

CONGRESSO REMOTO¹

BOLETIM N.3

Balanco da agenda considerada urgente durante a pandemia

Este boletim faz um balanço temático da agenda considerada urgente por parlamentares e partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de meados de março até início de julho, período durante o qual ambas têm feito uso do Sistema de Deliberação Remota (SDR). O funcionamento das comissões permanentes foi suspenso nos últimos meses em resposta à situação de calamidade pública no país, tornando o requerimento de urgência peça chave na dinâmica de votação de proposições legislativas no plenário das Casas. A proposta deste boletim, portanto, é analisar como tem sido a construção da agenda do Congresso nesses tempos de funcionamento remoto.

O documento divide-se em 3 tópicos organizados em 5 subseções. Primeiro, descreve sinteticamente as mudanças implantadas pelo SDR, no que diz respeito à atribuição do status de urgência a determinadas matérias, tanto na Câmara quanto no Senado (para maior detalhamento ver Boletim 1). Segundo, sistematiza a produção do Congresso que hoje tramita no SDR e, que portanto, pode ir à pauta de votação no plenário virtual a qualquer tempo. Terceiro, analisa essa produção para identificar características preponderantes da agenda do Legislativo, uma agenda supostamente específica ao período de vigência do SDR.

1. O regime de urgência na Câmara e no Senado: antes e depois do SDR

O regime de urgência é um regime excepcional de tramitação das proposições legislativas, aplicado em situações que requerem celeridade no exame de determinada matéria. É o caso, por exemplo, da urgência constitucional, solicitada pelo Presidente em projetos de sua iniciativa. Neste boletim, contudo, estamos interessados em regimes de urgência previstos nos regimentos internos da Câmara e do Senado, pois é por meio deles que as/os parlamentares requerem uma tramitação mais ágil de proposições que consideram relevantes. Nesse caso, dispensam-se não apenas formalidades regimentais, mas parte

¹O projeto Congresso Remoto é produto de parceria entre Dado Capital, Observatório do Legislativo Brasileiro, Pulso Público e RAC (Rede de Advocacy Colaborativo).

significativa das etapas percorridas pelas proposições antes que cheguem ao plenário para votação.

Na Câmara, o principal mecanismo de urgência previsto no regimento é aquele que inclui automaticamente na Ordem do Dia, para discussão e votação, matéria de inadiável interesse nacional, desde que apoiada pela maioria absoluta dos deputados (257) ou de líderes que representem esse número (*art. 155 do RICD*) - caso intitulado de *Urgência Urgentíssima*. No Senado, dentre as possibilidades contidas no regimento da casa há a previsão de pedido de urgência dos senadores para tramitação de proposições relativas à situação de calamidade pública e segurança nacional (*art.336 do RISF*). O requerimento de urgência pode ser apresentado pela Mesa Diretora, pela maioria dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número. Nosso ponto, então, é entender o que muda no uso dos instrumento da urgência após a adoção do Sistema de Deliberação Remota (SDR) pelas duas Casas do Congresso.

O Sistema de Deliberação Remota (SDR), instituído para viabilizar o funcionamento do Congresso durante a emergência de saúde pública, caracteriza-se por duas mudanças principais: a suspensão das atividades das comissões permanentes e temporárias e a compressão radical do tempo de tramitação dos projetos.

Na Câmara, o SDR faz referência expressa ao fato de que as matérias votadas, nesse formato, devem preferencialmente, mas não exclusivamente, ser relativas à pandemia e suas consequências. Se contarem com manifestação favorável de $\frac{2}{3}$ dos membros da casa (342) ou de líderes que representem esse número, as matérias passam automaticamente a tramitar em regime de urgência, tal qual previsto no art. 155 do RICD. A exigência de $\frac{2}{3}$, contudo, é maior que o próprio quórum requerido no artigo citado (que prevê apoio da maioria absoluta dos parlamentares). Isso significa que a Câmara investiu em ampliar mecanismos de consenso no que toca a inclusão de matérias na pauta do plenário virtual, tendo em vista a suspensão das comissões permanentes e a consequente ausência de espaços para o amadurecimento das proposições. O recurso é importante, mas não tem sido suficiente para impedir o acirramento do conflito em determinadas dimensões da agenda (ver Boletim 2). Há ainda a possibilidade de votação, pelo SDR, de matéria incluída *de ofício* ou a requerimento dos deputados.

No Senado, o SDR permite a votação de matérias que se enquadrem em todos os casos de urgência descritos no regimento da casa, além de outras cuja votação presencial inviabiliza-se por quaisquer razões. Ou seja, há uma liberalidade maior no Senado do que na Câmara para pautar matérias e, portanto, atribuir a elas o caráter de urgência. Além disso, não há qualquer referência ao apoio necessário à inclusão de matérias urgentes na pauta de votação, o que aumenta de forma significativa o grau de centralização de poder nas

mãos do presidente da Casa, e, por conseguinte, reduz a influência formal de lideranças partidárias outrora decisivas no processo legislativo.

Em suma, as mudanças empreendidas pelo SDR circunscrevem a agenda do período de calamidade a matérias consideradas urgentes e preferencialmente ligadas à atual crise pandêmica. Contudo, a definição dos procedimentos que garantam a prioridade dessa agenda não é tão clara no ato do Senado. Na Câmara, a adaptação dos ritos legislativos previstos em regimento à deliberação remota garantiu maior legitimidade ao processo em razão da clareza dos procedimentos. Além disso, o maior grau de inclusividade dos trabalhos na Casa tem conferido importância ao principal órgão colegiado deste sistema, o colégio de líderes.

1. A agenda urgente do plenário virtual: volume, distribuição e relação com a Covid-19

Nada menos que 540 matérias compõem a agenda prioritária que tramita via sistema de deliberação remota no período entre 15 de março e 5 de julho - ou seja, com chances de votação em plenário por serem consideradas urgentes. Não é necessário que a tramitação de um projeto tenha se iniciado no período da pandemia para que esteja incluído no rol de matérias passíveis de apreciação, embora tenha sido esse o caso da maior parte das proposições, como mostraremos adiante. Muitas propostas são semelhantes, senão idênticas, em termos de objeto e finalidade. Parte delas tramita efetivamente em regime de urgência, cumpridos os requisitos do SDR para tanto, e parte foi incluída na pauta por meio de ofício ou requerimento, conforme igualmente previsto no novo sistema.

Desse total, 90% é de iniciativa de deputados/as federais, 5% de senadores/as e 5% do Poder Executivo. Na Câmara, 97% das propostas são projetos de lei ordinária. No Senado também é esse o tipo de proposição que se destaca, embora haja proporção comparativamente maior (21%) de propostas de emenda à constituição. Dentre os 29 projetos oriundos do Executivo, 25 são medidas provisórias, o que denota intenção do governo em garantir eficácia imediata de suas proposições em momento de menor apoio ao governo no Congresso (ver Boletim 2).

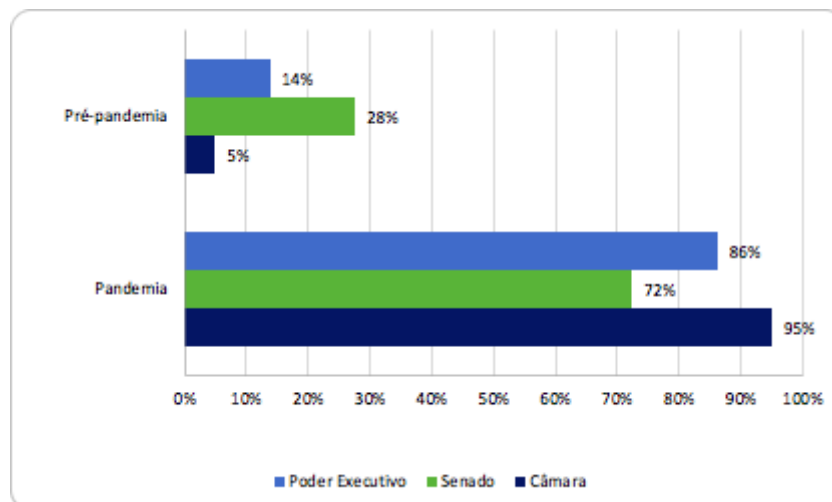
Matérias em regime de urgência por tipo de proposição e autoria geral

Tipos	Câmara	Senado	Poder Executivo	Total
PL	468	20	3	491
PDL	6	1	0	7
PEC	3	6	0	9
PLP	5	2	1	8
MPV	0	0	25	25
Total	482	29	29	540

É importante notar que a maior parte das matérias que hoje tramita nas duas casas legislativas foi apresentada por deputadas/os, senadoras/es e governo durante o período da pandemia, o que é um indicador inicial de que, de fato, o Congresso tem dado prioridade à análise de matérias ligadas à crise sanitária.

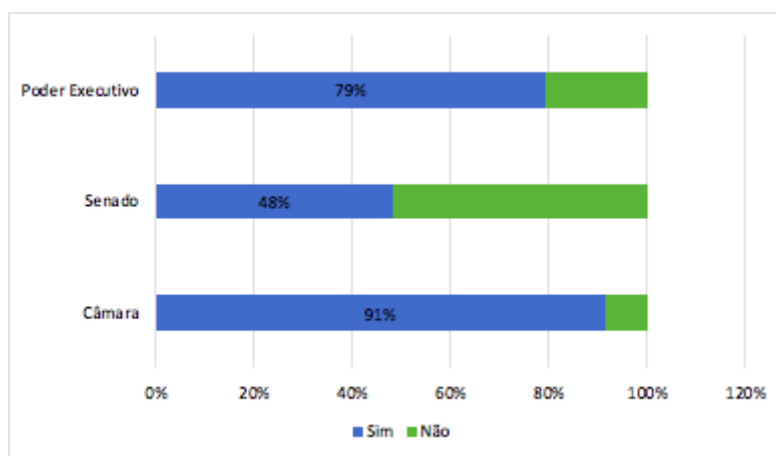
Dentre os projetos de iniciativa da Câmara, 95% foram apresentados após formalização das medidas que suspenderam o funcionamento presencial do Congresso. Essa proporção é de 86% quando consideradas as propostas elaboradas pelo governo, mas cai para 72% se observados os projetos de autoria dos senadores. Ou seja, há proporcionalmente mais matérias iniciadas pelo Senado tramitando via SDR que não guardam relação direta com a crise sanitária atual.

Proporção de matérias por período de apresentação e autoria (pré-pandemia e pandemia)



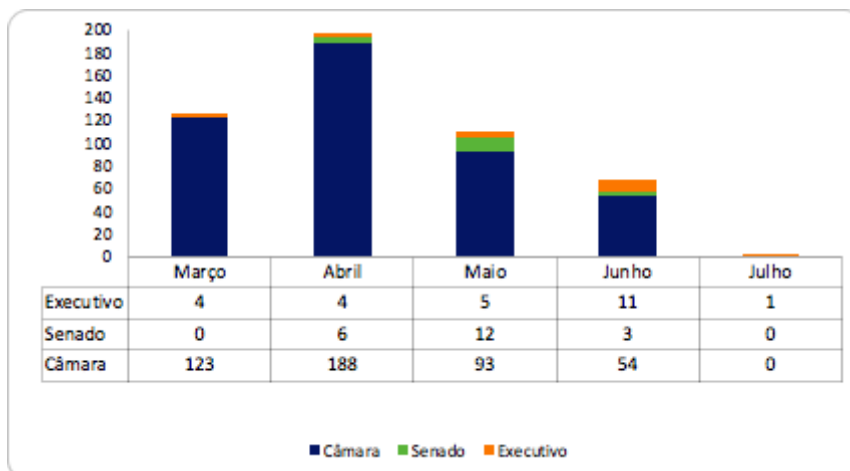
É preciso sublinhar, entretanto, que nem toda matéria iniciada desde março tem relação necessária com a pandemia - há notórias exceções, como a medida provisória editada por Bolsonaro referente a vendas de direitos de transmissão de partidas de futebol. São matérias que podem se valer do período de urgência para tramitar sem maior deliberação, transparência e participação. Assim, para identificar com mais precisão se houve ou não essa relação direta das matérias em tramitação com a atual situação de calamidade provocada pela Covid-19, analisamos e classificamos os textos das ementas e das justificativas dos projetos. Quando havia menção à Covid, classificamos a matéria como relacionada à pandemia. Novamente aqui, as proposições de autoria da Câmara são as que mais têm relação com a crise decorrente do coronavírus, enquanto mais de 50% das proposições de autoria do Senado não têm relação direta com a pandemia. A maior flexibilidade das regras do SDR no Senado pode ter constituído incentivo a produção desse resultado.

Proporção de matérias por relação direta com a Covid-19



Como era de se esperar, o mês de abril, subsequente ao estabelecimento do estado de calamidade pública, foi o que concentrou maiores esforços dos parlamentares, especialmente de deputadas e deputados federais, na proposição das medidas que hoje compõem a agenda legislativa do Congresso Remoto.

Matérias urgentes apresentadas durante a pandemia por distribuição mensal

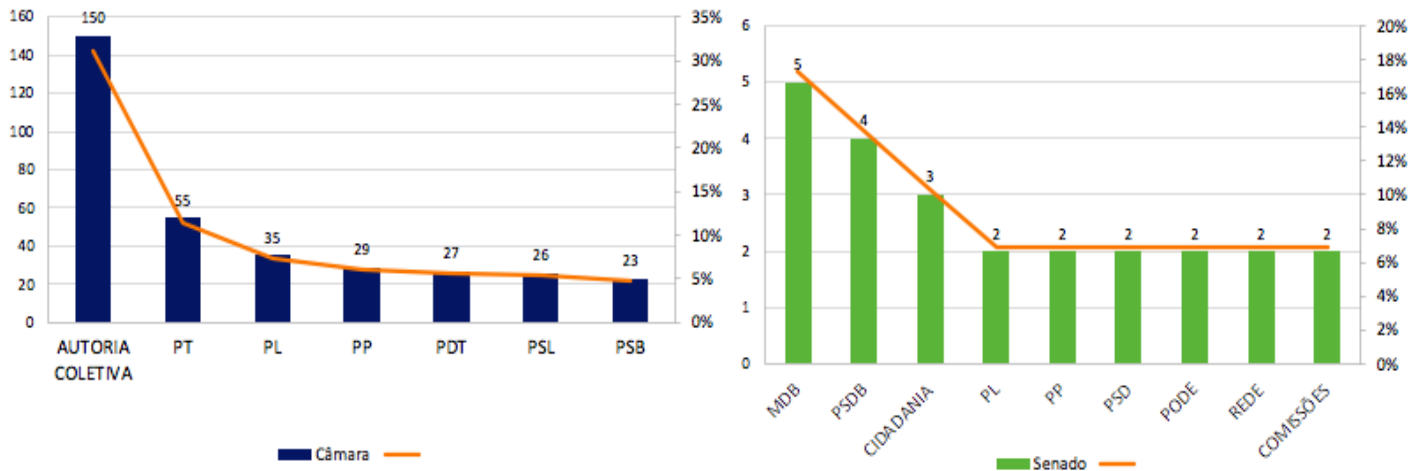


2. Autoria partidária: Câmara investe em autoria coletiva diferentemente do Senado

Os projetos de autoria coletiva se destacam na Câmara dos Deputados entre as matérias que conformam a agenda em modo SDR - mais de 30% do total. Há proposições da Câmara apresentadas em co-autoria por até 74 deputados federais. Ao que tudo indica, sua estratégia tem sido a de otimizar recursos e garantir apoio prévio a uma série de matérias propostas, na expectativa de facilitar seu processo de tramitação, tendo em vista as próprias

regras criadas pelo SDR. Em seguida, destaca-se o PT, partido de maior bancada, sendo seus parlamentares autores de mais de 10% dos projetos considerados urgentes na Câmara. Já no Senado, MDB, PSDB e Cidadania reúnem juntos 41% dos projetos que compõem a atual agenda legislativa.

Partidos da Câmara e do Senado, autores de 5% ou mais das matérias urgentes

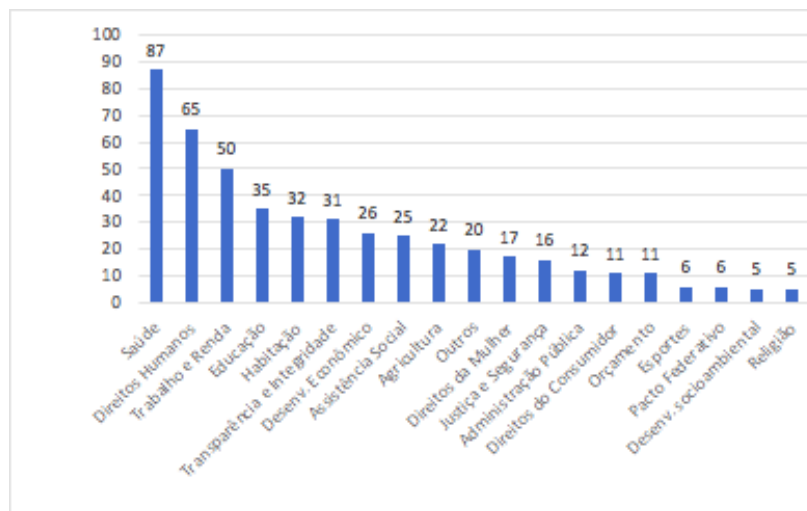


4. Temas da agenda urgente: saúde em primeiro lugar

A análise temática das proposições em tramitação nos revela algumas particularidades da agenda de cada Casa legislativa, bem como daquela do Planalto. A classificação aqui utilizada seguiu os temas acompanhados pela Rede de Advocacy Colaborativa (RAC) - direitos humanos, desenvolvimento socioambiental, transparência e integridade, e nova economia - e outros de categorização de nossa equipe - não coincidindo necessariamente, portanto, com aquelas constantes no sistema de classificação da Câmara.

Os projetos da Câmara priorizam os temas Saúde, Direitos Humanos e Trabalho e Renda, que serão detalhados na seção seguinte. Esses três temas juntos representam quase 50% de todos os projetos da casa. Educação e Habitação destacam-se, em seguida, cada um deles representando 7% desse total. Dentre os projetos de Educação, financiamento estudantil (FIES) é o subtópico mais frequente. No tema habitação, são majoritárias as propostas que proíbem ações de despejo durante o período da pandemia. Em ambos os casos, portanto, observamos uma preocupação com o não pagamento de parcelas de empréstimos ou aluguéis durante a pandemia, período em que há redução significativa - e em alguns inclusive supressão - da renda de trabalhadores formais e informais.

Temas das matérias de iniciativa da Câmara com frequência maior que 5



Os projetos iniciados pelo Senado têm distribuição temática mais proporcional entre um número menor de temas, ainda que o tema Saúde sobressaia se comparado aos demais. A preocupação da Casa, no entanto, parece girar mais em torno de assuntos relativos à administração pública, desenvolvimento econômico e acesso/transparência de informações.

Temas das matérias de iniciativa do Senado



No que diz respeito às medidas iniciadas pelo governo, o foco é Orçamento. A quase totalidade das medidas provisórias abre créditos extraordinários para ministérios. Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos, destacam-se, em seguida, com metade do número de medidas relativas a Orçamento.

Temas das matérias de iniciativa do governo

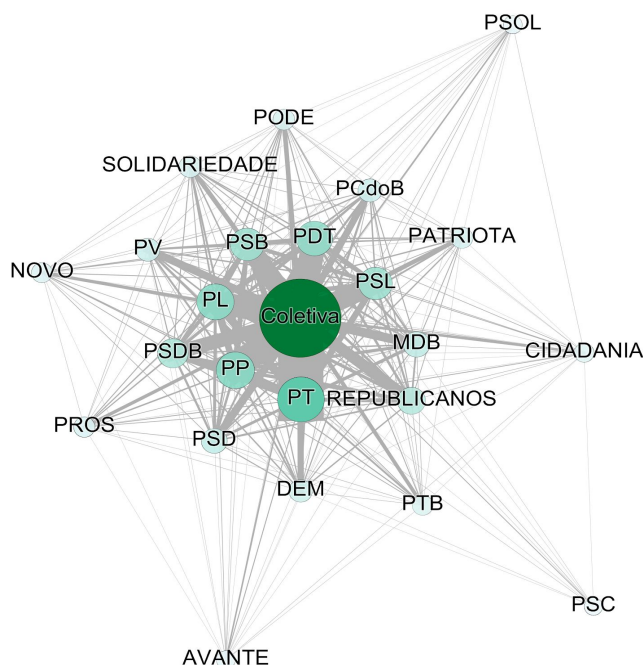


5. Um olhar mais detido sobre a Câmara: partidos e temas

Como as propostas de autoria da Câmara somam 95% das que tramitam em caráter urgente no Congresso Remoto, vale um olhar mais atento sobre elas. Apesar da grande concentração de projetos de autoria coletiva, alguns partidos assumiram a dianteira na formulação de medidas de enfrentamento à pandemia no período aqui estudado. O grafo abaixo revela o peso desses partidos na composição da agenda da Câmara, bem como a relação entre eles, quando considerados os temas abordados em suas propostas. O tamanho dos nós da rede representa o peso relativo dos partidos, ou seja, a quantidade de propostas por eles apresentada. As arestas mais densas indicam maior intensidade na interação temática entre os partidos. A distância entre os nós (partidos) é proporcionalmente inversa à afinidade temática com relação ao conjunto dos partidos.

O PT assume destaque em termos de produção e interação com os demais projetos, o que, de certa forma, reflete o tamanho de sua bancada. Mais de 10% das propostas da Câmara são assinadas pelo partido, que privilegia os temas Direitos Humanos e Habitação. Quase 40% de seus projetos são assim classificados. PSOL, PSC e Avante têm participação proporcionalmente menor comparativamente aos demais, além de estarem menos conectados com temas majoritariamente priorizados durante a pandemia.

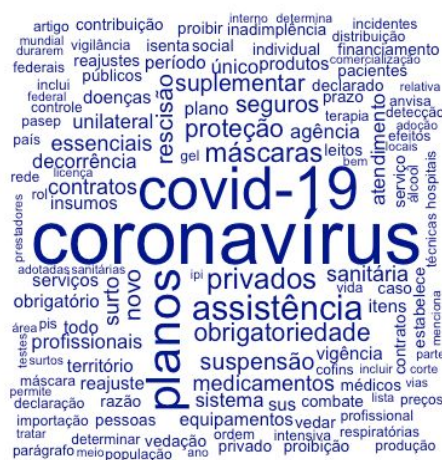
Partidos autores da Câmara relacionados pelos temas de suas propostas



Sobre os temas mais preponderantes, por fim, valem algumas observações adicionais. Para tanto, identificamos os termos que apareceram com maior frequência nas ementas das proposições classificadas como Saúde (18%), Direitos Humanos (13%) e Trabalho e Renda (10%), excluídos aqueles sem conteúdo semântico relevante para nossos propósitos.

No tema Saúde, sobressaem, como era de se esperar, os termos Covid-19 e coronavírus. Os planos de saúde privados são igualmente citados com alta frequência, tendo em vista a intenção do legislador de impedir aumentos e suspensão de contratos de adesão durante o período da pandemia. Máscaras e proteção são também termos comuns, refletindo a preocupação com a criação de protocolos de segurança sanitária em diversas atividades.

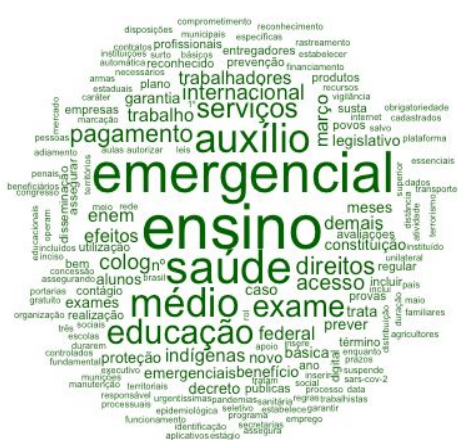
Tema: Saúde



No que diz respeito ao tema Direitos Humanos cabe uma nota preliminar. Embora a classificação geral aqui empregada tenha, dentre os temas, um específico para educação, projetos que tratam em geral de educação básica, como aqueles referentes ao Fundeb, à educação domiciliar, à escola sem partido e à militarização das escolas estão aqui enquadrados como direitos humanos, em virtude da classificação adotada pela Rede de Advocacy Colaborativa (RAC). Nesse tema, portanto, os termos mais frequentes das ementas são ensino, emergencial e saúde. Nessa chave, estão, por exemplo, todas as proposições relativas ao auxílio emergencial concedido durante a atual crise da Covid-19. Projetos relativos a populações tradicionais não estão na agenda considerada urgente pelo parlamento, a despeito da ocorrência do termo "indígenas" na nuvem de palavras, cuja pequena proporção denota a pouca importância que lhe foi conferida pelos parlamentares.

Com relação ao tema Trabalho e Renda, tem grande destaque o termo "profissionais". Várias das proposições aí enquadradas concedem benefícios e adicionais aos profissionais da área de saúde. A esses profissionais busca-se especialmente garantir seguro de vida e pensão por morte aos seus dependentes, motivo pelo qual os termos "seguro", "pensão" e "dependentes" têm frequência elevada na imagem abaixo. Empregados e FGTS são outras duas palavras comuns nas ementas dos projetos desse tema, o que denota atenção maior dos parlamentares ao mercado formal e a propostas de liberação desse fundo para fins emergenciais.

Tema: Direitos Humanos



Tema: Trabalho e Renda



Em resumo, o período de funcionamento remoto do Congresso foi caracterizado pela prevalência de projetos que se relacionam com a pandemia e uma visível iniciativa da Câmara na produção legislativa desses meses. É fundamental lembrar que os temas mais prementes no

período são aqueles com maior probabilidade de se tornar objeto efetivo de políticas públicas no curto ou médio prazo.

O CONGRESSO REMOTO produz dados e análises sobre o sistema político brasileiro para a sociedade civil organizada visando a fortalecer sua capacidade de monitoramento e participação no processo legislativo durante o período de funcionamento excepcional do parlamento, resultante das exigências de distanciamento social decorrentes da pandemia de COVID-19.

Fruto de parceria entre *Dado Capital*, *Observatório Legislativo Brasileiro* e *Pulso Público* – organizações com expertises complementares que atuam junto à sociedade civil –, o CONGRESSO REMOTO tem apoio institucional da *Rede de Advocacy Colaborativa*, da *Fundação Avina* e apoio financeiro da *Laudes Foundation*.

www.congressoremoto.org.br