessários a iniciação, aprovação e demais características anteriormente mencionadas sobre as matérias legislativas.

Diante das subclassificações anteriores, o escore de eficácia foi gerado tomando como base a proposição analítica de eficácia realizada por Volden e Wiseman (2014), contudo os pesos das matérias foram alterados com vistas a adequação aos tipos de iniciativas legislativas brasileiras. Nesse sentido, o score foi elaborado a partir da agregação por parlamentar (*i*) dos estágios legislativos e pesos dos projetos que o mesmo iniciou, dividido pelo somatório dos produtos do número de projetos multiplicado pelo valor do estágio e o peso associado de todas as legislaturas analisadas, como demonstra a figura abaixo.

²³ É preciso mencionar que a classificação dos estágios legislativos dos projetos foi realizada logo após ao recebimento dos dados (09/07/2018), fornecidos pela Câmara Federal, por isso, hoje, muitos desses projetos podem ter sido arquivados ou avançado no processo legislativo.

Figura 5 – Score de Eficácia Legislativa

$$\begin{aligned}
 \text{Score de Eficácia Legislativa} &= \left[\left(\frac{(n.\text{intro.pec} + n.\text{intro.plp} + n.\text{intro.pl} + n.\text{intro.plv})i}{(\sum n.\text{intro.pec} + \sum n.\text{intro.plp} + \sum n.\text{intro.pl} + \sum n.\text{intro.plv})j} \right) + \right. \\
 &\quad \left(\frac{(n.\text{com.pec} + n.\text{com.plp} + n.\text{com.pl} + n.\text{com.plv})i}{(\sum n.\text{com.pec} + \sum n.\text{com.plp} + \sum n.\text{com.pl} + \sum n.\text{com.plv})j} \right) + \\
 &\quad \left(\frac{(n.\text{plen.pec} + n.\text{plen.plp} + n.\text{plen.pl} + n.\text{plen.plv})i}{(\sum n.\text{plen.pec} + \sum n.\text{plen.plp} + \sum n.\text{plen.pl} + \sum n.\text{plen.plv})j} \right) + \\
 &\quad \left(\frac{(n.\text{sen.pec} + n.\text{sen.plp} + n.\text{sen.pl} + n.\text{sen.plv})i}{(\sum n.\text{sen.pec} + \sum n.\text{sen.plp} + \sum n.\text{sen.pl} + \sum n.\text{sen.plv})j} \right) + \\
 &\quad \left. \left(\frac{(n.\text{lei.pec} + n.\text{lei.plp} + n.\text{lei.pl} + n.\text{lei.plv})i}{(\sum n.\text{lei.pec} + \sum n.\text{lei.plp} + \sum n.\text{lei.pl} + \sum n.\text{lei.plv})j} \right) \right] \left[\frac{N}{5} \right]
 \end{aligned}$$

Elaboração da Autora adequando Volden e Wiseman (2014).

Nesse caso, a fórmula possui como fatores do somatório da relação entre o número de projetos relacionados a cada estágio legislativo (introdução = 0,2; comissão = 0,4; plenário = 0,6; senado = 0,8 e lei = 1,0) e seus tipos (pec=5; plp=3; pl=2 e plv=1), por parlamentar(*i*) e entre as legislaturas(*j*) e esse valor foi multiplicado por $N/5$ ²⁴.

A tabela abaixo demonstra a frequência dos projetos relacionados a temática da saúde, entre 1995 e 2014, dentre os estágios e tipos de matérias.

Tabela 4 - Frequência de projetos em relação ao tipo e estágio legislativo (1995 – 2014).

Estágio Legislativo	Tipo das Iniciativas Legislativas				Total (%)
	PEC	PLP	PL	PLV	
Introdução	2	2	36	2	42 (2,54)
Comissão	0	0	1014	0	1014 (61,49)
Plenário	20	23	487	1	531 (32,20)
Senado	0	0	30	0	30 (1,81)
Lei	0	0	32	0	32 (1,94)
Total	22	25	1599	3	1649 (100%)

Elaboração da Autora.

Dessa maneira, cada parlamentar vai possuir o seu score de eficácia individual relacionado à legislatura sob análise. A classificação dos projetos de lei por entre os estágios do processo legislativo, os pesos relacionados aos tipos de projetos envolvidos na análise e o

²⁴ A divisão tem como foco tornar a média dos scores 1, por essa razão, o N corresponde ao número de parlamentares (513) e o denominador “5” ao número de estágios legislativos considerados na análise, essa divisão resulta no valor 102,6 ao qual serão proporcionados os valores iniciais do score, tal qual realizaram Volden e Wiseman (2014).

score de eficácia parlamentar foram desenvolvidos com base na atuação do grupo de pesquisa orientado pela Professora Dr^a Mariana Batista²⁵ na UFPE entre 2018 e 2019.

Como mencionado anteriormente, esse escore toma como base o realizado por Volden e Wiseman (2014), contudo, algumas diferenças foram propostas. Diferente dos autores, que adicionam pesos aos projetos de acordo com a substancialidade do conteúdo da matéria, os pesos aqui inseridos, seguem a lógica do tipo de iniciativa, levando em consideração os processos aos quais precisam ser submetidos e assim diferentes níveis de veto durante suas trajetórias legislativas. Diante disso, a ponderação relacionada ao tipo de matéria, parece ser uma medida adequada ao propósito dessa análise.

Quanto ao score e ao valor unitário direcionado a cada parlamentar, é necessário mencionar sobre a situação de coautoria dos projetos. No caso brasileiro, os coautores atuam apenas como atores que endossam, apoiam a iniciação de um projeto de outro parlamentar, eles de fato não atuam como autores, por isso, no caso da coautoria não foi direcionado ao parlamentar uma pontuação relacionada a matéria ao qual o mesmo atuou como coautor pelo baixo esforço em relação à tramitação da matéria.

5.2.2 Explicativas

Após as explicações relacionadas à variável dependente, mencionarem os possíveis explicativos que podem influenciar na capacidade do parlamentar de tramitar matérias de sua autoria através do processo decisório. Seguindo a recomendação da literatura, fatores como o gênero do parlamentar, a profissão, as doações de campanha, a segurança eleitoral, como também cargos que ocupa dentro da instituição legislativa e se o partido do parlamentar é membro da coalizão do Executivo são mencionados como elementos que podem induzir a uma maior capacidade, do parlamentar, em tramitar projetos de sua autoria.

Gênero do Parlamentar

Os parlamentares foram identificados de acordo com seu gênero, visando a observar se parlamentares mulheres seriam mais eficazes do ponto de vista legislativo em relação aos

²⁵ Mariana Batista, Lílian Carvalho, Maria Luíza Lima e Anderson Bento (2018). "Dimensões de Conflito e de Eficácia Legislativa no Brasil (1995-2014)". Projeto de Pesquisa. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

homens que iniciaram matérias sobre a perspectiva temática da saúde. Nesse sentido, a mensuração será realizada de forma dicotômica direcionando as representantes do sexo feminino o valor 1 e aos parlamentares do sexo masculino, zero (0). A classificação de gênero foi realizada com base na foto e nome do parlamentar através do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Dessa maneira, assim como Jeydel e Taylor (2003), a expectativa é de que as representantes do sexo feminino e que proporam projetos de lei de saúde, mencionada pelos autores como “áreas de políticas femininas”, serão mais eficazes do que os parlamentares do sexo masculino.

Profissão do Parlamentar

Como foco da análise são as iniciativas legislativas sob a área temática da saúde, os parlamentares que possuem formação profissional em áreas correlatas como: médicos, enfermeiros, odontólogos, biomédicos e médicos veterinários foram classificados de forma binária/categórica e receberão valoração 1 e os demais 0. Espera-se que parlamentares que possuem um maior conhecimento técnico às práticas, estudos e realidades relacionadas à saúde produziram projetos com maior capacidade técnica/informacional e por essa razão seriam mais capazes de influenciar positivamente os demais parlamentares, o que promoveria um impulso na tramitação dessas iniciativas.

Doações de Campanha

Quanto às doações de campanha, essas foram coletadas de acordo com a base receita de campanha dos parlamentares, a partir de 2002, por conta da estabilidade, robustez já indicada por Samuels (2007), além da própria disponibilidade dos dados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Assim, considerando as legislaturas em análise, as receitas de campanha foram consideradas a partir do período eleitoral anterior à legislatura 52ª (2003-2006).

Nesse sentido, foram coletados o total de doações de campanha que os parlamentares receberam, o total de doações oriundas de empresas, bem como as doações realizadas por grupos econômicos que podem vir a se beneficiar econômica e politicamente com matérias legislativas na área da saúde, como: planos de saúde, indústrias farmacêuticas, laboratórios, empresas de diagnósticos, hospitais, clínicas especializadas, dentre outros. Essa variável foi

mensurada de forma contínua, considerando a própria forma de disponibilização realizada pelo TSE.

Porém, como os valores relacionados à mensuração de recursos em formato de dinheiro, pode gerar problemas de análise, serão utilizadas em seu lugar, variáveis normalizadas. Assim, as doações foram normalizadas através da proporção dos valores, ou seja, cada parlamentar teve sua receita oriunda das empresas relacionadas à área da saúde dividida pelo total de doações recebidas, valores estes mencionados através da variável *proporcao_saude*.

Nesse sentido, espera-se que parlamentares que receberam financiamento de campanha privado de empresas correlatas à área temática ao qual houve a proposição da matéria, possuem maior propensão de serem eficazes na tramitação de projetos de lei.

Segurança Eleitoral

A segurança eleitoral do parlamentar refere-se a uma proporção em que são considerados o número de votos que o mesmo recebeu para eleger-se em relação ao eleitorado da unidade federativa ao qual ele é originário. Seguindo as demais variáveis e como indica a própria literatura, existe uma expectativa de que os parlamentares com maior segurança eleitoral (VOLDEN; WISEMAN; WITTMER, 2010), um maior quantitativo de votos proporcional ao eleitorado de seus distritos, teriam melhores condições de se dedicarem às atividades relacionadas a iniciação, tramitação e aprovação de projetos e, portanto, seriam mais eficazes.

Presidência de Comissões

As atuações dos parlamentares como presidentes das comissões legislativas serão consideradas de forma binária (0, 1). Nesse contexto, se os parlamentares atuaram como presidentes ou vice-presidentes, na legislatura sobre análise, recebem valor 1 e 0 no caso negativo. Assim, no modelo serão consideradas como variáveis independentes a participação nas duas comissões que possuem poder terminativo das matérias que são a CFT e CCJC, além da comissão que lida com as matérias legislativas relacionadas à temática da saúde de forma mais especializada, que é o caso da CSSF. Seguindo, o direcionamento das variáveis anteriores, espera-se que os parlamentares que atuaram como presidentes e vice das comissões mencionadas sejam mais eficazes na tramitação dos projetos de saúde.

Lideranças

Os parlamentares que atuaram como líderes foram inseridos no modelo com base na sua atuação como líderes do Governo na Câmara, líderes dos blocos partidários e líderes dos partidos. Foram considerados, portanto, os líderes e os vice-líderes que atuaram nas legislaturas, similares a variável de presidência, de modo que os líderes e os vice-líderes foram mensurados com valor 1 e os que não o são, 0.

Nesse sentido, como parlamentares que atuaram como líderes possuem desde prerrogativas institucionais como capacidade de influenciar a atuação dos demais parlamentares, esses termos tendem a fornecer-lhes ao que concerne a tramitação dos projetos que iniciam na casa legislativa. Por essa razão, espera-se que os líderes sejam mais eficazes.

Coalizão do Executivo

Os modelos que analisam eficácia através do contexto decisório norte americano, adicionam a variável membro do partido majoritário como forma de mensurar se esse atributo contribui para a tramitação de matérias em sistemas bipartidários. O contexto brasileiro, sob a égide do presidencialismo associado ao multipartidarismo não torna nenhum partido majoritário *stricto sensu*.

Por essa razão, uma característica que se adequa ao contexto e que se assemelha a condição de ser membro de um grupo majoritário é o fato do parlamentar ser membro de um dos partidos que compõem a base do governo, ou seja, seja membro da coalizão. No mesmo sentido do pertencimento ao partido majoritário, o fato do parlamentar estar vinculado a um partido que compõe a base do Executivo, poderia trazer-lhe benefícios.

Nesse sentido, os partidos que compuseram a coalizão foram considerados no modelo pelo maior período de composição na coalizão, contabilizados em dias. Um exemplo mais claro é o caso da coalizão formada no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, onde os partidos PSDB - PFL - PMDB - PTB integraram a coalizão majoritária de janeiro de 1995 a dezembro de 1998, excluindo, portanto, o PPB que foi inserido à coalizão em 26 de abril de 1996 à 31 de dezembro de 1998, ficando por 979 dias, diferente do grupo inicial que compôs a coalizão durante 1459 dias.

A mesma, também foi mensurada de forma dicotômica, onde os partidos que a compuseram por mais tempo receberam valor 1 e os que não participantes, 0. Conforme as demais variáveis, espera-se que o parlamentar que estiver localizado num partido pertencente a

coalizão do Executivo, durante o interstício da legislatura, seja mais eficaz do que os que não pertencem.

5.3 MÉTODO

A metodologia mais adequada a esse trabalho que lida com coleta e processamento de dados quantitativos ocorrerá de duas formas: a primeira considera a demonstração através de estatística descritiva, onde serão apresentados a média, as medidas de dispersão (valores mínimo e máximo, desvio padrão e variância) além das porcentagens dos dados coletados e mensurados no trabalho com o objetivo de expor um quadro mais geral das informações a serem manipuladas.

A segunda forma, que visa corroborar a estatística descritiva mencionada, será através do teste de efeito das variáveis e a percepção do efeito das independentes sobre a dependente. Nesse caso, serão realizados os testes das hipóteses relacionados aos efeitos das características individuais e institucionais dos parlamentares em relação à sua eficácia legislativa. Seguindo essa perspectiva, será utilizada a técnica do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), mais conhecida como regressão linear. O uso dessa variação de regressão se faz oportuna por conta da variável dependente que é do tipo contínua.

Por conta da extensa lista de variáveis independentes, será utilizada a regressão linear múltipla que tem como objetivo observar o efeito de mais de uma variável independente sobre a dependente (Hair et al., 2009). Além do uso dessa técnica estatística está diretamente relacionada ao tipo da variável dependente mensurada, ainda há outros fatores que direcionam para a escolha desse tipo de técnica como: a simulação de um ambiente controlado (no sentido de tentar se aproximar do padrão ouro da ciência - realização de experimentos- quando este não é possível de ser desempenhado), a necessidade de procedimentos rígidos em relação a coleta, mensuração e análise dos dados, além da técnica estatística, através da probabilidade dos resultados, proporcionar um avanço analítico no sentido de testar os efeitos de variáveis observáveis na construção de explicações dos fenômenos sociais, entres eles, os fenômenos políticos.

Assim como afirma Filho et al (2011) o objetivo das regressões, no caso analisado as regressões lineares, é ir além da correlação ao estimar o grau de associação entre as variáveis explicativas e a variável dependente, determinando tanto a direção do efeito (positiva ou negativa) quanto a sua magnitude (fraca ou forte). Através dessa associação, é possível prever

o quanto das variáveis independentes influenciam sobre os valores da variável dependente (Filho et al, 2011).

Replicabilidade e Disponibilidade dos Dados

Para garantir a replicabilidade dos testes e observação das mensurações, serão disponibilizados em plataforma online os dados, o *codebook* das variáveis e o *script* utilizados nesse trabalho. Além disso, será disponibilizado também, o banco contendo as matérias legislativas em saúde e a sua classificação conforme o modelo mencionado. Todas as demais variáveis podem ser solicitadas à Câmara em seu site ou através de pedido de informação. Os dados relacionados à votos e receita de campanha estão disponíveis no site do TSE.

Diferente de outros trabalhos, o objetivo aqui é demonstrar de forma clara e objetiva a origem dos dados e não esperar que o leitor/pesquisador confie que nas variáveis utilizadas nos testes regressivos constem as informações que foram descritas anteriormente. A disponibilização dos dados visa a transparência e a possibilidade de replicabilidade dos testes, bem como da garantia da cientificidade e robustez do trabalho aqui realizado, no sentido de que quanto mais as variáveis forem submetidas a novos testes, maior a confiabilidade dos dados coletados, mensurados, das hipóteses, do trabalho como um todo.

Nesse sentido, assim como indica King (1995), esse trabalho se preocupa em realizar as três funções da replicabilidade: a substantiva, a pedagógica e a de transparência. A primeira, quando colabora com a disponibilização de informação suficiente para que seja possível compreender, avaliar e replicar os resultados, deixando claro os passos relacionados a coleta e as análises; a segunda quando há a disponibilização dos scripts e comandos para que pesquisadores em formação possam compreender as noções básicas de análises de dados e a última visando reduzir a necessidade de confiabilidade na palavra do pesquisador, mas contribuindo para a confiabilidade no trabalho e nos procedimentos seguidos, a disponibilidade e explicação detalhada das mais diversas etapas da pesquisa protegem a comunidade científica, o trabalho e o pesquisador de erro honestos, como também de fraudes deliberadas (Rocha et al, 2013). É através da realização desses procedimentos que esse trabalho está posicionado, visando contribuir com a literatura, com o método e com a ciência de forma mais significativa.

Com o objetivo de produzir a descrição estatística dos dados, bem como dos testes dos efeitos das variáveis independentes sobre a dependente, serão utilizados recursos dos pacotes estatísticos do Excel®, do Stata® e do RStudio® com o objetivo, mais uma vez de facilitar a

replicabilidade dos dados, do modelo, dos scripts e comandos utilizados e assim fortalecer a confiabilidade, transparência e robustez do trabalho aqui realizado.

Tabela 5 - Desenho de pesquisa relacionado ao modelo de eficácia legislativa

Pergunta de Pesquisa	<i>Quais fatores explicam a eficácia legislativa dos parlamentares quanto às legislações na área temática da saúde?</i>
Hipóteses	<p><i>H1: Parlamentares mulheres são mais eficazes em projetos de lei de saúde do que homens.</i></p> <p><i>H2: Parlamentares que são profissionais de áreas correlatas à saúde são mais eficazes em projetos de lei de saúde</i></p> <p><i>H3: Parlamentares que desfrutam de maior segurança eleitoral tendem a ser mais eficazes em projetos de lei de sua autoria.</i></p> <p><i>H4: Parlamentares que tiveram suas campanhas financiadas por grupos que se beneficiam de projetos na área de saúde tendem a ser mais eficazes na tramitação de projetos de lei de saúde</i></p> <p><i>H5: Presidentes de comissões com poder terminativo e da Comissão de Seguridade Social e Família são mais eficazes em projetos de lei de saúde de sua autoria.</i></p> <p><i>H6: Líderes tendem a ser mais eficazes em projetos de lei de sua autoria.</i></p> <p><i>H7: Membros que integram a Coalizão do Executivo são mais eficazes do que os que não compõe a coalizão.</i></p>
Objeto de Análise	Projetos de Lei em Saúde de Autoria dos Deputados Federais Brasileiros
Recorte Temporal	1995-2014 - 50 ^a (1995-1998) à 54 ^a (2011-2014) legislaturas da Câmara dos Deputados
Modelo	Características Individuais e Institucionais → Eficácia Legislativa
Variável Dependente	Eficácia Legislativa
Variáveis Independentes	<p>Características Individuais:</p> <p>Gênero, Profissão, Doações Privadas de Campanha e Segurança Eleitoral.</p> <p>Características Institucionais:</p>

	Presidência de Comissão de Relevância(CFT e CCJC), Presidência de Comissão Especializada(CSSF), Liderança Partidária, do Bloco Partidário e do Governo; Coalizão do Executivo.
Técnicas	Estatística Descritiva e Regressões Lineares Múltiplas
Pacotes Estatístico	Excel, Stata e RStudio
Dados, Codebook e Script	https://osf.io/znmaq/
Elaboração da Autora	

5.4 RESULTADOS

Dentre os primeiros resultados descritivos aparecem aqueles relacionados as variáveis contínuas e suas respectivas médias, desvios padrões, bem como valores de máximo e mínimo.

Tabela 6 - Estatísticas descritivas das variáveis

Variáveis	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
legislatura	772	52.44	1.305	50	54
score_eficacia	772	0.0317	0.0690	0.00354	0.975
genero	772	0.113	0.316	0	1
profissao	772	0.197	0.398	0	1
seguranca_eleitoral	772	0.0439	0.0837	0.00001	0.757
doacoes_saude(reais)	552	17.649	92.769	0	1.675.730
proporcao_saude	552	0.0229	0.0857	0	0.758
presidente_ccjc	772	0.0155	0.124	0	1
presidente_cft	772	0.0117	0.107	0	1
presidente_cssf	772	0.0466	0.211	0	1
lider_governo	772	0.0220	0.147	0	1
lider_bloco	772	0.189	0.392	0	1
lider_partido	772	0.477	0.500	0	1
coalizao	772	0.446	0.497	0	1

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, Cebrap. Elaboração da Autora

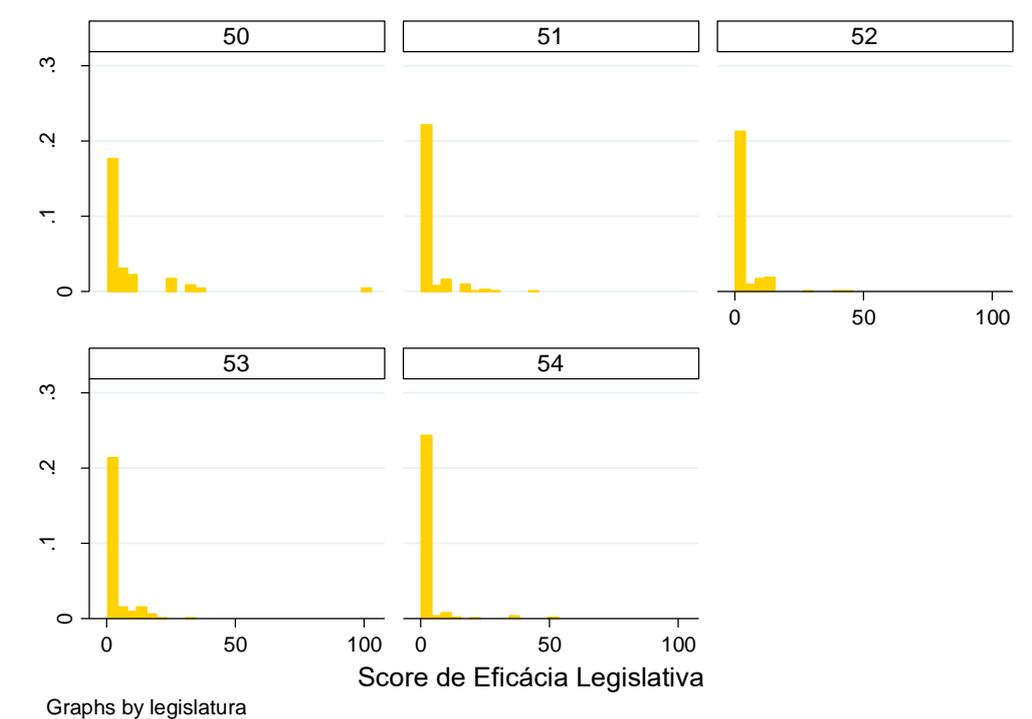
A tabela acima demonstra os valores máximos e mínimos das variáveis contínuas a serem utilizadas no modelo como por exemplo a segurança eleitoral dos parlamentares que possui proporções entre 0.0837 e 0.757 correspondente aos votos válidos recebidos pelos parlamentares dividido pelo total de eleitores do distrito de origem.

Além disso, podemos perceber que os grupos relacionados à saúde como planos de saúde, indústrias farmacêuticas, hospitais e prestadores de serviços e produtos hospitalares chegaram a doar até R\$ 1,675,730 milhões de reais para campanhas políticas, além de o máximo de doações de campanha recebido pelos parlamentares sobre análise ter chegado a R\$ 72,653,014.00.

As proporções de doações de saúde correspondem as doações recebidas por grupos relacionados à saúde dividido pelo total recebido pelo parlamentar em sua campanha.

Podemos perceber ainda, que por efeito de os parlamentares terem suas produções legislativas aglutinadas em um score a cada legislatura, houve uma redução dos parlamentares que se se repetiam no banco de dados no momento em que essas aglutinações foram realizadas, portanto, de 1649 projetos, bem como repetições de nomenclatura da autoria, restaram 767 observações. Nessa mesma direção, as doações de campanha dos grupos interessados em políticas de saúde representadas pela variável Proporção de saúde possuem informações ainda mais reduzidas pois esses dados só estavam disponíveis a partir da 52ª (2003-2006) legislatura.

Outra demonstração importante ocorre através do histograma do score de eficácia dos parlamentares a cada legislatura. Podemos perceber que há uma frequência consistente sobre scores mais baixos. Uma explicação para isso está relacionada ao fato dos parlamentares terem um baixo número de proposições legislativas na área analisada, bem como pelo fato dos projetos estarem localizados em estágios iniciais de tramitação e as suas tipologias serem aquelas com menor valor agregado, ou seja, PLVs.

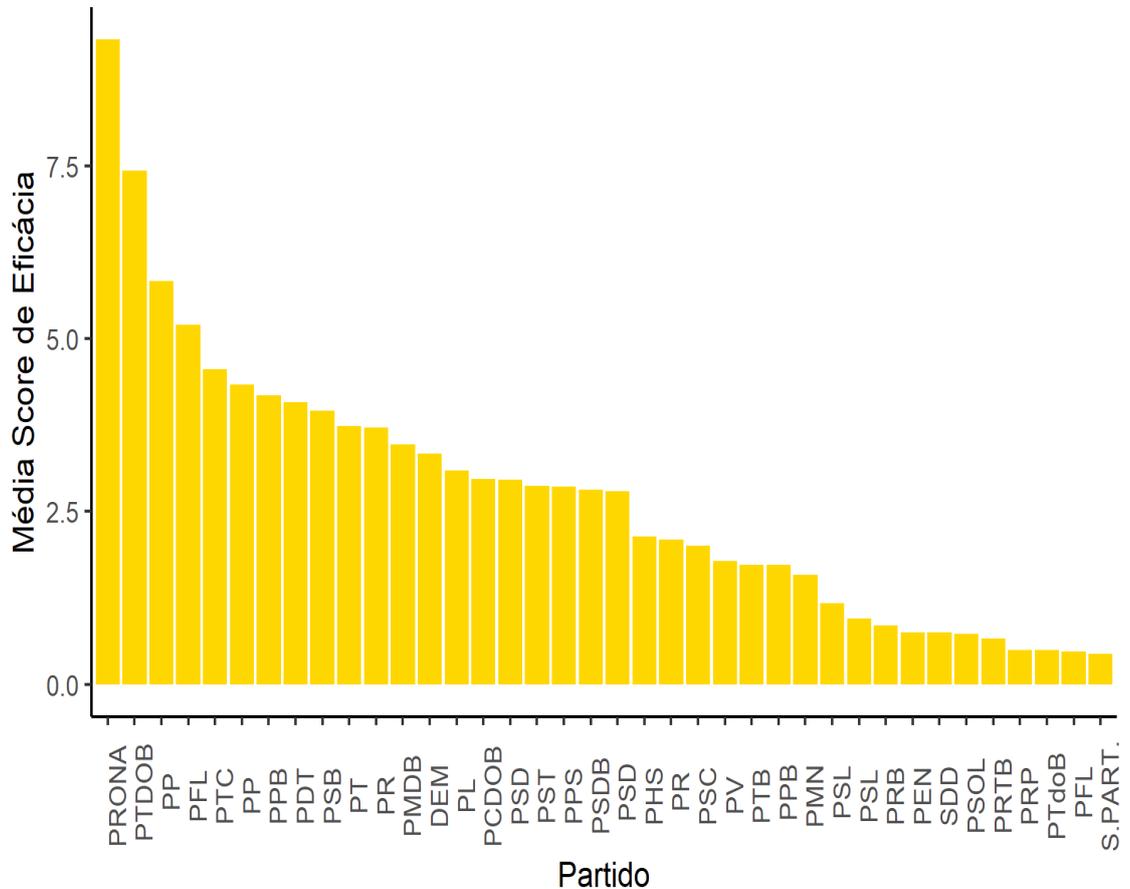
Figura 6 - Histograma do score de eficácia legislativa por legislatura

Fonte: Elaboração da Autora

Nesse sentido, quando observamos a média do score de eficácia, percebemos que alguns partidos com baixo número de parlamentares representando-os apresentam elevado score médio, um exemplo disso é o PRONA (Partido de Reedificação da Ordem Nacional). Esse partido apresenta apenas um parlamentar que propôs matérias legislativas na área da saúde, foram duas PLs em estágio de comissão e uma PL no senado, contabilizando um score de 9.32, sendo a média o próprio valor.

Por outro lado, partidos com maior número de integrantes que atuaram propondo e tramitando matérias, apresentam valor médio mais baixo de eficácia. Um exemplo, é o caso do PFL (Partido da Frente Liberal), que contou com 37 parlamentares tramitando matérias de saúde, e que o deputado com maior score alcançou o valor de 102.6 de score enquanto que o partido, em média, alcançou o valor de 5.06. Isso ocorre, pelo cálculo da média considerar o número de parlamentares que atuaram, reduzindo assim o valor médio. Abaixo, na figura 7 podemos perceber a média do score de eficácia dos partidos ao longo dos anos, onde o Prona aparece com uma das maiores média, enquanto que o PFL, com uma das menores e PMDB o score mediano na distribuição da média do score dos partidos.

Figura 7- Média do score de eficácia por partido (1995-2014).



Elaboração da Autora

Efeito das Características Individuais e Institucionais

No que concerne aos efeitos das variáveis individuais e institucionais sobre a eficácia legislativa dos parlamentares, podem perceber resultados que corroboram algumas das hipóteses conjecturadas no modelo que podem ser percebidas nos resultados demonstrados na abaixo.

Diante desses resultados, podemos perceber que, como esperado pela literatura a variável relacionada com a atuação do parlamentar como presidente da comissão que resguarda jurisdição sobre a área temática ao qual introduziu seus projetos de lei (CSSF), apresentam coeficientes positivos e significativos estatisticamente ($\beta = 3.077$ e 2.656 e $p < 0.05$, nos modelos 2 e 3, respectivamente). Contudo, ser médico, apesar de apresentar direção positiva, não apresentou efeito significativo estatisticamente sobre o score de eficácia legislativa ($\beta = 0.65$ e 0.249 , nos modelos 1 e 3, respectivamente).

Tabela 7 - Regressão linear do efeito das características individuais e institucionais dos parlamentares sobre a eficácia legislativa em projetos relacionados ao tema da saúde (1995-2014)

	Variáveis individuais	Variáveis institucionais	Modelo Geral
Variáveis	(1)	(2)	(3)
	<i>Variável Dependente: Score de Eficácia Legislativa</i>		
Líder Partidário		0.0791 (0.529)	-0.0411 (0.511)
Líder do Bloco		-0.202 (0.669)	-0.476 (0.726)
Líder do Governo		5.857*** (1.790)	0.901 (1.691)
Presidente CCJC		-1.041 (2.109)	-0.545 (1.748)
Presidente CFT		-2.433 (2.431)	-2.394 (2.468)
Presidente CSSF		3.077** (1.235)	2.656** (1.176)
Membro Coalizão		-0.291 (0.529)	-0.0170 (0.531)
Gênero	0.52 (0.77)		0.530 (0.787)
Profissão	0.65 (0.68)		0.249 (0.703)
Segurança Eleitoral	-11.94 (13.24)		-10.62 (13.41)
Proporção Doações Saúde	-0.07 (3.07)		-0.118 (3.108)
Constant	2.84*** (0.38)	0.0308*** (0.00426)	2.864*** (0.513)
Observações	552	772	552
R ²	0.00	0.023	0.016

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

A variável que representa a proporção de doações de campanhas realizadas pelos grupos que podem se beneficiar de legislações de saúde, apresenta direção negativa e não apresenta significância estatística, nos modelos 1 e 3, respectivamente ($\beta = -0.07$ e -0.118).

Por outro lado, ser presidente das comissões com poder terminativo, CFT e CCJC, apresentam direção contrária à esperada pela literatura. A CFT ($\beta = -2.433$ e -2.394 , nos modelos 2 e 3, respectivamente) e a CCJC ($\beta = -1.04$ e -0.545 , nos modelos 2 e 3), ambos os resultados não apresentam significância estatística.

De outro modo, a segurança eleitoral dos parlamentares, apresenta efeito reverso ao esperado pela literatura no que concerne ao impulsionamento da tramitação de projetos de lei dos parlamentares demonstrando coeficientes negativos ($\beta = -11.94$ e -10.62 , nos modelos 1 e 3, respectivamente), sem demonstrar significância estatística.

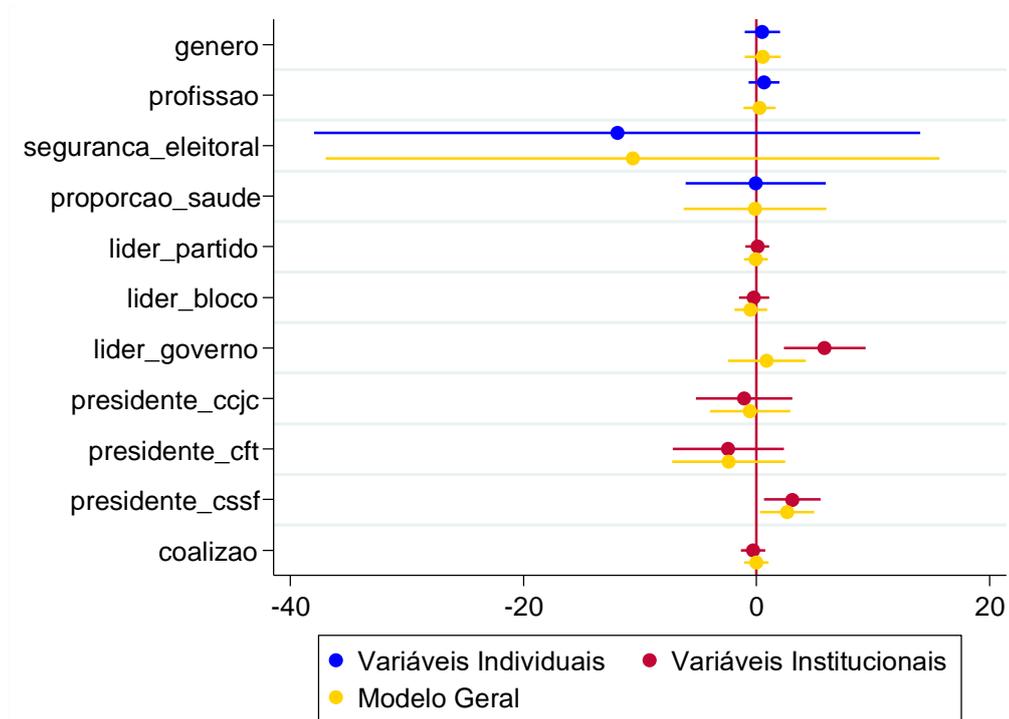
Os cargos relacionados a liderança como líder do governo, partidário e de bloco apresentam direção dos efeitos de forma diferenciada. Enquanto que, líder partidário apresenta coeficientes positivo e negativo, nos modelos 2 e 3, respectivamente ($\beta = 0.0791$ e -0.0411), ser líder do bloco apresentou direção apenas negativa ($\beta = -0.202$ e -0.476 nos modelos 2 e 3, respectivamente), porém, ambas as variáveis não apresentaram significância estatística. Por outro lado, ser líder do governo demonstrou resultados positivos quanto ao score de eficácia legislativa nos modelos 2 e 3 ($\beta = 5.857$ e 0.901), porém, apresentou significância estatística apenas no modelo de variáveis institucionais.

Nesses termos, é esperado coeficientes com direção positiva para parlamentares do gênero feminino ($\beta = 0.52$ e 0.530 , nos modelos 1 e 3) por se tratar da tramitação de projetos relacionados a *women issues* (JEYDEL E TAYLOR, 2003), contudo, não apresentam significância estatística.

Por outro lado, ser membro da coalizão do Poder Executivo na Câmara dos Deputados, apresentou coeficientes negativos e não significativos estatisticamente ($\beta = -0.291$ e -0.0170 , nos modelos 2 e 3, respectivamente).

Nesse sentido, podemos afirmar que foram corroboradas completamente as hipóteses de que mencionam que presidentes de Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e líderes do governo na Câmara dos Deputados apresentam maior eficácia legislativa em matérias legislativas relacionadas à saúde entre a 50^a e 54^a legislaturas. Com o objetivo de facilitar a visualização dos coeficientes da regressão linear relacionados as variáveis utilizadas nos modelos que testam os efeitos das características individuais e institucionais dos parlamentares sobre o score de eficácia dos parlamentares, ilustramos a figura abaixo:

Figura 8 - Características individuais e institucionais e eficácia legislativa



Elaboração da autora.

Assim, a figura 8, ilustra os coeficientes resultantes dos testes dos modelos, demonstrando de forma visual que ser líder do governo na Câmara e presidente da CSSF, possuem maiores chances de conseguir tramitar projetos de lei de saúde através do processo legislativo brasileiro. Por outro lado, as doações de campanhas dos grupos de saúde como empresas farmacêuticas, planos de saúde, de produtos hospitalares, dentre outras, apesar de realizarem doações consistentes, parecem não ser capazes de influenciar na capacidade de tramitação dos projetos de lei dos deputados financiados, e por isso, não invalidaria a hipótese nula.

Ainda nesse sentido, ser membro da coalizão do Executivo parece não ser uma garantia para a tramitação facilitada das iniciativas legislativas, bem como possuir garantias institucionais como é o caso dos parlamentares que atuam como líderes do bloco e partidário. Além disso, a segurança eleitoral, diferente do que espera a literatura (FRANTZICH, 1979; ANDERSON et al., 2003; OSNES, 2014) não parece ser um fator que contribua com a eficácia legislativa dos parlamentares como demonstra Wawro (2000).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo analisar o efeito das características individuais e institucionais dos deputados federais brasileiros sobre a eficácia legislativa relacionada as matérias legislativas sob o tema da saúde entre a 50ª (1995-1998) e 54ª (2011-20104) legislaturas. Com vistas ao alcance desse objetivo, no capítulo 1 revisitamos a importância da saúde para a população e sobre a implementação de políticas de saúde no país ao longo dos anos e gerando questionamentos sobre os formuladores dessas políticas, quem são e como elas tramitam no processo político brasileiro.

No capítulo 2, observamos a atuação do Poder que possui a função precípua de legislar, ou seja, o Legislativo. Podemos entender sobre a relação com o Poder Executivo, sobre as prerrogativas legislativas que ambos os poderes desfrutam, sobre as atribuições que os parlamentares estão encarregados aos serem eleitos e sobre os *trade-offs* que precisam enfrentar na escolha de que atividades pretendem desenvolver com maior esforço, dentre elas, a tramitação de projetos de lei de sua autoria pelos estágios do processo legislativo brasileiro. Além disso, o capítulo ainda versa sobre a produção de políticas realizada pelo Legislativo fazendo um roteiro sobre a tramitação de projetos de lei pelos estágios legislativos no país.

No terceiro capítulo, há a apresentação do conceito de eficácia parlamentar que consiste na comprovada habilidade de um parlamentar avançar com um projeto de lei de sua agenda política através do processo legislativo no sentido de torná-lo lei (VOLDEN; WISEMAN, 2014). Contudo esse é um conceito que vem sendo analisado pela literatura de forma ampla na medida em que observam desde a capacidade de iniciar projetos (FRANTZICH, 1979), perpassando por estágios intermediários do processo legislativo (COX; TERRY, 2008) até o fato do projeto tornar-se norma jurídica vigente no país (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Contudo, a análise empreendida por Volden e Wiseman (2014) aparece como um espectro analítico mais completo na medida em que analisa o número de projetos iniciados pelos parlamentares e a sua capacidade de tramitação entre os estágios legislativos, além de considerar os níveis de dificuldade ao qual estão inseridos (a partir da tipologia das matérias). Desse modo, adequa-se ao contexto brasileiro o score de eficácia legislativa. A análise dos autores, assim como a proposta desse trabalho, abandona a perspectiva estaque de observação do processo legislativo brasileiro com o objetivo de tentar capturar a sua complexidade.

No capítulo 4, passamos a observar quais os fatores que influenciam, de forma consistente, sob a capacidade dos parlamentares em tramitarem projetos de lei de sua autoria

através do processo legislativo. Dentre esses fatores elencamos dois conjuntos de características: individuais e institucionais.

As primeiras correspondem a fatores relacionados ao gênero do parlamentar, profissão do mesmo, como também as doações de campanha que arrecada e recebe das empresas, além do quantitativo de votos proporcional ao eleitorado dos seus distritos mensurados como a segurança eleitoral do parlamentar.

No que concerne as características institucionais, elencamos os cargos com prerrogativas institucionais que pudessem favorecer a tramitação dos projetos de lei de autoria dos parlamentares como: cargos de presidência das comissões com poder terminativo, bem como a presidência da comissão que resguarda jurisdição temática à cerca dos projetos de lei de saúde; os cargos de liderança partidária, do Governo e do bloco partidário, além da participação do parlamentar, no sistema político, como membro da coalizão do Executivo; na expectativa que os benefícios formais e informais relacionados a essas posições possam privilegiar as ações desenvolvidas pelos parlamentares e nesse caso, a sua eficácia legislativa.

No capítulo 5, apresentamos os dados, as variáveis utilizadas no modelo proposto, a sua operacionalização e realizamos os testes através de regressões lineares com o objetivo de testar as hipóteses consideradas. Desse modo, os resultados encontrados foram capazes de demonstrar que ser presidente da Comissão de Seguridade Social e Família e ser líder do governo na Câmara dos Deputados impacta positivamente sobre o score de eficácia legislativa dos parlamentares relacionado à matérias sob o tema da saúde.

Apesar de não apresentarem significância estatística, parlamentares mulheres e médicos apresentam associação positiva com o score de eficácia em matérias relacionadas ao tema da saúde. Por outro lado, o fato do parlamentar apresentar segurança eleitoral, ou seja, maior proporção de votos dentro de seu distrito e aqueles que receberam maiores proporções de empresas relacionadas ao setor econômico da saúde apresentaram redução no score de eficácia, apesar de não demonstrarem significância estatística. Nesse mesmo sentido, parlamentares membros da coalizão do Executivo na Câmara dos Deputados e aqueles que atuaram como presidentes da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e Comissão de Finanças e Tributação também apresentaram redução do score de eficácia, apesar de não demonstrarem significância estatística, o que não anula a perspectiva da hipótese nula.

Desse modo, apesar dos limites, esta dissertação objetivou avançar no conhecimento relacionado a literatura que se dedica a entender quais são os fatores que tornam um parlamentar mais eficaz e que aumentam as chances de o mesmo iniciar e ter projetos de lei de sua agenda política tramitando com maior facilidade em torná-la norma jurídica vigente.

Nesse sentido, a agenda de pesquisa relacionada a observar a eficácia legislativa dos parlamentares brasileiros continua aberta para novas possibilidades. Dentre elas, a inserção de novos fatores analíticos, como espectros mais amplos de temporalidade, de parlamentares e matérias legislativas relacionadas as demais áreas temáticas, inclusive através da comparação entre elas.

REFERÊNCIAS

- ADLER, E. S. Constituency Characteristics and the ‘Guardian’ Model of Appropriations Subcommittees. *American Journal of Political Science* 44, 2000, pp.104–14.
- ADLER, E. S, FEELEY, T. J. e WILKERSON ,J. D. Bill sponsorship activity and success in Congress: Why we should change the way we study legislative effectiveness. *Paper presented at the Annual Meetings of the Midwest Political Science Association*.2003
- ADLER, E. S, BERRY, M, MAESTAS, C, e WILKERSON,J .The Politics of Legislative Specialization: Issues and Considerations in Measurement, 96TH-105TH Congresses.” *Paper presented at the 2005 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association*, Chicago. 2005.
- ADLER. E.S e WILKERSON, J - The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives. *2005 annual meetings of the American Political Science Association*, September 1-4, Washington D.C. 1-27.
- ALMEIDA, ACIR. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. *41º Encontro Anual da ANPOCS – Caxambú, MG*, 2017.
- AMES, B. *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 2001
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora, 2003.
- ANDERSON, W.D; BOX-STEFFENSMEIER, J.M; SINCLAIR-CHAPMAN, V - The Keys to Legislative Success in the U.S. House of representatives. *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII, 3, 2003. pp. 357 – 386.
- ANSOLABEHERE,S; DE FIGUEIREDO, J. M.; SNYDER, J. M. Jr.- Are Campaign Contributions Investment in the Political Marketplace or Individual Consumption? Or “Why Is There So Little Money in Politics?”,MIT, 2003.
- BERENGER, M, M. Descentralização ou Desconcentração: AIS, SUDS e SUS. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996. pp. 1-79.
- BIANCO, W. Trust: Representatives and constituents. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000
- BRATTON, K.A.,e HAYNIE. K. L. Agenda Setting and Legislative Success in State Legislatures: The Effects of Gender and Race. *Journal of Politics* 61, 1999, pp 658-79.
- BRAVO, M. I.S. Política de Saúde no Brasil. *Serviço Social e Saúde. Formação e Trabalho Profissional*. 2001, pp. 1-24.
- CARVALHO, L. Financiamento de campanha e atuação parlamentar: o efeito do patrocínio de campanha dos planos de saúde sobre as proposições do legislativo. *41º Encontro Anual da ANPOCS*, Outubro de 2017, pp.1- 24.
- CASAS, A et al - More Effective Than We Thought: Accounting for Legislative Hitchhikers Reveals a More Inclusive and Productive Lawmaking Process. This version: July 12, 2018, pp.1-40

- COX, G.W e TERRY, W.C - Legislative Productivity in the 93d-105th Congress. *Legislative Studies Quarterly*, XXXIII, 4,2008. pp. 603 - 618.
- CRONSSON, J.M - Production and the Legislative Enterprise Lobbying, Congressional Staff, and Bill Sponsorship in the U.S. House. University of Michigan, 2014. pp. 1-32.
- DODD, Lawrence. Re-envisioning Congress: Theoretical perspectives on Congressional change—2004. In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress reconsidered*, 8th ed. Washington, DC: Congressional Quarterly, 2005
- ELLICKSON, M.C e WHISTLER, D.E. Measuring Legislative Effectiveness in the Missouri General Assembly: a longitudinal study. 1988. pp.16-42.
(<https://journals.shareok.org/arp/article/view/831/784>) acesso em 17/05/2018.
- FENNO, R.F, JR .The Internal Distribution of Influence: The House. In: David B. Truman(Org.). *The Congress and America's Future*. Columbia University, 1973. pp. 52-76.
- FENNO, R. R. *Congressmen in Committees*. Little, Brown, Boston, 1973
- FIGUEIREDO, A.C e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª edição, Editora: FGV, Rio de Janeiro, 2001. pp. 7-232.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando., Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, 1995, pp. 175-200.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. Cadernos de Pesquisas, no 5, São Paulo, CEBRAP, 1996.
- FIORINA, M. P. Representatives, roll calls, and constituencies. Lexington, MA: DC Health. 1974.
- FRANTZICH, S. Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 4, nº 3, 1979, pp. 409-428.
- FREITAS, A.M. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*. v.10, nº 2, 2016. pp.1-34.
- GARAND, J. C., and BURKE. K. M. Legislative Activity and the 1994Republican Takeover: Exploring Changing Patterns of Sponsorship and Cosponsorship in the U.S. House.” *American Politics Research* v.34, 2006, pp.159–88.
- GRIMMER, J e POWELL, E.N. Money in Exile: Campaign Contributions and Committee Access. Unpublished version, 2014, p.1-29.
- GRUENBAUM,B. How Elections and Parties Influence Legislative Effectiveness. Assessing Causes and Institutional Implications in the U.S. Senate. Harvard’s American Politics Research Workshop. 2015, pp. 1-56.
- HAIR Jr., J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J.; ANDERSON, R.E. & TATHAM, R.L. *Análise multivariada de dados*. 6.ed. Porto Alegre, Bookman, 2009.
- HALL, R. L.. *Participation in Congress*. New Haven, CT: Yale University Press. 1996
- HASECKE,E.B e MYCOFF, J.D. Party Loyalty and Legislative Success. Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives? *Political Research Quaterly*, v.60, n. 40, 2007, pp. 607-617.

- HAWLEY, W. WIRT, F. *The Search for Community Power*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1968.
- HAYNIE, K.L. *African American Legislators in the American States*. Columbia University Press. New York. 2001. pp. 1-149.
- JEYDEL, A e TAYLOR, A.J. Are Women Legislators Less Effective? Evidence from the U.S House in the 103rd-105th Congress. *Political Research Quarterly*, v.56, n.1, 2003, pp. 19-27.
- KING, G. Replication, Replication. *Political Science & Politics*, v. 28, n. 03, 1995, pp.444-452.
- KREHBIEL, K. *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press, 19991.
- LAMOUNIER, B. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: Velloso, J. P. Reis (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994.
- MACHADO, C. V et al. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. *Cadernos de Saúde Pública*, 2017, pp. S143 - S161.
- MAINWARING, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press. 1999
- MATTHEWS, D.U.S. *Senators in Their World*. New York: Random House. 1960
- MAYER,K. Legislative Influence: Toward Theory Development through Causal Analysis. *Legislative Studies Quarterly*, v. 5, No. 4 (Nov., 1980), pp. 563-585.
- MAYHEW, D. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press. Second Edition. 2004 (1974). pp. 1-194.
- MIQUEL, G.P.I e SNYDER JR.,M. Legislative Effectiveness and Legislative Careers. *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, v.3. 2006. pp. 347-381.
- MOORE, M, K e THOMAS, S - Explaining legislative success in the U.S. Senate: the role of the majority and minority parties. *The Western Political Quarterly*, 1991, pp. 959-970.
- MORAIS, Thais de Freitas. Neoinstitucionalismo e o sistema político brasileiro. In: XVI Semana de Humanidades – GT 32 – Democracia, Partidos Políticos e Comportamento Eleitoral, 2008, Rio Grande do Norte. Anais. Rio Grande do 204 *Revista de Informação Legislativa Norte*: UFRN, 2008
- NILVO, Retka et al - A saúde no brasil a partir da década de 80: retrospectiva histórica e conjuntura atual. *Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Cascavel- PR, 2003, p. 1-14.
- OSNES, P. Electoral Results and Legislative Effectiveness among Freshman Representatives. 2014. *Undergraduate Honors Teses*. pp. 1-29.
- PACHECO, L.B. *Como se fazem as leis*. 3ª Edição. Câmara dos Deputados. Brasília, 2013, pp. 9-81.
- PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. da; SILVA JUNIOR, J. A. “Corra que o survey vem aí: Noções básicas para cientistas sociais”. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, v. 6, 2013, pp. 7-24.

- REINGOLD, B. Conflict and Cooperation: Legislative Strategies and Concepts of Power among Female and Male State Legislators. *Journal of Politics* 58(2), 1996, pp. 464-485.
- RENNO, L e HIROI, T. Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. *Legislative Studies Quarterly*, XXXIX, 3, 2014. pp. 357-386
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003, pp. 699-734.
- ROSENTHAL, C.S. *When Women Lead: Integrative Leadership in State Legislatures*. New York: Oxford University Press. 1998. pp. 1-240.
- SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma . In: *Suffragium* - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do CE. fortaleza. v. 3. n. 4, 2007 pp. 22-23.
- SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Dados*, vol. 40, n. 3, 1997, pp. 465-492
- STEIN, R e BICKERS. K. *Perpetuating the pork barrel*. Cambridge, MA: Cambridge University Press . 1995.
- TORRENS, A.C. Poder Legislativo e políticas públicas: Uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, n. 197, 2013. pp. 189- 204.
- VOLDEN, C e WISEMAN, A.E - Legislative Effectiveness in Congress. The Ohio State University. Working Paper. 2009. pp.1-43.
- VOLDEN, C, WISEMAN, A.E, WITTMER, D.E. The Legislative Effectiveness of Women in Congress. Center for the Study of Democratic Institutions. Vanderbilt University. Working Paper, 2010. pp. 1-47.
- _____. Breaking Gridlock: The Determinants of health policy change in congress. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, n. 2, vol.36, 2011. pp. 227-264.
- _____. *Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers*. Cambridge University Press. New York. 2014. pp.1-246.
- _____. Legislative Effectiveness in the United States Senate. Prepared for presentation at the 2017 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association. 2017. pp.1-44.
- WAWRO, G. *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representatives*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2000.
- ZEIGLER, H. e BAER, M. *Lobbying: Interaction and Influence in American State Legislatures*. Belmont, California. (1969).