

# A ATIVIDADE LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL NO ANO DE 2018 – SOB A ÓTICA DA LIBERDADE ECONÔMICA

**Maurício Loboda Fronzaglia**

Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, doutor em Ciência Política.  
*E-mail:* mauricio.frozaglia@mackenzie.br

**Paulo Rogério Scarano**

Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, doutor em Ciências Sociais e mestre em Economia. *E-mail:* paulo.scarano@mackenzie.br

**Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo**

Pesquisador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica, doutor em Direito das Relações Econômicas Internacionais. *E-mail:* clayton.araujo@mackenzie.br

**Elton Duarte Batalha**

Professor do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Presbiteriana Mackenzie, doutor em Direito. *E-mail:* elton.batalha@mackenzie.br

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo fazer um estudo exploratório-descritivo e analítico sobre como os projetos de lei propostos e os projetos de lei votados no Congresso Nacional, em 2018, afetam a livre-iniciativa e as possibilidades de trocas de direito de propriedade via mercado. O processo legislativo e o conjunto de projetos e leis que dele emanam fazem parte das regras do jogo, ou seja, do marco institucional do país. Assim, para subsidiar a avaliação proposta e elaborar as respectivas categorias analíticas, o trabalho se vale: 1) da combinação das contribuições teóricas sobre instituições da Ciência Política e da Ciência Econômica; 2) do índice *Economic Freedom of the World* do Fraser Institute, utilizado como um indicador da qualidade institucional dos países, da perspectiva da liberdade econômica. Seleciona-se, então, uma amostra aleatória de 1.286 projetos de lei que tramitaram em pelo menos uma das casas do Parlamento, durante o ano de 2018, o último ano da 55ª legislatura, eleita em outubro de 2014. O conteúdo dos respectivos textos é analisado e, por meio de evidências textuais, procura-se identificar se o projeto interfere em algum aspecto da liberdade econômica, apontado pelas categorias analíticas utilizadas. O trabalho revela que mais de 50% das propostas apresentadas e quase 65% das propostas votadas, dentre as analisadas, interferem em pelo menos uma dimensão da liberdade econômica. Os resultados sugerem que a preponderância de projetos que interferem na liberdade econômica independe da origem regional e da filiação partidária de seus autores.

**Palavras-chave:** Processo legislativo; Congresso Nacional; Liberdade econômica.

## 1 INTRODUÇÃO

As Ciências Sociais em Geral e a Ciência Econômica em particular têm apontado para o importante papel desempenhado pelas instituições para o desenvolvimento das nações. Nesse contexto, Acemoglu e Robinson (2012) destacam que instituições inclusivas, em que prevalecem as trocas de direitos de propriedade por meio do mercado e não do governo, têm sido as mais eficientes em promover a criação de riqueza. Assim, como dentre as instituições de uma nação destacam-se suas regras formais e leis, este trabalho parte do pressuposto de que é fundamental acompanhar como tais leis são formuladas, estabelecidas e em que medida afetam a liberdade econômica do país.

Assim, a pergunta que norteia e direciona a presente pesquisa é: Como a produção legislativa do Congresso Nacional, no ano de 2018, interfere na liberdade econômica dos cidadãos brasileiros? Desse modo, seu objetivo geral é fazer um estudo exploratório-descritivo e analítico da produção legislativa do Congresso Nacional, no último ano da 55<sup>a</sup> legislatura, a partir da perspectiva da livre-iniciativa e da livre-troca de direitos de propriedade por meio do mercado.

O ano de 2018 foi escolhido em decorrência de suas especificidades. A 55<sup>a</sup> legislatura, eleita no mesmo pleito que deu um segundo mandato para a presidente Dilma Rousseff, em 2014, expressava as forças políticas daquele momento, subsequente às manifestações de 2013. Tais manifestações começaram com uma revolta com o aumento do preço das tarifas de ônibus em São Paulo, capitaneada pelo movimento de esquerda “Passe Livre”, mas se transformaram em um conjunto de movimentos diversos, que se espalhou pelo país. Tais movimentos contemplavam pautas de diferentes grupos do espectro político, incluindo o crescente número de defensores do liberalismo econômico. Ademais, a 55<sup>a</sup> legislatura vivenciou o processo de *impeachment* da presidente Dilma e o subsequente desgaste de seu sucessor, Michel Temer, após o escândalo da delação da JBS. Assim, o ano eleitoral de 2018 acabou marcado por profunda polarização política no Brasil, tornando-o singularmente interessante para investigar o tipo de projeto proposto e votado, por um conjunto de parlamentares que, em sua maioria, buscava a reeleição. É possível conjecturar que, dado o instinto de sobrevivência da classe política, o tipo de projeto proposto e votado nessas circunstâncias pode ser revelador da percepção dos componentes daquele conjunto sobre os anseios de seus potenciais eleitores e dos grupos de que esperam apoio.

Fazer uma análise da produção legislativa dos deputados e senadores que compõe o Congresso Nacional, representante do Poder Legislativo Federal, serve, ainda, para entender como os interesses e atores econômicos se articulam, entram em conflito, cooperam e expressam suas visões de mundo e dos grupos que representam. O Congresso Nacional é um dos locais onde se entrelaçam e se influenciam as esferas política e econômica da sociedade. As relações entre agentes do poder político e do poder econômico (em suas diversas formas) podem se expressar e se concretizar na proposição de leis feitas naquele âmbito.

O presente trabalho organiza-se em quatro seções, além desta primeira seção introdutória e das considerações finais. Na segunda seção, discute-se o papel das instituições, combinando as perspectivas teóricas das Ciências

Sociais e da Ciência Econômica. Desse modo, a seção é dividida em duas subseções. A primeira delas dedica-se às contribuições das Ciências Sociais ao estudo das instituições. Essas destacam que as estruturas institucionais, embora tenham origem na sociedade, condicionam as ações dos atores sociais. Além disso, as instituições podem criar uma dependência de trajetória dos interesses preponderantes no momento de seu desenvolvimento, sendo complexa sua mudança. Por outro lado, as instituições criam estabilidade para as interações sociais, que seriam comprometidas se as mesmas sofressem mudanças significativas e contínuas. Por esse motivo, com maior ou menor grau de sucesso, as democracias procuram estabelecer mecanismos de freios e contrapesos. Nesse contexto, discute-se o presidencialismo de coalizão brasileiro, que é fundamental para entender a dinâmica do processo legislativo nacional. A segunda subseção explora as relações entre instituições e o desenvolvimento econômico, discutindo os mecanismos pelos quais a liberdade econômica contribui para esse processo.

A terceira seção, por sua vez, descreve o processo legislativo federal brasileiro. A compreensão desse processo é fundamental para entender como as leis são propostas, quem pode propô-las, em que condições e quais os seus percursos até eventual aprovação. Como são diversas as matérias que são apreciadas nas casas legislativas (que vão da aprovação de indicações para o exercício de função pública, passando por acordos internacionais, até a análise de projetos de emendas constitucionais), esse é um passo fundamental para identificar que tipos de matérias têm o poder de interferir na liberdade econômica dos cidadãos e, portanto, devem ser objeto de análise.

Uma vez consolidadas as lentes teóricas e o entendimento do processo legislativo, a quarta seção dedica-se à apresentação dos procedimentos metodológicos utilizados no presente trabalho, que envolvem a análise do conteúdo de uma amostra aleatória de 1.286 projetos de lei, de autoria da presidência da república, de membros do Senado e de membros da Câmara dos Deputados. Tal análise procura identificar se, nos projetos selecionados, há evidências textuais de interferência na liberdade econômica, classificando tal interferência em categorias inspiradas nos componentes do índice *Economic Freedom of the World* (EFW) do Fraser Institute (GWARTNEY *et al.*, 2018). Os resultados encontrados serão apresentados por meio de estatísticas descritivas.

Já a quinta seção faz a apresentação e discussão dos resultados. Nela é apresentada a distribuição da origem dos projetos de lei (Executivo, Senado, Câmara), o percentual de projetos que interferem na liberdade econômica, avaliando-se sua relação com a filiação partidária ou origem regional.

Por fim, a última seção, conclusiva, é dedicada às considerações finais. Assim, o trabalho procura oferecer uma contribuição substancial para a sociedade, fornecendo informações sobre o funcionamento e a atuação de uma das mais importantes instituições da democracia, o Congresso Nacional, destacando seu posicionamento relativo às atividades que impactam o exercício da liberdade econômica e a prosperidade da sociedade.

## 2

# REFERENCIAL TEÓRICO: A ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES E AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DA CIÊNCIA POLÍTICA E DA CIÊNCIA ECONÔMICA

## ■ 2.1 Teoria Institucional e neoinstitucional nas Ciências Sociais

O papel das instituições é parte central na trajetória de estudos das Ciências Sociais; tanto na sociologia quanto na ciência política. São várias as correntes teóricas que centram seus estudos nos diferentes papéis que as instituições desempenham no comportamento dos indivíduos, classes e grupos sociais. O desenvolvimento histórico dessas correntes se expressa em dois movimentos e momentos subsequentes: o institucionalismo e o neoinstitucionalismo. Ambos apresentam diferenças e semelhanças, rupturas e continuidades. O ponto básico em comum entre essas vertentes é a importância central que dão às instituições na estruturação da vida política, econômica e cultural das sociedades modernas (e pós-modernas). Assim, as análises procuram saber o quanto as estruturas institucionais condicionam as ações dos atores. A dinâmica de funcionamento das instituições acaba por criar regularidades no comportamento dos indivíduos e grupos sociais. Para Rizza (2008), as instituições “envolvem uma certa homogeneidade no comportamento dos atores, reduzindo assim a incerteza e tornando mais previsíveis os fenômenos sociais, econômicos, políticos e culturais” (RIZZA, 2008, p. 2).<sup>1</sup>

No campo da sociologia, Émile Durkheim (1858-1917) define as instituições como o objeto principal de estudo dessa ciência. Para o pensador francês:

---

1 Do original: “Elles impliquent une certaine homogénéité dans la conduite des acteurs, réduisant ainsi l’incertitude et rendant plus prévisibles les phénomènes sociaux, économiques, politiques et culturels.” Tradução nossa.

De fato, podemos, sem desvirtuar o sentido da expressão, chamar de instituição todas as crenças e os modos de conduta instituídos pela coletividade; a sociologia pode então ser definida: a ciência das instituições, da sua gênese ao seu funcionamento (DURKHEIM, 1919, p. 25).<sup>2</sup>

As instituições têm sua origem na coletividade (e não nas ações individuais) e acabam por condicionar e moldar o próprio comportamento dos homens em sociedade. Assim como o fato social, as instituições nos são exteriores e exercem sobre nós um poder coercitivo. Mas não temos com as instituições apenas a relação coercitiva, porque, “ao mesmo tempo que as instituições se impõem a nós, nós as mantemos; elas nos obrigam e nós as amamos; elas nos forçam e nós tiramos vantagem do seu funcionamento e desta obediência” (DURKHEIM, 1919).<sup>3</sup>

Para Rizza (2008), a teoria durkheimiana concentra-se no caráter normativo das instituições, reconhecendo o papel crucial dos princípios e normas que seriam desejáveis em uma sociedade, assim como os meios legítimos para atingi-los. Criadas pelos indivíduos em situações específicas, as instituições se desenvolvem de forma a se impor sobre eles e a condicionar os laços e solidariedade social. Para Rizza:

[...] o vínculo social é entendido em sua dimensão institucional através da difusão de padrões de comportamento e regularidade que direcionam as ações individuais que se estabilizam durante a interação social e que se sustentam por marcos legais, políticos, econômicos e sociais (RIZZA, 2008, p. 8).<sup>4</sup>

Assim, os laços sociais se dão por meio da regulações e referências inseridas nas instituições. O estudo do Congresso Nacional se daria, nessa perspectiva,

- 
- 2 Do original: “*on peut en effet, sans dénaturer le sens de cette expression, appeler institution, toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité; la sociologie peut alors être définie: la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement.*” (DURKHEIM, 1919, p. 25). Tradução nossa.
  - 3 Do original em Durkheim (1919) “*en même temps que les institutions s’imposent à nous, nous y tenons; elles nous obligent et nous les aimons; elles nous contraignent et nous trouvons notre compte à leur fonctionnement et à cette contrainte même.*” Tradução nossa.
  - 4 Do original: “*Le lien social est donc compris dans sa dimension institutionnelle, à travers la prégnance de modèles comportementaux et de régularités qui guident les actions individuelles qui se sont stabilisées au cours de l’interaction et qui sont soutenues par des cadres juridiques, politiques, économiques et sociaux.*” (Rizza, 2008, p. 8). Tradução nossa.

através de uma perspectiva histórica e racionalista, buscando entender as origens desta instituição e sua função social desempenhada. O mais famoso herdeiro da tradição durkheimiana, Pierre Bourdieu, destacou o papel das instituições ligadas ao sistema de ensino na reprodução da ordem social na sociedade francesa (BOURDIEU; PASSERON, 1975). Segundo Wascquant (1995), a base comum desses dois sociólogos se expressa em quatro características: (I) no forte apego ao racionalismo, (II) na defesa da indivisibilidade da ciência social e na recusa das teorias puras, (III) na sua relação com a dimensão e a ciência histórica e (IV) no uso das técnicas de etnologia como uma forma privilegiada de experimentação indireta.

Na ciência política, é possível remeter as origens dos estudos institucionalistas aos clássicos pensadores, sejam os gregos, como Platão (*A república*) e Aristóteles (*A política*) (PERES, 2008; FOREJOHN; PASQUINO, 2001), sejam os ingleses contratualistas Thomas Hobbes (*Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*) e John Locke (*Dois tratados do governo civil*), sejam os pensadores franceses Montesquieu (*De l'esprit des lois*) e Alexis de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*). Contudo, quando os cientistas políticos se referem ao institucionalismo (ou ao velho institucionalismo), eles se direcionam para os estudos desenvolvidos até a primeira metade do século XX, juntando perspectivas descritivas e formais muito próximas ao estudo da Filosofia Política (PERES, 2008). Rizza (2008) destaca essas formas de institucionalismo (tanto o da ciência política quanto o da sociologia) como pertencendo a um grupo de teorias que se concentram no caráter normativo desempenhado pelas instituições sociais.

A partir da década de 1990, trabalha-se, ao menos, com três versões no chamado neoinstitucionalismo. Há o neoinstitucionalismo histórico, o baseado na escolha racional e o sociológico. Hall e Taylor (1996) descrevem-nos em um artigo que se tornou referência na área de ciências sociais. Já nos anos 2000, observa-se a emergência de uma nova abordagem dentro do novo institucionalismo: o discursivo. Ele se encontra fundamentado nas dinâmicas das relações existentes entre poder e ideias, o chamado *ideational power*. Esse poder se expressa em três distintas dimensões: (i) *power through ideas*, (ii) *power over ideas* e (iii) *power in ideas* (CARSTENSEN; SCHMIDT, 2016).

O neoinstitucionalismo histórico concentra-se nos níveis macropolítico e macroeconômico de análise e pretende responder grandes questões destacando a importância das instituições em suas respostas (AMENTA; RAMSEY, 2009). O conceito de *path dependence* é valorizado nesta corrente de análise. Hall e Taylor destacam que:

Os adeptos do institucionalismo histórico também vinculam-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (HALL & TAYLOR, 1996, p. 9).<sup>5</sup>

Um ponto de investigação importante nesta abordagem é pesquisar sobre a gênese e o desenvolvimento das chamadas dependências de trajetória e saber o quanto estão arraigadas e o quanto são refratárias a mudanças.

O institucionalismo sociológico, por sua vez, tem como uma das suas características centrais entender o Estado como uma instituição heterogênea e fragmentada, um espaço de disputa de interesses conflitantes, sejam eles internos (disputas entre setores de um mesmo governo, disputa entre poderes ou mesmo disputa entre níveis distintos de governo), sejam eles externos (disputas entre diferentes grupos de interesses e agentes privados que buscam influenciar ou se beneficiarem das decisões do governo). Jobert e Muller (1987) enfatizam este ponto na análise das políticas públicas – consideradas como sendo o Estado em ação – quando a dividem em três pontos-chave: relação setorial-global, o referencial e os atores envolvidos. O primeiro ponto é a relação entre o setor-alvo de uma política pública e a sociedade global. Aqui os conflitos podem se estabelecer entre setores do governo, entre níveis de governo, entre grupos e lideranças. O segundo ponto refere-se ao conjunto de normas e regras, de referências e experiências já existentes em políticas públicas. Abrangem ainda a representação social das instituições que agem publicamente. Finalmente, o terceiro ponto concentra-se no papel dos atores nas disputas e relações de poder que acontecem, também, nas instituições políticas e sociais.

Além disso, a corrente do neoinstitucionalismo sociológico, parte da constatação de que os padrões de organização e funcionamento das instituições não

---

5 Do original: “Historical institutionalists are also closely associated with a distinctive perspective on historical development. They have been strong proponents of an image of social causation that is ‘path dependent’ in the sense that it rejects the traditional postulate that the same operative forces will generate the same results everywhere in favor of the view that the effect of such forces will be mediated by the contextual features of a given situation often inherited from the past.” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 9). Tradução de Gabriel Cohn (2003).



são implementados por serem apenas a expressão de uma racionalidade eficaz como na burocracia do tipo ideal descrita por Max Weber (2003). Elas seriam antes uma expressão das práticas culturais de uma sociedade. Assim, a busca é por entender e explicar o porquê das instituições agirem da forma que agem e de criarem os procedimentos e normas que criam (HALL; TAYLOR, 1996).

O neoinstitucionalismo da teoria da escolha racional emerge nos Estados Unidos e concentra-se no estudo do comportamento do poder legislativo. Essa abordagem é fortemente influenciada pelos estudos da teoria econômica neoclássica (RIBEIRO, 2012).

Hall e Taylor apontam que:

Na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde às múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria às leis propostas pela maioria precedente (1996, p. 10).<sup>6</sup>

Buscava-se, então, uma explicação para a existência de maiorias estáveis nas votações do congresso. A procura tem seu fim na simples constatação de que as instituições importam. Dentre os fatores institucionais que explicariam a estabilidade das votações destacam-se: a organização interna do Congresso norte-americano, o funcionamento das suas comissões, as suas regras e normas formais contidas no seu regimento, as normas informais, a distribuição interna do poder de agenda e a articulação dos interesses. Há uma dinâmica de interação que ocorre dentro dos contornos de previsibilidade estipulados pela instituição. A teoria neoinstitucional da escolha racional tem

---

6 Do original: “Initially, rational choice institutionalism arose from the study of American congressional behavior. In large measure, it was inspired by the observation of a significant paradox. If conditional rational choice postulates are correct, it should be difficult to secure stable majorities for legislation in the U.S. Congress, where the multiple preference-orderings of legislators and multidimensional character of issues should lead to rapid ‘cycling’ from one bill to another as new majorities appear to overturn any bill that is passed. However, Congressional outcomes actually show considerable stability. In the 1970s rational choice analysts began to ask: how can this discrepancy be explained?” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 10). Tradução de Gabriel Cohn (2003).

forte presença nos estudos da política americana, de política comparada e na área de relações internacionais, mesmo que, segundo Forejohn e Pasquino (2001, p. 5): “ninguém realmente acha que os seres humanos reais se comportam exatamente como as teorias da escolha racional prescrevem”. Contudo, como os próprios autores citados reconhecem, a tentativa de implementar políticas públicas são baseadas na capacidade de as pessoas responderem racionalmente a ações, normas e diretrizes. Os atores respondem às instituições.

No caso brasileiro, o quadro político institucional foi definido por Sérgio Abranches como Presidencialismo de Coalizão em dois trabalhos separados por 30 anos, o primeiro de 1988 e o segundo de 2018. No primeiro, o autor defende a existência de um dilema institucional singular no Brasil: “Não existe, nas democracias liberais mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (ABRANCHES, 1988, p. 19).

Essa combinação condiciona a atuação do presidente à formação de amplas coalizões em um Congresso Nacional fragmentado tanto pelo número de partidos quanto pela amplitude das representações regionais que marcam o federalismo. Para Abranches:

[...] um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalização (ABRANCHES, 1988, p. 27).

O desenho institucional se fragiliza em situações de crise econômica e de conflitos sociais que se configuram como forças centrífugas que colocam em risco a estabilidade das coalizões que sustentam o governo. Essas características formam o núcleo do presidencialismo de coalizão que vigorou no Brasil no período democrático que se inicia com o fim do Estado Novo, em 1945, e termina com a tomada de poder pelos militares em 1964, tendo um intermezzo parlamentarista entre 1961 e 1963.

No segundo e mais recente trabalho, Abranches afirma que, de fato, ele não havia escrito sobre “o presidencialismo de coalizão desenhado e praticado na Terceira República” (2018, p. 10). Eles apresentam características distintas. As diferenças entre eles encontram-se em três pontos principais: o primeiro diz respeito ao papel do Congresso Nacional nos Orçamentos, o segundo

refere-se às atribuições do presidente e o último refere-se ao centralismo federativo. O presidencialismo de coalizão nascido da Constituição de 1988 seria uma reinvenção que combina o sistema presidencialista, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária. Esse modelo apresenta falhas estruturais, como o mal funcionamento do sistema representativo. Contudo, há uma primeira falha que se apresenta na origem deste desenho institucional. Vivemos um impasse porque “a Constituição ficou parada no meio do caminho, (porque foi) preparada para ser parlamentarista, e foi surpreendida pela vitória do presidencialismo” (ABRANCHES, 2018, p. 14). Nos debates e trabalhos constituintes havia a perspectiva (não realizada) de aprovação de um regime de governo parlamentarista. O contexto e as negociações políticas ocorridas na época levaram a aprovação de um regime presidencialista prevendo a realização de plebiscito no prazo de cinco anos para ratificar ou modificar a decisão. O plebiscito foi realizado em 1993 e confirmou a escolha do presidencialismo. O sistema continua instável e dependente da capacidade de negociação e de desempenho do chefe do executivo.

O fato do nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional. O presidente é, ao mesmo tempo, meio de campo e atacante. Ele precisa organizar a coalizão majoritária pelo centro para poder governar. Ela forma e articula a coalizão. Mas, uma vez obtido apoio político, precisa manter a ofensiva e mostrar quem é o capitão do time. Comando e iniciativa. Isso é coisa de presidente. É o que requer o presidencialismo. Ao mesmo tempo, precisa ter flexibilidade e habilidade para negociar com o Congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria. Coisa de político. É o que requer a coalizão (ABRANCHES, 2018, p. 14).

A defesa da continuidade do presidencialismo de coalizão apresentada por Abranches é contestada por Figueiredo e Limongi (1998), que afirmam a existência de uma mudança significativa nas bases institucionais do sistema político brasileiro como consequência da Carta de 1988. Essa mudança se expressa na ampliação dos poderes legislativos do presidente (mantendo as alterações outrora realizadas pelos militares) e na ampliação, contida no regimento interno de cada uma das casas do Congresso, dos poderes dos líderes partidários para com suas bancadas. Nesse sentido, a “despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato

é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 83).

Contrapondo às visões recorrentes de partidos políticos com pouca coesão e parlamentares indisciplinados, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1998) mostram que os partidos políticos apresentam altos índices de disciplina partidária e seguem a orientação dos líderes na grande maioria das votações. Neste ponto, o da liderança, pode ser encontrado o poder preditivo das instituições que se expressa nas normas dos regimentos internos que garantem amplos poderes às lideranças. Da mesma forma, estudos conduzidos pelos autores acabam por demonstrar que o elevado número de partidos políticos não se coloca como uma barreira institucional intransponível que causaria paralisia decisória no processo legislativo. Pelo contrário, não há evidências empíricas que fundamentem a afirmação de que o excessivo número de partidos impeça o funcionamento das casas do poder legislativo.

Outra característica do nosso modelo político-institucional são os poderes legislativos do presidente da República, o que lhe confere poder de agenda e de iniciativa nas políticas públicas.

A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se agenda no duplo sentido do termo: como a capacidade de determinar quais propostas serão objeto de consideração do Congresso e quando o serão. Um maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e, desta forma, minorar o efeito da separação dos poderes, ao tempo que pode induzir parlamentares à cooperação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 98).

Dois pontos-chave para a compreensão das críticas feitas por Figueiredo e Limongi estão no protagonismo e na prevalência do poder executivo com relação ao legislativo, exercendo sobre este último um papel definidor de agendas e de políticas públicas. Para Figueiredo e Limongi, o “executivo tem enorme poder de agenda, nos dois sentidos, definição da agenda e influência sobre seus resultados. Poderes de agenda, contudo, não substituem a maioria, nem permitem passar por cima do Congresso” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017, p. 86).

Sendo o poder executivo forte e o principal responsável pela formulação das políticas públicas, em função das características do desenho institucional

adotado, ele irá se assemelhar em funcionamento e prevalência aos regimes parlamentaristas.

Os autores não negam a existência de um presidencialismo de coalizão mesmo porque o presidencialismo brasileiro pode ser descrito como um sistema que necessita de coalizões no Congresso Nacional para fazer valer sua agenda. Isso é inegável. Mas negam a singularidade do nosso modelo, defendida por Abranches (1988, 2018). Os dados explorados ao longo dos trabalhos dos autores e especialmente o trabalho solo de Limongi, datado de 2006, não encontram elementos que justifiquem nossa singularidade.

Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisação ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado (LIMONGI, 2006, p. 40).

Outrossim, podemos considerar que o presidente detém quase o monopólio sobre a atividade legislativa já que possui poder de agenda e amplas prerrogativas legislativas. As mudanças dependem mais do Executivo que do Legislativo. E os dados demonstram também que as propostas vindas do Poder Executivo têm pouca chance de serem rejeitadas.

A alteração do *status quo* legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se. Assim, que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo (LIMONGI, 2006, p. 41).

A prevalência do Poder Executivo não implica inoperância do poder legislativo, mesmo sendo o primeiro o principal legislador do país. A submissão de projetos de lei pelas duas casas legislativas é contínua e rivaliza com o Executivo em alguns assuntos, como nas propostas de políticas sociais. Um trabalho significativo dos congressistas tem sido de apresentar emendas às propostas vindas do Poder Executivo.

Emendar um projeto pode ir de um mero adendo à desconfiguração completa. Os estudos citados mostram que essa participação confere significado substantivo ao governo de coalizão. Isto é, que ao emendar às propostas oriundas do Executivo os partidos que integram a coalizão imprimem marcas próprias as políticas públicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017, p. 87).

A atividade do Congresso Nacional não pode ser entendida sem se considerar esse desenho institucional que modela as negociações, a agenda e todos os passos da atividade legislativa.

## ■ 2.2 Nova economia institucional

Os economistas definem instituições como regras do jogo, formais ou informais, que moldam a interação humana e a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo, por meio da estrutura de incentivos que criam (NORTH, 2018, p. 9). North aponta que as instituições afetam o desempenho das economias e seu diferencial ao longo do tempo é essencialmente influenciado pelo modo como as instituições evoluem (2018, p. 13). Isso ocorre porque, além de reduzir as incertezas, estabelecendo uma estrutura estável para a sociedade, as instituições afetam custos de transação, que juntamente com os custos de produção compõem os custos totais.

North (2018, p. 16) diferencia organizações de instituições. Para o autor, organizações são grupos de indivíduos organizados e vinculados por algum propósito comum em busca da consecução de determinados objetivos. Nesse contexto, os partidos, a Câmara dos Deputados e o Senado são exemplo de organizações políticas. North enfatiza a interação entre instituições e organizações, apontando essas últimas como um importante agente da mudança institucional (NORTH, 2018).

Ao tratar a questão das instituições econômicas, Acemoglu e Robinson (2012) diferenciam instituições inclusivas de instituições extrativistas. Para os autores, instituições econômicas inclusivas são aquelas que favorecem as trocas de direitos de propriedade via mercado e estão associadas a um maior desenvolvimento econômico. Por outro lado, instituições extrativistas são aquelas que favorecem o *rent seeking* e estão associadas a trocas de direitos de propriedade via Estado, que geram privilégios e extração de renda para grupos específicos, em detrimento do conjunto da sociedade. Nas palavras dos autores:

Instituições econômicas inclusivas, que asseguram os direitos de propriedade, criam condições igualitárias para todos e incentivam os investimentos em novas tecnologias e competências, têm maiores chances de conduzir ao crescimento econômico do que as extrativistas, que são estruturadas de modo que poucos possam extrair recursos de muitos e mostram-se incapazes de proteger os direitos de propriedade ou fornecer incentivos para a atividade econômica (ACEMOGLU ; ROBINSON, 2012, p. 381).

Nesse sentido, os economistas procuram estabelecer métricas para avaliar, sob a perspectiva institucional, o grau de liberdade econômica de cada país. Nesse contexto, o índice *Economic Freedom of the World* do Fraser Institute pode ser entendido como um indicador de qualidade institucional, sob a perspectiva da troca dos direitos de propriedade por meio do mercado, ou seja, da liberdade econômica, como fizeram Gwartney, Holcombe e Lawson (2006).<sup>7</sup>

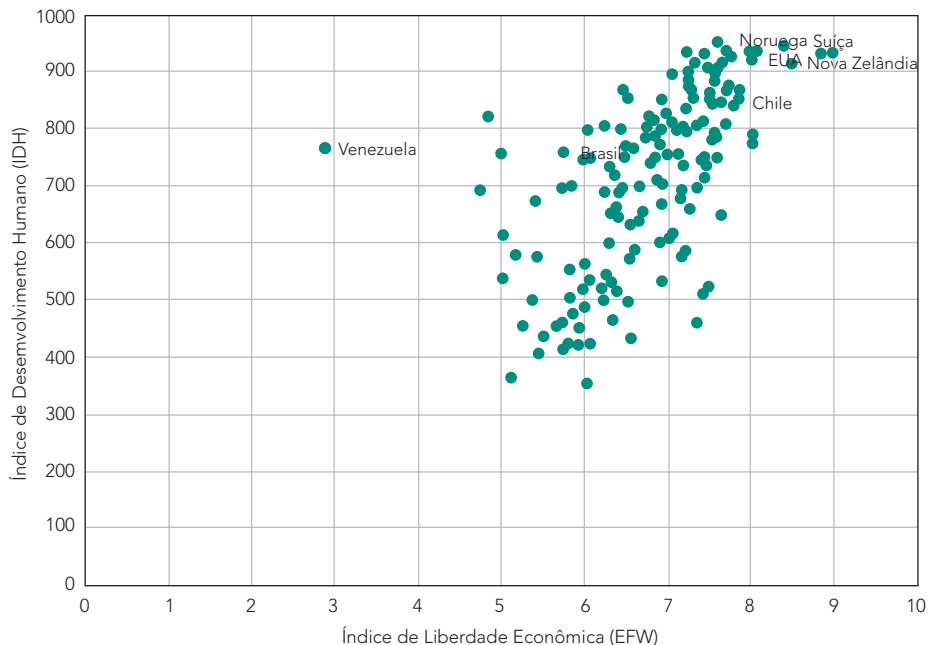
Vale destacar que a literatura empírica vem encontrando significativas evidências de uma relação direta, positiva e significativa entre liberdade econômica e desenvolvimento humano (GRUBEL, 1998; VEGA-GORDILLO; ALVAREZ-ARCE, 2003; GWARTNEY *et al.*, 2018), em consonância com a teoria da Nova Economia Institucional. A figura a seguir ilustra, de maneira simplificada, essa relação.

---

7 Gwartney, Holcombe e Lawson (2006) utilizaram o *Economic Freedom of the World Index* como medida de qualidade institucional em um importante artigo de 2006: "Institutions and the impact of investment on growth."

Figura 1

### Relação entre liberdade econômica e desenvolvimento humano



Nota: Foram utilizados os dados de 2016 para ambos os índices por se tratar da última data coincidente disponível para ambos os indicadores.

Fontes: Fraser Institute (2019); United Nations Development Programme (2019).

Tal relação pode ser explicada porque uma condição necessária para que haja desenvolvimento humano é o crescimento econômico. Por sua vez, para que haja crescimento econômico é necessário investimento, que demanda acumulação de capital. Esta, por sua vez, depende de condições institucionais favoráveis ao ambiente de negócios, que procuram ser capturadas pela metodologia do *Economic Freedom of the World* do Fraser Institute (GWARTNEY *et al.*, 2018), implicando que:

- o governo não pode pesar demais para a parcela produtiva da sociedade, ou seja, o Estado não pode ser agigantado;
- os direitos de propriedade devem ser bem definidos, de modo a garantir que os indivíduos possam usufruir plenamente do resultado de sua atividade empreendedora;



- o valor da moeda deve ser preservado, de modo a garantir o horizonte de cálculo econômico;
- deve haver liberdade de comércio internacional, de modo a não restringir a demanda dos produtores apenas ao mercado doméstico, ao mesmo tempo em que deve ser garantido às empresas e famílias o direito de comprar (sem tributos protecionistas) bens e serviços do exterior, para que a competição garanta os menores preços possíveis para insumos e bens de consumo;
- a regulação sobre os mercados de crédito, trabalho e empresarial devem ser mínimas, pois deve-se evitar os riscos associados à captura regulatória e ao compadrio, além de que os indivíduos são os melhores juízes de seus interesses e, como já apontara Hayek (1937), o conhecimento é disperso, inviabilizando que um governante, por mais bem intencionado que seja, consiga obter todas as informações necessárias para maximizar o bem-estar dos cidadãos.

### 3

## O PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL NO BRASIL

O processo legislativo formal, para a elaboração de lei ordinária, no Brasil, é definido com base na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Os projetos de lei, após aprovação na Casa iniciadora, devem ser enviados para a Casa revisora. Na Casa revisora, há três resultados possíveis, previstos pelo art. 65, CF/88: i) aprovação sem emendas, situação em que o projeto de lei é encaminhado para sanção ou veto do Presidente da República; ii) rejeição, circunstância em que há o arquivamento da matéria, sendo permitido novo projeto, na mesma sessão legislativa (período anual em que o Congresso se reúne), mediante propositura da maioria absoluta de qualquer das Casas (art. 67, CF/88); iii) aprovação com emendas, caso em que o projeto retorna à Casa iniciadora somente para apreciação das emendas. Se também forem aprovadas pela Casa iniciadora, o projeto de lei será encaminhado para sanção ou veto presidencial. Se a Casa iniciadora rejeitar as emendas da Casa revisora, prevalece o projeto original, sem as alterações propostas pela Casa revisora.

Vale observar que os projetos de iniciativa do Presidente da República, dos Tribunais Superiores e de iniciativa popular têm como Casa iniciadora a Câmara dos Deputados nos exatos termos dos artigos 61, §2º e 64 da CF/88.

O Rito Sumário será aplicável para a elaboração de lei ordinária em regime de urgência. Tal regime pode ser solicitado pelo Presidente da República em projetos de lei de sua iniciativa. Nesse caso, cada uma das Casas deve se manifestar em prazo sucessivo de 45 dias, sob pena de trancamento da pauta, ou seja, de suspensão temporária de votações de outras matérias constantes da pauta. Havendo emenda, há dez dias para a respectiva apreciação.

Por seu turno, o Rito Especial será aplicável para emendas constitucionais, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias etc.

No Brasil, o processo legislativo passa por fases bem definidas, que envolvem: Iniciativa (etapa introdutória); Emendas (etapa constitutiva); Votação e Deliberação (etapa constitutiva); Sanção ou Veto (etapa constitutiva); Promulgação (etapa complementar) e Publicação (etapa complementar).

O processo legislativo é dividido em três fases distintas: a fase de iniciativa, a fase constitutiva e a fase complementar. A fase de iniciativa, também chamada de fase deflagradora, iniciadora ou instauradora, é por onde o processo legislativo se inicia. A fase constitutiva se desenrola na discussão e votação do projeto de lei, seguida da sanção ou veto presidencial. A última fase, a complementar, inclui a promulgação e a publicação.

O *caput* do art. 61 da CF/88 traz o que a doutrina chama de iniciativa geral de lei. Ele atribui a competência para a iniciativa de leis ordinárias e complementares, nos casos previstos na Constituição, às seguintes pessoas e órgãos: na iniciativa concorrente, a competência para deflagrar o processo legislativo é atribuída a mais de uma pessoa ou órgão. A competência atribuída a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, do art. 61, é exemplo de iniciativa concorrente. A iniciativa para projeto de Emenda Constitucional também é concorrente, conforme se depreende do art. 60 e seus incisos.

Na chamada iniciativa conjunta, por sua vez, presume-se um consenso de vontades, ou seja, a Constituição delega competência para mais de uma pessoa ou órgão deflagrarem, conjuntamente, o processo legislativo. Exemplo desse tipo de iniciativa era referente à lei que fixa o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, correspondente ao teto salarial do funcionalismo público.

O art. 61 da CF/88 estabelece que:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a CF/88 estabelece que os projetos de iniciativa popular devem ser subscritos por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, e as assinaturas devem ser distribuídas por, pelo menos, cinco Estados, contando com, ao menos, 0,3% dos eleitores em cada um dos cinco Estados. A CF/88 estabelece, também, os critérios para as iniciativas de caráter privativo, reservado ou exclusivo do Presidente da República, deixando claro, em seu art. 62, que em “caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (Brasil, 1988).

Após fase inicial, poderá a legislação sofrer emendas. Estas poderão ser propostas por parlamentares com a finalidade de alterar o projeto de lei. As emendas podem ter o caráter aditivo, quando acrescentar algo ao projeto; aglutinativo, quando se fundir a outra emenda; modificativo, quando alterar o projeto em ponto específico; supressivo, quando retirar parte do projeto ou substitutivo, quando alterar o projeto substancialmente, assumindo seu lugar.

Do ponto de vista deliberativo, os projetos de lei passarão por discussão e estudos técnicos em diversas comissões de cada Casa Legislativa. O processo de discussão, votação e aprovação em ambas as Casas do Congresso ocorrerá por maioria definida na CF/88. Cada uma das Casas tem dois tipos de comissão: a) Comissão de Constituição e Justiça, cuja responsabilidade é apreciar aspectos formais quanto à constitucionalidade do projeto de lei, uma vez que o projeto de lei tenha passado por todas as comissões temáticas definidas pelo presidente da Casa. O parecer desta Comissão é terminativo, ou seja, em caso negativo, significa a rejeição e o arquivamento do projeto de lei; b) as comissões técnicas ou temáticas, cujo propósito é apreciar aspectos materiais do projeto de lei, podendo apresentar emendas ou simples pareceres, sem caráter vinculativo, que não obrigam deliberação plenária e, tampouco, levam à rejeição do projeto. Conforme a competência da matéria, as comissões podem discutir e votar os projetos de lei que dispensem, “na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa” (Brasil, 1988).

Do ponto de vista da votação, também existem peculiaridades em nosso sistema atual. São quatro espécies: a) ostensiva e nominal, em que o parlamentar responde de forma positiva ou negativa à questão que lhe seja apresentada; b) simbólica, em que os parlamentares favoráveis ao projeto permanecem sentados; c) de liderança, prevista no Regimento Interno das Casas do Congresso, embora seja de constitucionalidade discutível; e d) secreta, em que não há identificação dos votantes.

Após votação, o processo passa para o rito de aprovação, que ocorre da seguinte maneira, nos termos da CF/88: a) leis ordinárias – maioria simples<sup>8</sup> (art. 47, CF/88); b) leis complementares – maioria absoluta<sup>9</sup> (art. 69, CF/88); c) emendas constitucionais – maioria qualificada de três quintos dos votos dos respectivos membros, em dois turnos, em cada Casa do Congresso (art. 60, § 2º, CF/88). Vale destacar que o quórum mencionado se refere à aprovação. Para a instalação da sessão deliberativa, sempre é necessária a presença da maioria absoluta.

O procedimento seguinte é denominado sanção e consiste na concordância do Presidente da República quanto ao projeto de lei encaminhado para sua apreciação pelo Congresso Nacional (art. 84, IV, CF/88). A sanção presidencial pode ser classificada como: i) expressa – manifestação por escrito do Presidente da República no prazo de quinze dias úteis ou 2) tácita – ocorre quando há o silêncio do Presidente da República no prazo de quinze dias úteis, interpretando-se a ausência de manifestação de vontade como anuência do Chefe do Poder Executivo Federal (art. 66, §3º, CF/88).

Além disso, o Presidente da República pode exercer o chamado veto, que consiste na discordância do Presidente da República em relação a projeto de lei que lhe tenha sido encaminhado pelo Poder Legislativo e tem como características seu fundamentado, com apresentação de motivos para o ato que será submetido à apreciação do Congresso Nacional. A comunicação de tais motivos deve ocorrer ao presidente do Senado Federal em 48 horas (art. 66, § 1º, CF/88). No caso de veto relativo, limitado ou condicional – o veto do Presidente da República pode ser rejeitado pelo Poder Legislativo. Para esta hipótese a apreciação em sessão conjunta do Congresso Nacional deve ocorrer em até trinta dias. Para a rejeição, deve haver voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto (arts. 66, §4º, e 57, §3º, IV).

---

8 A maioria simples é constituída pelo voto favorável de mais da metade dos presentes à sessão.

9 A maioria absoluta é constituída pelo voto favorável de mais da metade dos membros da Casa.

A modalidade de veto suspensivo ou superável representa obstáculo, inicialmente temporário, à entrada em vigor da norma aprovada pelo Legislativo. Em todas as hipóteses acima elencadas, trata-se de ato presidencial irretratável, ou seja, não há possibilidade de o Presidente da República desistir do veto. Como todo ato presidencial, este também deverá ser revestido de motivação adequada, que poderá ser: i) jurídica, por considerar o projeto de lei contrário à Constituição ou ii) política, por considerar o projeto de lei contrário ao interesse público.

Poderá o veto, ainda, ser classificado quanto à amplitude de dois modos: total se atinge a integralidade do projeto de lei ou parcial, quando atinge parte do projeto de lei. Cabe ressaltar que o veto deve recair sobre texto integral do artigo, parágrafo, inciso ou alínea (art. 66, §2º, CF/88), não somente sobre a palavra (para evitar eventual mudança de sentido e conseqüente violação da manifestação de vontade do Legislativo).

Ato de suma importância, a promulgação é o ato oficial que tem por função atestar a existência de uma lei. Em regra, a promulgação é feita pelo Presidente da República, em 48 horas após sanção tácita ou rejeição de veto, tal ato deverá ser praticado pelo presidente e vice-presidente do Senado Federal, sucessivamente (arts. 66, §7º e 84, IV, CF/88).

E, finalmente, a chamada publicação, que se trata formalmente da comunicação feita à população, no Diário Oficial, a respeito da existência de uma nova lei. Salvo disposição em contrário, a lei passa a vigorar em todo o território nacional em quarenta e cinco dias após a publicação (art. 1º – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Esse período entre a publicação de uma lei e a respectiva entrada em vigor chama-se *vacatio legis*.

## 4

### PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho é uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório. Como o tema pesquisado é ainda pouco explorado na literatura nacional, a análise exploratória permite abrir o caminho para investigações futuras mais aprofundadas, pois facilita o processo de sondagem e a visualização dos procedimentos adequados para uma análise sistemática de como a atuação do Congresso pode afetar a liberdade econômica existente no Brasil. Nesse sentido, Theodorson e Theodorson (1970, p. 319) esclarecem:

O estudo exploratório é um estudo preliminar, cujo maior propósito é familiarizar-se com o fenômeno a ser investigado, para que estudos mais amplos posteriores possam ser elaborados com maior entendimento e precisão. O estudo exploratório (que pode fazer uso de diferentes técnicas, usualmente com pequenas amostras) permite ao pesquisador definir seu problema de pesquisa e formular sua hipótese de maneira mais precisa. Também o instrumentaliza a escolher as técnicas mais adequadas para sua pesquisa e decidir que questões demandam mais ênfase e investigação detalhada. Este tipo de estudo também pode alertar o pesquisador para as dificuldades potenciais, os pontos sensíveis e as áreas de resistência envolvendo o tema.<sup>10</sup>

Em relação à técnica de investigação, o trabalho promove a análise do conteúdo do material de estudo, pois tal técnica se coloca como ferramenta útil para identificar os interesses e valores que estão sendo defendidos na atividade parlamentar. As leituras serão feitas primeiro de uma forma geral “tentando apreender de uma forma global as ideias principais e seus significados gerais” (CAMPOS, 2004, p. 613). As unidades de análise utilizadas serão todos os parágrafos que compõem o projeto apresentado e o processo de categorização será definido a partir dos componentes do índice *Economic Freedom of the World* do Fraser Institute (GWARTNEY *et al.*, 2018).

O material fundamental de estudo e análise é constituído por uma amostra aleatória contemplando 1.286 matérias (de um universo de 2783 matérias do mesmo tipo) que tramitaram no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), em 2018, classificadas como medidas provisórias (MPV), projetos de emendas constitucionais (PEC), projetos de lei dos deputados (PL), projetos de lei da Câmara tramitando no Senado (PLC), projetos de lei complementar (PLP) e projetos de lei do Senado (PLS). A tabela a seguir sintetiza as informações da amostra comparativamente ao universo.

---

10 Nas palavras dos autores: “*Exploratory study. A preliminary study the major purpose of which is to become familiar with a phenomenon that is to investigate, so that the major study to follow may be designed with greater understanding and precision. The exploratory study (which may use any of a variety of techniques, usually with a small sample) permits the investigator to define his research problem and formulate his hypothesis more accurately. It also enables him to choose the most suitable techniques for his research and to decide on the questions most in need of emphasis and detailed investigation, and it may alert him to potential difficulties, sensitivities, and areas of resistance.*” (THEODORSON; THEODORSON, 1970). Tradução nossa.

**Tabela 1**

### Composição da amostra de matérias analisadas

Matéria	Amostra – Câmara	Amostra – Senado	Amostra – Total	Universo – Câmara	Universo – Senado	Total do Universo
MPV	51	17	68	53	53	106
PEC	17	5	22	57	21	78
PL	671		671	1816		1816
PLC		44	44		143	143
PLP	32		32	93		93
PLS		449	449		547	547
Total	771	515	1286	2019	764	2783

Fonte: Câmara dos Deputados (2019) e Senado Federal (2019).

As informações coletadas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são classificadas nas seguintes variáveis:

- Data de apresentação ou votação do Projeto de Lei.
- Tipo de matéria
- Número do Projeto de Lei.
- Casa de Origem, indicando se a entrada do projeto se deu na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.
- Autor, indicando quem apresentou o projeto.
- Partido político, indicando a filiação, que pode fornecer dados para a busca de possíveis padrões ou tendências partidárias na apresentação dos projetos.
- Unidade da Federação do autor da proposta, que também pode fornecer dados para a busca de possíveis padrões ou tendências regionais na apresentação dos projetos.
- Ementa do Projeto de Lei. Apresenta o resumo do conteúdo do Projeto de Lei.
- Beneficiários das Ações Propostas, indicando os possíveis grupos sociais, agentes econômicos, atores e instituições que se beneficiariam com o projeto apresentado ou votado, de modo a tentar iluminar os interesses em jogo.
- Justificativa, indicando os argumentos apresentados em busca de legitimidade, relevância e aceitação.

- Fase do projeto. Se de apresentação ou de votação.
- Resultado. Se aprovado ou não. Aplica-se apenas aos projetos que passaram pelo processo de votação.
- Texto da lei, indicando o *hiperlink* para o texto integral do Projeto de Lei.

Após a classificação dos projetos, de acordo com as variáveis descritas acima, o trabalho passa a analisar o conteúdo das respectivas matérias, procurando identificar se, nos projetos selecionados, há evidências textuais de interferência na liberdade econômica, classificando tal interferência em categorias inspiradas nos componentes do índice *Economic Freedom of the World* do Fraser Institute (GWARTNEY et al., 2018). As categorias são apresentadas no quadro a seguir:

### Quadro 1

#### Categorias utilizadas na pesquisa

O texto apresenta evidências textuais de que
1. A legislação proposta impõe mais gastos, transferências e subsídios
2. A legislação proposta amplia a participação estatal na economia
3. A legislação proposta aumenta as alíquotas dos impostos
4. A legislação proposta afeta negativamente os direitos de propriedade ou amplia a complexidade do sistema legal
5. A legislação proposta afeta negativamente a estabilidade monetária ou cria dificuldades de transacionar com moeda estrangeira?
6. A legislação proposta reduz a liberdade de comércio internacional, criando barreiras tarifárias ou não tarifárias
7. A legislação proposta reduz a liberdade de movimentação de capitais
8. A legislação proposta reduz a liberdade de movimentação de pessoas
9. A legislação proposta impõe limites à atuação do setor privado ao regular a atividade produtiva
10. A legislação proposta impõe limites à atuação do setor privado ao criar custos associados à burocracia

Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fraser (2019).

Os resultados encontrados são apresentados por meio de estatísticas descritivas, ressaltando o percentual de projetos que afetam a liberdade econômica em relação ao total de projetos analisados. São destacados os seguintes



resultados: origem da matéria legislativa; fase da tramitação; classificação legislativa; origem regional do proponente e filiação partidária do proponente.

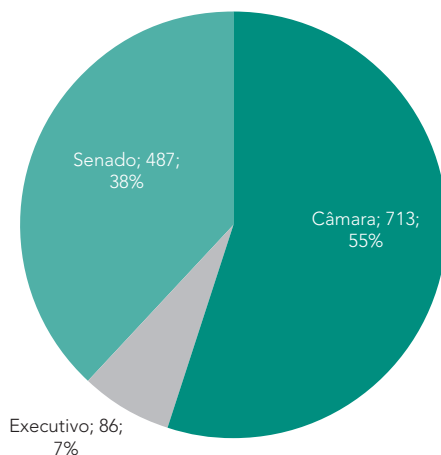
## 6

### ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Das 1.286 matérias analisadas, em tramitação ou votadas na Câmara dos Deputados e no Senado, em 2018, 698 (54,3% da amostra) interferiam em algum aspecto (categorizado) da liberdade econômica dos cidadãos brasileiros. Desses projetos, 55% tinham sua origem na Câmara dos Deputados, 38%, no Senado e 7%, no poder executivo, como é possível observar na figura a seguir.

**Figura 2**

**Origem dos projetos que tramitaram no Congresso Nacional em 2018**



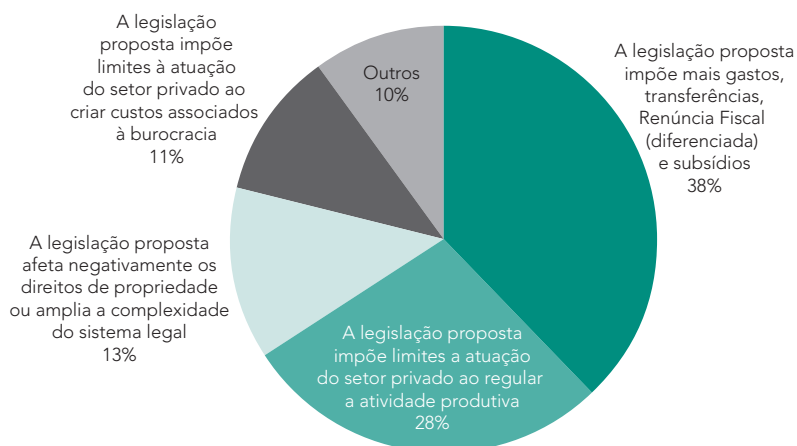
Fonte: Congresso Nacional. Elaborada pelos autores.

Tanto em relação aos projetos que tinham origem na Câmara quanto no Senado, 53% deles interferiam em algum aspecto da liberdade econômica. Já dos projetos que tinham origem no Executivo, 76% interferiam na liberdade econômica.

Diversos desses projetos interferiam em mais de um aspecto. A maior parte (38%) dos projetos que interferiam na liberdade econômica o faziam ao pressionar por mais participação do Estado na economia, por meio de mais gastos, transferências, renúncia fiscal (diferenciada) e subsídios. Também destaca-se o percentual (28%) de projetos que buscavam impor mais limites à atuação do setor privado ao regular a atividade produtiva. A figura a seguir apresenta as categorias em que mais frequentemente os projetos de lei analisados interferiam na liberdade econômica.

**Figura 3**

### Categorias em que os projetos de lei mais frequentemente interferiam na liberdade econômica



Fonte: Congresso Nacional. Elaborada pelos autores.

Das matérias analisadas, 771 tramitavam na Câmara dos Deputados e 411 no Senado Federal. Dessas, o percentual de matérias que interferiam em pelo menos um aspecto da liberdade econômica ficou muito próximo na Câmara dos Deputados (54,1%) e no Senado Federal (54,7%). Destaca-se o fato de que, na fase de votação, o percentual de matérias daquela fase que interferiam em algum aspecto da liberdade econômica foi significativamente superior ao da fase de proposição. Na Câmara dos Deputados, os projetos em fase de votação que inteferiam na liberdade econômica chegou a 62,2% e no Senado Federal, a 66,3%.

Também foi possível perceber que há tipos de projetos que tem maior probabilidade de interferir na liberdade econômica. Das medidas provisórias, 77,9% interferiam em algum aspecto da liberdade econômica; por sua vez, 63,6% dos projetos de lei complementar interferiam em pelo menos um aspecto da liberdade econômica. Por outro lado, os projetos de emenda constitucional interferiam com menor frequência na liberdade econômica (45,4%). Já o percentual de projetos de lei da Câmara, do Senado, da Câmara tramitando no Senado e de lei complementar que interferiam na liberdade econômica oscilou entre 50% e 53,2%. A tabela a seguir sintetiza essas informações.

**Tabela 2**

**Percentual de matérias que interferem na liberdade econômica, por casa, fase de tramitação e tipo de matéria**

Casa	Fase	Tipo de Matéria	Nº de Matérias	Matérias que interferem em pelo menos um aspecto da liberdade econômica	% de matérias que interferem em pelo menos um aspecto da liberdade econômica
Câmara			771	417	54,1%
	Proposta		660	348	52,7%
		Medida Provisória (MPV)	7	5	71,4%
		Projeto de Emenda Constitucional (PEC)	16	6	37,5%
		Projeto de Lei	609	322	52,9%
		Projeto de Lei Complementar	28	15	53,6%
	Votação		111	69	62,2%
		Medida Provisória (MPV)	44	33	75,0%
		Projeto de Emenda Constitucional (PEC)	1	0	0,0%
		Projeto de Lei	62	35	56,5%
		Projeto de Lei Complementar	4	1	25,0%
Senado			515	281	54,6%
	Proposta		411	212	51,6%
		Medida Provisória (MPV)	2	2	100,0%
		Projeto de Emenda Constitucional (PEC)	5	4	80,0%

(continua)

**Tabela 2**

Percentual de matérias que interferem na liberdade econômica, por casa, fase de tramitação e tipo de matéria (*conclusão*)

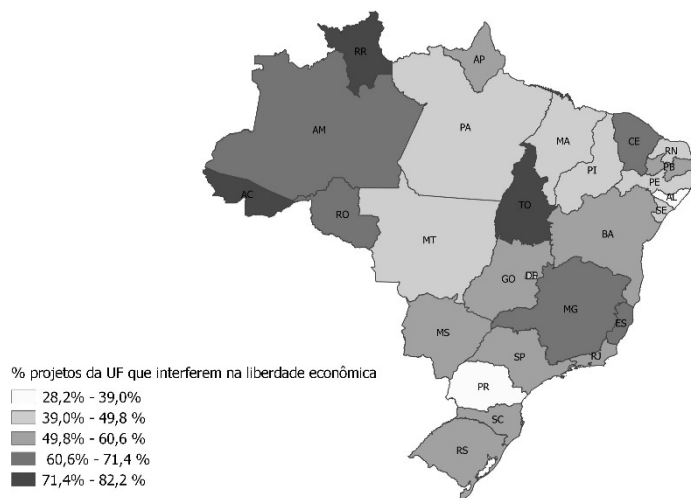
Casa	Fase	Tipo de Matéria	Nº de Matérias	Matérias que interferem em pelo menos um aspecto da liberdade econômica	% de matérias que interferem em pelo menos um aspecto da liberdade econômica
		Projeto de Lei da Câmara (PLC)	27	15	55,6%
		Projeto de Lei do Senado (PLS)	377	191	50,7%
	Votação		104	69	66,3%
		Medida Provisória (MPV)	15	13	86,7%
		Projeto de Lei da Câmara (PLC)	17	13	76,5%
		Projeto de Lei do Senado (PLS)	72	43	59,7%
<b>Total</b>			<b>1.286</b>	<b>698</b>	<b>54,3%</b>

Fonte: Congresso Nacional. Elaborada pelos autores.

O trabalho procurou também por algum padrão regional em relação à interferência na liberdade econômica. Questionava-se, por exemplo, se parlamentares de estados mais pobres, que eventualmente dependessem mais de recursos do Fundo de Participação de Estados e Municípios tenderiam a propor com mais frequência projetos que interferissem na liberdade econômica. No entanto, os resultados encontrados não permitem estabelecer esse tipo de relação. A figura abaixo ilustra o percentual de projetos que interferem na liberdade econômica, em relação ao total de projetos propostos por estado.

Figura 4

### Percentual de projetos das Unidades da Federação que interferem na liberdade econômica

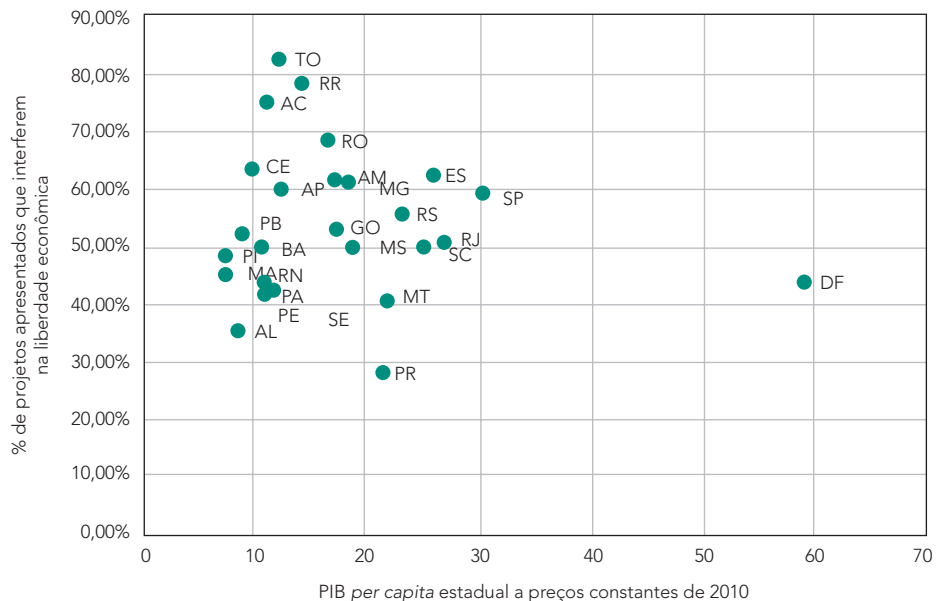


Fonte: Congresso Nacional. Elaborada pelos autores.

A próxima figura mostra que não há relação entre o PIB *per capita* estadual e o percentual de propostas de cada Unidade da Federação. Assim, há unidades mais ricas, como São Paulo, que, do total de propostas de autoria de parlamentares do estado, 59,2% interferiam na liberdade econômica e estados menos ricos, como Alagoas, em que 35,3% das propostas de parlamentares do estado interferiam na liberdade econômica.

Figura 5

Relação entre o percentual de projetos que interferem na liberdade econômica propostos por UF e o PIB *per capita* estadual



Fonte: Câmara dos Deputados (2019) e Senado Federal (2019); Ipeadata (2019).  
Elaborada pelos autores.

Outro resultado surpreendente foi o percentual de propostas que interferiam na liberdade econômica em relação ao percentual de propostas apresentadas pelos diferentes partidos. O grau de interferência revelado pelo percentual de matérias propostas por parlamentares dos partidos que afetavam pelo menos um aspecto da liberdade econômica representou, em média, 50% dos projetos apresentados pelos partidos. Mesmo partidos situados à direita no espectro político, como o DEM, apresentam grande percentual de projetos que interferiam na economia. Por outro lado, em 2018, um partido situado à esquerda, como o PCdoB, apresentou um percentual de projetos que interferem na liberdade econômica relativamente baixo, concentrando-se em matérias relacionadas à constitucionalidade, direito penal e em uma homenagem à Marielle Franco. A tabela abaixo sintetiza os resultados relacionados à filiação partidária.

- *A atividade legislativa no Congresso Nacional no ano de 2018 – sob a ótica da liberdade econômica*, Murício Loboda Fronzaglia, Paulo Rogério Scarano, Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo, Elton Duarte Batalha

**Tabela 3**

**Percentual de projetos que interferem na liberdade econômica, por filiação partidária**

Partidos	Quantidade de Deputados	Quantidade de Senadores	Quantidade de matérias propostas pelo Partido	Percentual de matérias que interferem na liberdade econômica
15 – MDB	61	18	225	56%
13 – PT	64	8	101	58%
45 – PSDB	50	13	128	50%
11 – PP	37	6	111	59%
22 – PR	36	4	51	45%
40 – PSB	35	4	55	62%
55 – PSD	32	5	70	56%
25 – DEM	29	4	111	58%
10 – PRB	24	2	40	50%
14 – PTB	23	2	23	57%
12 – PDT	22	2	24	54%
20 – PSC	14	0	14	50%
77 – SD	13	0	20	55%
65 – PCdoB	10	1	29	41%
23 – PPS	9	1	33	45%
90 – PROS	8	2	33	48%
19 – PODE	3	5	57	44%
31 – PHS	6	0	8	38%
43 – PV	6	0	13	77%
50 – PSOL	5	0	8	50%
18 – REDE	3	1	20	55%
35 – PMB	4	0	1	0%
51 – PEN	4	0	4	50%
17 – PSL	1	1	14	29%
Outros	3	2	17	71%

Fonte: Câmara dos Deputados (2019) e Senado Federal (2019). Elaborada pelos autores.

## 7 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou avaliar o potencial para afetar a livre-iniciativa e as possibilidades de trocas de direito de propriedade via mercado dos projetos de lei propostos e dos projetos de lei votados no Congresso Nacional, em 2018. Utilizou-se, para tanto, a perspectiva institucional das Ciências Sociais e da Ciência Econômica como suporte teórico. O ponto de contanto entre as diferentes abordagens é de que as instituições importam e podem influenciar o grau de desenvolvimento e de prosperidade de uma nação.

As abordagens neoinstitucionais utilizadas nas Ciências Sociais enfatizam as diferentes formas de estruturas institucionais que moldam e ajustam o comportamento dos atores políticos. No caso brasileiro, foram apresentadas as duas abordagens que focam sobre o funcionamento do seu modelo institucional: o presidencialismo de coalizão. Se o Executivo não é o maior proponente de projetos de lei, ele influencia a questão de agenda por suas prerrogativas legislativas que lhe dão prioridade para a votação, como é o caso das medidas provisórias. E o fato de a maior parte das medidas provisórias afetarem em, pelo menos, um aspecto a liberdade econômica pode ser mais bem compreendido pelas características institucionais do nosso sistema.

A Nova Economia Institucional sugere que as instituições que protegem os direitos de propriedade, as trocas por meio do mercado, incentivam a competição e a introdução de inovações são aquelas que favorecem o desenvolvimento econômico. A literatura empírica tem utilizado como *proxy* para esse conjunto de instituições os índices de liberdade econômica, como o *Economic Freedom of the World* do Instituto Fraser. Os resultados têm apontado evidências significativas de causalidade positiva entre liberdade econômica e desenvolvimento econômico.

Assim, o trabalho procurou compreender o processo legislativo brasileiro para estabelecer a amostra de matérias a ser analisada. A análise do conteúdo dos textos legislativos, procurando apurar a existência de evidências textuais de interferência em algum aspecto da liberdade econômica, apontado pelas categorias analíticas utilizadas, revelou que mais de 50% das propostas apresentadas e quase 65% das propostas votadas, dentre as analisadas, interferiam em, pelo menos, uma dimensão da liberdade econômica. Chamou a atenção que a preponderância de projetos que interferem na liberdade econômica independe da origem regional e da filiação partidária de seus autores. Tal resultado sugere: i) que não há elementos para afirmar que projetos de lei de caráter mais intervencionista partam de unidades da federação mais pobres e depen-



dentes de recursos da União; ii) a filiação partidária não parece ser um bom atalho informacional sobre o grau de inclinação dos membros do partido a apresentar projetos que interfiram na liberdade econômica dos cidadãos.

Como se tratou de uma pesquisa exploratória, existem diversas questões futuras que precisam ser endereçadas. Nesse sentido, a maneira como as categorias foram construídas permitiu identificar quando uma matéria legislativa tinha potencial para interferir na liberdade econômica, por meio de evidências textuais encontradas no texto do projeto. Essa forma de construção pode ser útil quando se quer chamar a atenção para o percentual de propostas de caráter intervencionista e para os riscos da interferência. No entanto, não permite destacar os esforços positivos de propostas que procuram colocar limites ao tamanho do Estado e privilegiar que direitos de propriedade sejam trocados por meio do mercado. Por exemplo, se a PEC do teto de gastos ou a reforma trabalhista do governo Temer tivessem ocorrido no ano de 2018, seu caráter positivo não teria sido capturado pelo presente trabalho. Este é um ponto que precisa ser tratado em trabalhos futuros. Uma outra questão refere-se ao poder de impacto de diferentes medidas. O mero percentual de projetos que interferem na liberdade econômica não autoriza a afirmar nada sobre seu impacto relativo. É razoável imaginar que um único projeto de lei, como o da reforma trabalhista, que afeta positivamente a liberdade econômica ao privilegiar a livre negociação entre as partes, tenha um impacto mais positivo para a sociedade do que o impacto negativo de alguns projetos de lei, de caráter intervencionista, que visem regulamentar quem pode exercer determinada profissão.

Entende-se, no entanto, que o estudo proposto das atividades do poder legislativo versa sobre questões centrais da Ciência Política e da Economia, envolvendo a democracia, o funcionamento das instituições, e as relações entre o Estado e o mercado, que devem ser objeto de atenção da academia e de todos os cidadãos.

## **THE 2018'S NATIONAL CONGRESS LEGISLATIVE ACTIVITY UNDER THE LENS OF ECONOMIC FREEDOM**

### **Abstract**

The present work has an objective to make a descriptive and analytical study on Brazilian national congress legislative activities' in 2018 focusing in how these

activities affect the free initiative and the possibilities of exchanges of property rights by market institutions. The legislative process and the set of projects and laws that of it emanate are part of the rules of the game, that is, of the institutional landmark of the country. Thus, in order to elaborate the analytical categories, the following steps are made: 1) a literature review on political, sociological and economic institutional theories; 2) the use of the Economic Freedom Index from Fraser Institute as a pointer of the institutional quality of the countries. It was made a random selection of 1286 law projects that had moved in at least one of the houses of Brazilian national congress, during the last year of the 55<sup>a</sup> legislature, 2018. The content of law projects is analyzed to identify possible mismatches with any aspect of the economic freedom. The results show that more than 50% of presented proposals and almost 65% of the proposals voted, amongst the analyzed ones, intervene in at least a dimension of economic freedom. Results also demonstrate that these proposals have no relation with regional origin or political party affiliation.

**Keywords:** Legislative process; Brazilian National Congress; Economic freedom.

## Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão e o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da riqueza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AMENTA, E.; RAMSEY, K. M. Institutional theory. In: LEICHT, K. T.; JENKINS, J. C. (ed.). *Handbook of politics: state and society in global perspective*. Nova York: Springer, 2009.
- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 fev. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 29 fev. 2019.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, p. 611-614, set./out. 2004.

CARSTENSEN, M. B.; SCHMIDT, V. A. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, v. 23, n. 3, p. 318-337, 2016.

CONGRESSO NACIONAL. Sítio do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congresso.nacional.leg.br/>. Acesso em: 29 fev. 2019.

DURKHEIM, E. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1919.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Congresso Nacional: organização, Processo legislativo e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP/Entrelinhas*, São Paulo, v. 5, 1996.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos, CEBRAP*, v. 33, n. 3, p. 79-97, 2017.

FOREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 45, fev. 2001.

FRASER INSTITUTE. Sítio do Economic Freedom of the World. Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom> . Acesso em: 28 fev. 2019.

GRUBEL, H. G. Economic freedom and human welfare: some empirical findings. *Cato J.*, v. 18, p. 287, 1998.

GWARTNEY, J. D.; HOLCOMBE, R. G.; LAWSON, R. A. Institutions and the impact of investment on growth. *Kilos International Review for Social Sciences*, v. 59, n. 2, p. 255-273, apr. 2006.

GWARTNEY, J. *et al. Economic Freedom of the World: 2018*. Vancouver: Fraser Institute, 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper*, v. 96, n. 6, jun. 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAYEK, F. A. Economics and knowledge. *Economica IV*, p. 33-54, 1937.

HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IPEADATA. Sítio do Ipeadata. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2019.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action: politiques Publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, 2006.

LOCKE, J. *Dois tratados do governo civil*. São Paulo: Edições 70, 2006.

MONTESQUIEU, C. S. *De l'esprit des lois*. Paris: Firmin Didot Frères, Fils et Cie, 1872.

NORTH, D. C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 68, p. 23, out. 2008.

PLATÃO. *A república*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da ciência política. *Pensamento Plural*, Pelotas, v. 10, p. 89-100, jan./jun. 2012.

RIZZA, R. Néo-institutionnalisme sociologique et nouvelle sociologie économique: quelles relations? *Revue Interventions Économiques Papers in Political Economy*, v. 38, 2008.

SENADO FEDERAL. Sítio do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 28 fev. 2019.

THEODORSON, G. A.; THEODORSON, A. G. *A modern dictionary of sociology*. Londres: Methuen, 1970.

TOCQUEVILLE, A. *De la démocratie en Amérique*. S.l.: s.n., 1842.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Sítio do Human Development Data. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/data#>. Acesso em: 28 fev. 2019.

VEGA-GORDILLO, M.; ALVAREZ-ARCE, J. L. Economic growth and freedom: a causality study. *Cato J.*, v. 23, p. 199, 2003.

WACQUANT, L. Durkheim et Bourdieu: le socle commun et ses fissures. *Critique*, p. 646-660, set. 1995.

WEBER, M. *Os três tipos puros de dominação legítima*. São Paulo: Ática, 2003.