

# **Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes.**

S. E SILVA RAFAEL y VAZ GUIMARÃES DEARAÚJO SUELY.

Cita:

S. E SILVA RAFAEL y VAZ GUIMARÃES DEARAÚJO SUELY (2010). *Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/183>



# **Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes?**

**RAFAEL SILVEIRA E SILVA**

Universidad de Brasília (UnB) - Brasil

[rsilveirasilva@gmail.com](mailto:rsilveirasilva@gmail.com)

[rssilva@senado.gov.br](mailto:rssilva@senado.gov.br)

**SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO**

Universidad de Brasília (UnB) - Brasil

[suely.araujo@camara.gov.br](mailto:suely.araujo@camara.gov.br)

**Área Temática: Instituciones y procesos políticos**

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

## **APROPIACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA: USURPACIÓN O COOPERACIÓN ENTRE LOS PODERES?**

El Ejecutivo tiene un amplio conjunto de poder, *de jure* y *de facto*, dejando en claro su prevalencia en la iniciativa de las propuestas legislativas para la gestión y ejecución de políticas públicas estatales. Sin embargo, se ha observado a menudo que el propio Poder Ejecutivo también se apropiase de la agenda del Congreso, sobre la base de debates e incluso textos de los proyectos parlamentarios, convirtiéndolas en los decretos presidenciales o proyectos de su iniciativa. Este es un aspecto contra intuitivo porque hay una percepción generalizada de que el Legislativo tiene una función marginal en relación al Ejecutivo. En este trabajo se estudia este fenómeno, que hasta ahora fue poco abordado en la literatura, con el fin de investigar cómo se manifiesta, para ubicarlo en el espectro formado por estrategias que puedan entremezclar desde la delegación hasta la acción unilateral. Además, se busca añadir nuevos elementos para entender la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el Brasil, y posiblemente en otros países presidencialistas latinoamericanos.

## **APROPRIAÇÃO DA AGENDA DO LEGISLATIVO: USURPAÇÃO OU COOPERAÇÃO ENTRE OS PODERES?**

O Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos de poder, *de jure* e *de facto*, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas. No entanto, com frequência tem-se observado que o próprio Executivo também se apropria da agenda do Poder Legislativo, valendo-se de discussões e até mesmo de textos de projetos de parlamentares, transformando-as em medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa. Nesse trabalho estudaremos esse fenômeno, até agora não tratado na literatura brasileira, especialmente pelo seu aspecto contra-intuitivo, com vistas a investigar de que maneira ele se manifesta, procurando localizá-lo no espectro formado pelas estratégias de delegação e de ação unilateral e buscando agregar novos elementos para a compreensão da relação entre o Legislativo e o Executivo brasileiros.

# Apropiación de la agenda: usurpación o cooperación entre los poderes?

RAFAEL SILVEIRA E SILVA  
SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En la formulación de políticas públicas en los gobiernos presidencialistas, el Ejecutivo tiende a concentrar gran número de prerrogativas y, por tanto, el poder político a expensas del Parlamento que, en teoría, sería responsable del diseño, por la producción de las leyes, de las principales líneas de la acción del gobierno en los distintos ámbitos.

En Brasil, el Ejecutivo dispone de un amplio conjunto de recursos de poder, de jure y de facto, dejando en claro su predominio en la iniciativa de las propuestas legislativas para la gestión y dirección de las políticas públicas estatales. La experiencia brasileña registra una gran cantidad de leyes promulgadas por el Ejecutivo. Este efecto parece estar relacionado con el período de gobierno militar autoritario (1964-1985), y la aparente pasividad de la Legislatura, que necesita mantener relaciones cordiales con un Ejecutivo que es dueño de varios recursos de poder.

Como ponen de relieve diferentes autores (Pereira y Mueller, 2000; Figueiredo y Limongi, 2001; Amorim Neto, 2003), en Brasil la preponderancia del poder Ejecutivo se explica por las normas que garantizan la exclusividad al Presidente por iniciativa de los proyectos de ley sobre cuestiones como la organización de la administración y el presupuesto federal, la posibilidad de adopción de medidas provisionales (decretos), así como la facultad de pedir la tramitación urgente de un asunto en particular. Por otra parte, estos instrumentos son reforzados por la capacidad de centralizar la toma de decisiones por los líderes de los partidos de la coalición gobernante en el Congreso. Este conjunto de factores permite que el Presidente molde o incluso determine la agenda legislativa.

Hasta la fecha, los estudios han sido dedicados a explicar las diferentes formas en que el Ejecutivo relacionase con la Legislatura para tener éxito. En otras palabras, para tener su agenda de propuestas y políticas aprobada. Sin embargo, ha habido pocos avances en la investigación sobre el proceso de formación de la agenda del Poder Ejecutivo, en especial la participación directa o indirecta de los parlamentares, de todas las partidos.

Por lo tanto, este artículo trata de un tema inexplorado en el ámbito académico. Se constató que, con una frecuencia considerable, el Ejecutivo se apropia del contenido de los proyectos diseñados por los legisladores, presentándolos como decretos o como proyecto de ley de su iniciativa. Esta práctica puede tener características diferentes, reflejando un grado creciente de apropiación: desde un enfoque temático ya trabajado en la Legislatura hasta la inclusión de copias literales de partes de proyectos de ley en curso.

---

<sup>1</sup> Mestre y candidata a doctora en ciencia política por el Instituto de Ciência Política de La Universidad de Brasília (UnB), consultora legislativa de la Cámara de los Diputados, e-mail: [suely.araujo@camara.gov.br](mailto:suely.araujo@camara.gov.br). Mestre y candidato a doctor en ciencia política por el Instituto de Ciência Política de la UnB, consultor legislativo del Senado brasileño, e-mail: [rsilveirasilva@gmail.com](mailto:rsilveirasilva@gmail.com).

Vamos a estudiar este fenómeno, que en principio pudiera ser tratado como contrafáctico, con el fin de investigar y tratar de entender cómo y por qué se manifiesta, tratando de ubicarlo en el espectro formado entre, por un lado, las estrategias de delegación, y de otro, las demás acciones de carácter unilateral. Presenta estudios de casos en varias áreas temáticas, el resultado del esfuerzo exploratorio inicial ambos realizados con el foco en la información suministrada por varios asesores de la Cámara de Diputados y del Senado, como la base de la evidencia disponible sobre el proceso legislativo en el Parlamento.

En general, buscarse nuevos elementos para comprender la relación entre el poder Legislativo y Ejecutivo en Brasil, que ponen a prueba la creencia generalizada de que el parlamento es un simple extra en el juego que de creación de las leyes, y así también contribuir al desarrollo una imagen más precisa acerca de la complejidad del proceso político que participan en la producción legislativa.

## CONTROL DE LA AGENDA E LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO

La relación entre los poderes del Estado es el tema que tiene sus raíces en los estudios de los sistemas políticos. Montesquieu ya se hace explícita la interdependencia entre los poderes asociados con la superposición de tareas, una combinación de fuerzas, interferencia y la medida de la moderación.

En los escritos de los federalistas sobre *checks and balances*, la atención se centra en limitar el poder por la oposición de los demás. El espíritu de la usurpación del poder impondría la necesidad de barreras.<sup>2</sup>

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en todos los regímenes democráticos, estará marcado por los niveles pertinentes de los conflictos, especialmente en los sistemas presidenciales multipartidistas (Pereira, poder y Rennó, 2008). Los diferentes cuadros en esta dirección tienen efectos complejos que tienen relación directa con la cuestión de la gobernanza.

Sobre el tema en foco - la producción de leyes - es importante decir que el siglo XX se caracterizó por la transferencia gradual de la capacidad de establecer normas de la legislatura para el Ejecutivo, algo prefigurado por Weber, en vista del aumento inevitable de las reglas impuestas por la burocracia estatal, además de destacar la importancia del control parlamentario de la administración, especialmente en el tema del presupuesto (Weber, 2006).

La idea que ha prevalecido es que las legislaturas de las democracias contemporáneas son más reactiva que proactiva. De acuerdo con un estudio comparativo realizado por Shugart y Carey (1992), el jefe del Ejecutivo en Brasil está entre los más poderosos del mundo cuando se trata de poder legislar. Encuesta realizada por Figueiredo y Limongi (1999), marcando el período comprendido entre 1989 y 1994, mostró que el 86% de las leyes aprobadas se originó en el Ejecutivo. Esta predominancia, como sabemos, se basa en un conjunto de bases institucionales, proporcionando el control del Ejecutivo de la agenda del Legislativo. Por otra parte, el proceso de toma de decisiones dentro del Congreso se centra demasiado en la dirección de las lideranzas de los partidos y la dirección de cada Cámara legislativa.

Estos factores no deben eximir al Ejecutivo de la necesidad de apoyo de la Legislatura para gobernar, ya que es el lugar donde se da la última palabra sobre las propuestas legislativas. El Ejecutivo tiene que negociar con la Legislatura para obtener su agenda aprobada. Y que la aprobación implica la posibilidad de realizar ajustes en la propuesta. Cuando son presentados al proceso legislativo, la propuesta del Ejecutivo está sujeto a cambios y mejoras. El grado de asistencia varía de acuerdo con las normas y procedimientos, así como la aglutinación con los intereses de la coalición mayoritaria. De hecho, esto se

---

<sup>2</sup> *The Federalist Papers*, n. 48 (1788). Disponible en: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed48.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed48.asp). Accesado en: 10 mai. 2010.

convierte en el eje de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: cómo formar y hacer frente a las mayorías en el Congreso.

En Brasil, el uso de medidas provisionales ha sido el medio preferido por el Presidente para promover cambios de política a un costo menor en términos de toma de decisiones, y este aspecto es lo bien que el Legislativo y el Ejecutivo ha establecido sus prácticas con los demás. Para algunos, las medidas provisionales favorecen al Ejecutivo para legislar con más autonomía, apoyando la idea de la abdicación de la función legislativa y el ejercicio de poder resultante de la posición del Ejecutivo iniciador del juego (*first mover*). Otros ponen en duda esa perspectiva, lo que sugiere que en lugar de la abdicación, no habría delegación de la legislatura a la orden ejecutiva para coordinar, estabilizar las decisiones y garantizar una mayor eficacia en los resultados de la política. La literatura brasileña ha predominado la idea de la delegación, lo que indica que la Legislatura coopera con el Ejecutivo, condicionando su apoyo a la adaptación de las preferencias con los objetivos de los legisladores, sobre todo la naturaleza de la elección (Figueiredo y Limongi, 2003).

Aunque el estándar usurpación/cooperación se ha establecido para el estudio preliminar de la utilización de medidas provisionales, se entiende que se puede extender a todas las demás formas de la proposición presentada por el Ejecutivo, porque, en última instancia, si las políticas se pueden tratar fácilmente con medidas provisionales, para varias de ellas son enviadas por medio de proyectos de ley? En pocas palabras, si la política es establecida por decreto o por la ley, hay que tener en cuenta que los legisladores son parte del contrato de mantenimiento de parte de la legislación. Significa que, incluso en las medidas provisionales, el legislador no está excluido de los acuerdos de las políticas.

La elección de las medidas provisionales o las leyes debe ser analizada como resultado de un procedimiento único, como "cara o corona" son resultados alternativos del lanzamiento de una moneda. Cuando una política debe ser aprobada, los agentes saben que esto puede hacerse por caminos separados (Palanza, 2009). Por lo tanto, los factores determinantes, estrategias y preferencias que están en juego en toma de decisiones deben ser mejor comprendidos. Las normas que rigen el proceso legislativo de las diferentes propuestas son sin duda un factor determinante. Pero la razón fundamental, todavía segundo Palanza (2009), es que hay diferentes perspectivas sobre la forma que los políticos entienden los beneficios de sus decisiones. Esto varía de país a otro, y según las esferas de política. Es precisamente esto lo que comprende varias veces las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de delegación, o no, de más poder para el gobierno, tema que, entre otras cosas, presenta implicación en grado mayor o menor de detalle de la legislación generada, como explica Epstein y Halloran (1999) y Gilmour y Halley (1994), desde el norte-americano experiencia.

## FORMACIÓN Y APROPIACIÓN DE LA AGENDA DEL LEGISLATIVO

Como se ha señalado, el Ejecutivo estratégicamente explora las herramientas disponibles para controlar y aprobar su agenda legislativa, y eso se deriva de la forma en que se aborda la relación Ejecutivo-Legislativo, es decir, las conexiones entre la formación de gobierno de la coalición y el patrón de actividad de los *agenda setters* en la Legislatura. Está lejos de ser insignificante la acción que se ha producido en la Legislatura, mismo ocurriendo fuertes restricciones. Incluso, también presenta sus formas de restricción a la actuación del Ejecutivo.

Hasta ahora, los estudios enfatizan el "control" y "aprobación" de la agenda legislativa del Ejecutivo, pero no observan el proceso de formación de esta agenda. En muchos casos se asume que, anticipando las reacciones de la Legislatura, el Ejecutivo calibraría las medidas que plantea al Legislativo, sólo enviando propuestas con certidumbre de aprobación. Esto indicaría la exogeneidad de la agenda, que se formó antes de su presentación al Congreso.

Limongi y Figueiredo (2009, p.100) advierten correctamente que las agendas sustantivas de política del Ejecutivo y Legislativo son complementarias y no antagónicas, y su contenido es definido por el proceso político y en relación con las preferencias de los actores:

La agenda que se manifiesta es políticamente construida, lo que lleva, por lo tanto, en cuenta las reacciones de la Legislatura, es decir, previene sus reacciones. De hecho, más que eso, se trata de una agenda cuya preparación no deja ajeno el Poder Legislativo. No es, por sí misma, una agenda del Ejecutivo, sino una agenda de la mayoría. En estos términos, no sólo se anticipa pero incorpora la reacción de una parte de la Legislatura.

Estos autores argumentan que la formación y la acción de la mayoría exigiría la coordinación entre los poderes y por lo tanto la fusión de las agendas. La preparación de la agenda que ocurriría dentro de la coalición de gobierno. En otras palabras, sería endógena. Sin embargo, el acto de la coordinación no implica necesariamente una identidad de intereses y conflictos. Ignacio (2009, p. 361) refuerza esta idea, afirmando que el poder legislativo es fundamental para la acomodación de los intereses de la coalición, "ya que proporciona la calibración recíproca de propuestas legislativas adoptados por sus miembros."

Así, en origen, la agenda legislativa del Ejecutivo puede ser formulada por la burocracia, y posteriormente sometida a los dirigentes de la coalición (calibración *ex ante*), pero también puede contar con propuestas que ya están en proceso en el Congreso, a menudo en un proceso avanzado de discusión y la maduración. Así, el Ejecutivo podrá apropiarse de un programa originado en la Legislatura, tornándola, conforme entendimientos con la coalición de apoyo, su propia agenda (calibración *ex post*).

Estos aspectos son importantes, pero aún insuficiente para explicar todas las estrategias utilizadas por el Ejecutivo de formular su agenda legislativa. Es importante señalar que el proceso de calibración de la agenda no puede satisfacer los intereses de los legisladores que presentaran las propuestas más adelante apropiadas por el Ejecutivo. Por otra parte, existe la posibilidad de que la agenda legislativa del Ejecutivo sea edificada mediante la apropiación de proyectos originados de la oposición parlamentaria, con o sin el apoyo de ellos, pero con activo apoyo de la coalición:

Mientras revisan y modifican las propuestas enviadas por el presidente, los miembros de la coalición, coordinado por los líderes, deben bloquear agendas alternativas presentado por la oposición "(Ignacio, p. 356).

Estos aspectos dan dimensión a las estrategias adoptadas por el Ejecutivo en la formación de la agenda legislativa de su interés, que puede ser más variada y compleja de lo que imaginamos, incluso trascendiendo la esfera de acción dentro de la coalición de apoyo y de llegar a la oposición. También se puede destacar que, a pesar de la disponibilidad de diversos recursos de poder para controlar los resultados deseados, el Ejecutivo se sigue utilizando en otros dispositivos, que pueden variar de acuerdo a las normas legislativas y de reglas informales que caracterizan a las negociaciones en el Congreso.

Entendemos que este tema es muy relevante, ya que se refiere a un paso anterior a la cuestión de "control" y "consentimiento" de la agenda, es decir, se refiere a la "construcción" del la propia agenda. Se puede comprobar el potencial de una participación importante del parlamento, en la medida que se convierta en una fuente relevante para alimentar a la agenda del Ejecutivo. Llamaremos a este fenómeno de *apropiación*.

## MODELO DE APROPIACIÓN DE LA AGENDA

En la sección anterior, se observó que el fenómeno de la apropiación se puede producir en relación a las propuestas de la coalición parlamentaria y de la oposición, lo que implica que es probable que se produzca a través de usurpación o de cooperación, como hemos visto

en relación a las medidas provisionales porque esto es lo que caracteriza las relaciones entre los poderes. Por lo tanto, vamos a tratar de detalles de cómo las acciones de apropiación hechas por el Poder Ejecutivo se encuentran en el espectro formado entre las acciones de cooperación y la usurpación.

Creemos que según la posición más o menos colaboradora del Ejecutivo, el proceso de apropiación puede asumir varias características. Ellos son los ejes analíticos de los cuales buscaremos comprender el fenómeno, que trataremos como una línea continua entre la usurpación y la cooperación, porque creemos que estas características no son posiciones estancas. Se propone entonces la creación de un modelo de análisis (heurístico) que nos ayude a construir un índice de apropiación, capaz de mostrarnos el perfil de la estrategia de gobierno. Este índice toma en cuenta los siguientes indicadores: (i) la participación de congresistas, (ii) el enfoque elegido por el Ejecutivo para hacer uso de la agenda legislativa, y (iii) el instrumento legislativo para establecer la agenda de la que el Ejecutivo trabajará con su coalición<sup>3</sup>.

El índice de apropiación (IA) es obtenido de la siguiente forma:

$$IA = \sum_{i=1}^n \alpha_i$$

donde

$n$  representa el número de indicadores seleccionados para evaluar cada proceso de apropiación

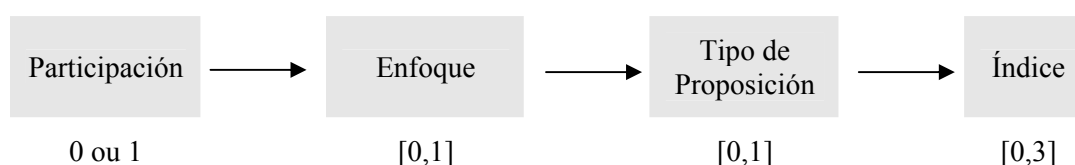
$i$  representa cada propuesta del Ejecutivo, tal que

$\alpha_i \in [0;1]$  representa la puntuación recibida por cada indicador; e  $0 \leq IA_1 \leq n$ .

Nuestra unidad de análisis será cada proyecto presentado por el Poder Ejecutivo cuyo contenido, directa o indirectamente, ya cuenta con un corresponsal en el Congreso. Cada indicador tendrá diferentes niveles, que son ponderados por el grado de colaboración prestada por el Ejecutivo en el proceso de apropiación. La idea de que nos gustaría transmitir es que una apropiación con un alto grado de cooperación está directamente relacionada con la manera de tornar más ágil la acción para alcanzar la política (Carey y Shugart, 1998) uniendo las preferencias entre los poderes. Por otra parte, cuando más de los elementos de falta de cooperación hubieren en el proceso de apropiación, más este fenómeno se quedará como usurpación. En el análisis de cada caso se observa la contribución de cada indicador para la formación del índice de apropiación. El *score* dado a cada indicador tiene una escala que va desde "0" (menor incidencia de la apropiación) "1" (riesgo más grande). Siendo compuesto de tres indicadores, el índice oscilará entre "0", el grado mínimo de la propiedad y la máxima cooperación, hasta "3", el grado máximo de la apropiación y de usurpación.

En nuestro modelo, el primer indicador será el principal, aquel definidor de las opciones a los otros indicadores.

Figura 1 – Índice de apropiación: secuencia de la apuración de los indicadores



<sup>3</sup> Es importante mostrar que el modelo propuesto sólo evalúa la forma en que el Ejecutivo ha decidido apropiarse de la agenda de la Legislatura. El análisis no se refiere a los resultados del proceso legislativo, es decir, si el gobierno ha tenido éxito o no curso a la propuesta.



El primer indicador verifica la participación de los parlamentarios en el proceso de negociación o de la tramitación de la propuesta de Ejecutivo, siempre que: (i) fue autor de la propuesta correspondiente, o (ii) en virtud de las comisiones temáticas, es el relator y ya tenga elaborado un parecer sobre la propuesta que haya sido apropiada (*agenda holder*). Se entiende que la participación de los parlamentarios que han cuidado de la proposición que fue apropiada indica que fue un gesto de cooperación por parte del gobierno. De lo contrario, cuando los legisladores que son apartados de este proceso, esto indicaría falta de cooperación. Para el congresista, participar es ser oído, consultado o invitado a integrar el proceso de discusión y debate de la proposición presentada por el gobierno.

La participación es esencial para los parlamentarios, ya que, en un proceso de apropiación de sus propuestas, buscan pertenecer y ser escuchados al máximo para lograr beneficios políticos. No hay que olvidar que los políticos también construyen sus preferencias desde los actores externos y los votantes. Los políticos sustentan las políticas requeridas por estos agentes, que, a su vez, les proporcionan recursos para promover sus carreras políticas.

Es precisamente la premisa de que los políticos, por motivos individuales o razones ideológicas, están interesados en permanecer en el poder, pues buscan la reelección. Por lo tanto, cuando es reconocida la importancia de su participación en los procesos que tienen un potencial real para convertirse en ley, teniendo en cuenta las demandas de sus mandantes, es siempre un aspecto importante. Desde el punto de vista del congresista, esta participación será reconocida por publicidad que evidencia o la "paternidad" (autoría de la proposición aprobada), la relatoría o, de alguna manera de hacerse pública, la participación relevante en las negociaciones políticas.

El congresista también se aprovechará de la proposición aprobada por su partido (del gobierno u oposición) o tema (grupos organizados de interés vinculado a los parlamentarios).

Es importante tener en cuenta el *timing* de cada caso. En primer lugar, cabe señalar que ha sido nombrado relator de la proposición de que se sometieron a la apropiación. Si en el instante en que el Ejecutivo ha presentado su propuesta ya había sido producido un informe del relator, este será el congresista en cuestión. Si eso fue invitado para las negociaciones o se fue invitado a relatar la proposición del gobierno (ya sea por anexión de la proposición o de forma independiente), se considera que se ha participado. Si, no obstante, que el relator no había producido todavía su parecer, cabe señalar como fue la participación del autor de la proposición. Observándose cualquier evidencia de la participación, se le asigna el *score* "0"

En el indicador "enfoque" (el enfoque elegido por el Ejecutivo para hacer uso de la agenda del Legislativo) de cuatro perspectivas deben ser considerados:

- a) si la proposición del Ejecutivo tiene el mismo enfoque o similar de la proposición parlamentaria (*semejante*);
- b) si la proposición del Ejecutivo presenta el enfoque similar a la propuesta del Parlamento, incorporando nuevas propuestas, nuevos dispositivos (*semejante + nuevas ideas*);
- c) si la proposición del Ejecutivo presenta enfoque diferente de la proposición parlamentaria (*diversa*), o
- d) si la propuesta del Ejecutivo presenta el enfoque en conflicto en relación con la propuesta de la legislatura (*conflictiva*).

Es interesante observar que los *scores* de cada una de estas perspectivas pueden cambiar por completo si hay o no participación de los parlamentarios que habían trabajado en otras materias. La explicación tiene vínculos con el grado de cooperación. Sobre la base en el cuadro 1 podemos verificar algunos ejemplos.

Observemos la siguiente situación: el gobierno presenta una propuesta cuyo enfoque es muy similar a una propuesta que ya estuviera pendientes ante la Cámara de los Diputados, pero todavía no relatada en aquella casa legislativa y cuyo congresista-autor fue invitado a informar sobre la propuesta del gobierno. En este caso parece que no existe participación

(score "0") y la propuesta es similar (score "0"). Así, el índice preliminar, teniendo en cuenta las puntuaciones de estos dos indicadores también será "0". La situación se invierte por completo cuando no hay participación en el proceso de apropiación. Se convierte en algo muy desfavorable para el congresista, porque fue apartado de un proceso que había sido aprovechado su por terceros, sin obtener ningún beneficio. Eso sería un caso de apropiación por medio de usurpación en alto grado (score "2").

Otro aspecto importante a destacar es que, cuando existe una cooperación, en aras de la coherencia, no se aplica el enfoque del conflicto con la propuesta existente en el Congreso porque el Ejecutivo no trabajaría para incorporar un congresista en las negociaciones para presentar algo que no fuese mínimamente coherente con sus convicciones.

Quadro 1 – Escores dos indicadores “Participação” e “Abordagem”<sup>4</sup>

Participación		Enfoque		IA Provisional	Perspectiva
Indicador	Score	Indicador	Score		
Participa	0	Semejante	0	0	Al garantizar la participación y la adopción de un texto similar a la propuesta existente en el Congreso, el Ejecutivo busca combinar las preferencias y reconoce el "derecho" de los parlamentarios para disfrutar de los beneficios políticos de la política aprobada.
		Semejante + nuevas ideas	0,50	0,50	Además de beneficiar a los parlamentarios con la asociación, el Ejecutivo aprovecha de la oportunidad brindada por la propuesta existente para presentar un texto más general.
		Diversa	1,00	1,00	El Ejecutivo invita al congresista a participar, pero sin comprometer sus propias metas. La participación sirve para preparar mejor el manejo de la cuestión.
		Conflictiva	-	-	No procede. No se admite la participación de una proposición contraria a la propuesta del congresista.
No participa	1	Conflictiva	0	1	La lógica en este caso es muy diferente. Desde el punto de vista del Parlamento, no participar en la redacción o en la tramitación de una propuesta del Poder Ejecutivo, a condición de que sea conflictante con los suyos, no significa pérdida, lo que atenuaría el efecto de la apropiación.
		Diversa	0,33	1,33	Cuando la propuesta del Ejecutivo es diversa, hay una cierta pérdida en el parlamento, lo que podría ser capaz de trabajar el texto para tratar según sus preferencias.
		Semejante + nuevas ideas	0,66	1,66	En este caso hay más daño, porque el esfuerzo desplegado para aprobar una propuesta está siendo incorporado a otra, reduciendo o incluso anulando los logros políticos del parlamento.
		Semejante	1,00	2	Esta sería la situación típica de apropiación por usurpación, donde el congresista tiene su idea totalmente aprovechada por el gobierno, sin obtener ningún crédito político por ella.

<sup>4</sup> Para comprender los valores de los *scores*, ver en el Anexo la nota metodológica “Cálculo dos escores de los indicadores que componen el índice de apropiación”.

El último indicador utilizado es el tipo de la propuesta legislativa adoptada por el Poder Ejecutivo a presentar, en su nombre, la política que fue apropiada de la Legislatura. Esto es especialmente importante en Brasil, donde el Ejecutivo tiene varias opciones para presentar sus propuestas y submeter a la apreciación del Congreso.

Para nuestra investigación, planteamos cinco opciones para el Ejecutivo:

a) Medidas provisionales (MPV): ya hemos puesto de relieve, son los más rápidos instrumentos a disposición del Ejecutivo para establecer sus políticas; más allá de la aplicación inmediata del ordenamiento jurídico, su aprobación en el Congreso es simplificada, así como también tiene prioridad sobre todos los otros tipos de proposición;

b) Proyecto de ley con tramitación independiente (PLI): se presentan las proposiciones que, por las maniobras y negociaciones, el gobierno evita que se adjuntan otros proyectos similares, que ya están en el Parlamento, en cuyo caso el Ejecutivo prefiere que su proposición no sea influenciada por los debates y los enfoques de otras proposiciones;

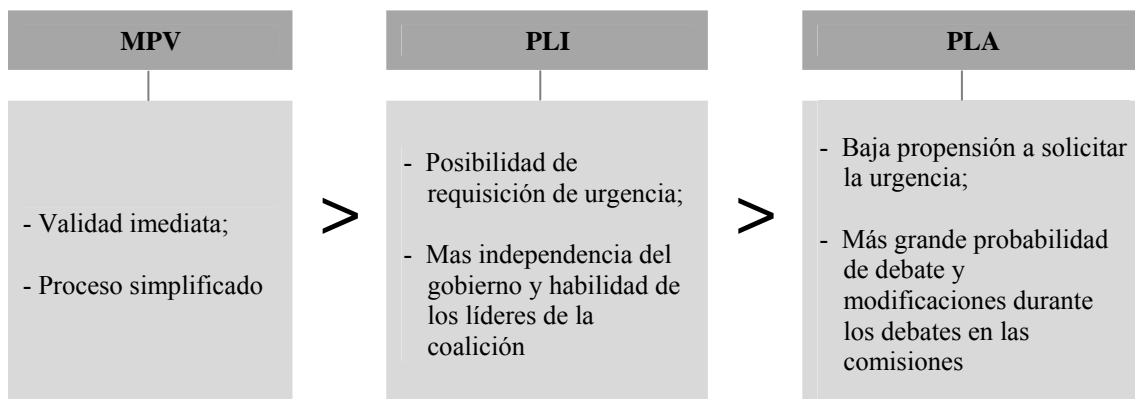
c) Proyecto de Ley adjunto (PLA): son las proposiciones presentadas por el gobierno para entrar en el proceso de tramitación normal; significa que, existiendo otro(s) proyecto(s) de ley que aborden el mismo tema, existe la posibilidad real de la propuesta de Gobierno adjuntarse a las presentes, negociandolas conjuntamente; en este caso parece que el gobierno admite que su propuesta sea sujeta a un mayor número de debates y discusiones;

d) Reglamento: cuando el Ejecutivo se apropia del proyecto que tramita en el Congreso y, por medio de interpretación jurídica, decide publicar actos normativos que no necesitan ser presentados al Congreso; este es un caso típico de falta de cooperación;

e) ninguna proposición: esta situación muestra que el gobierno mira la proposición que tramite en el Congreso como una buena política para sus intereses y moviliza a la coalición mayoritaria y los respectivos líderes para aprobala; a diferencia del punto anterior, esta es una situación que comprende situación ideal (al menos desde el punto de vista parlamentario) de la cooperación.

Para las tres primeras opciones, se observa que hay una diferencia básica en términos de velocidad de tramitación y implementación de las políticas de interés del Ejecutivo:

Figura 2 – Diferencias de velocidad entre proposiciones del Ejecutivo



Estas características pueden facilitar tanto la apropiación por cooperación como la apropiación por usurpación. La asignación de *scores* a estos tres resultados dependerá de cómo se combinan los atributos de la "participación" y "enfoque", porque, como hemos visto, las diferentes perspectivas se pueden extraer de la forma en que la apropiación se manifestará.

En el Cuadro 2 se presenta la síntesis de los scores que deben aplicarse a fin de medir el índice de apropiación en cada caso objeto de evaluación empírica.

Cuadro 2 – Índice de Apropiación: quadro de *scores*<sup>5</sup>

Participación		Enfoque		Tipo de Proposición		Índice de Apropiación
Indicador	Score	Indicador	Score	Indicador	Score	
Participa	0	Semejante	0	MPV	0	0
				PLI	0,5	0,5
				PLA	0,25	0,25
	N			0,75	0,75	
	R			1	1	
	Semejante + nuevas ideas	0,5	MPV	0	0,5	
			PLA	0,33	0,83	
			PLI	0,66	1,16	
	Diversa	1	R	1	1,5	
PLA			0	1		
PLI			0,33	1,33		
Não participa	1	Conflictiva	0	MPV	0,66	1,66
				PLA	1	2
				R	1	2
				PLA	0,33	1,33
	Diversa	0,33	PLI	0,66	1,66	
			MPV	1	2,33	
			R	1	2,33	
			PLA	0,33	1,99	
	Semejante + nuevas ideas	0,66	PLI	0,66	2,32	
			MPV	1	2,66	
			R	1	2,66	
			PLA	0,33	1,99	
Semejante	1	PLI	0,66	2,66		
		MPV	1	3		
		R	1	3		
		PLA	0,33	2,33		

## DIFERENTES CASOS DE APROPIACIÓN: UN ESFUERZO EXPLORATORIO

Para un primer esfuerzo por aplicar el modelo, se seleccionaron veinte proyectos de ley que podrían ser enmarcados como posibles casos de apropiación. Para la reunión de esos casos, se realizaron entrevistas con los consultores de la Cámara de Diputados y el Senado, profesionales con amplia experiencia en la formulación y tramitación de las leyes en el Congreso. Estas entrevistas tuvieron lugar en dos etapas. La primera, mediante el envío de mensajes de correo electrónico con contenido genérico sobre la cuestión de la investigación a todos los consultores de las dos cámaras legislativas. Luego, con los que respondieron a los mensajes, se llevaron a cabo entrevistas no estructuradas. Los casos involucran distintos tipos de políticas públicas y varios otros temas. Es importante destacar que para la correcta aplicación del modelo, es esencial comprender los principales elementos del proceso legislativo en relación con cada caso de estudio. Se desprenden de este la análisis de los

<sup>5</sup> Para entender los valores de las puntuaciones, véase la nota metodológica en el apéndice "Cálculo de las *scores* de los indicadores que forman el índice de apropiación".

contenidos de los textos discutidos, los principales actores políticos involucrados y las ocurrencias de procedimiento.

### Caso 1: La política urbana y habitacional - Regularización terrateniente

Parlamentarias relacionadas con los temas urbanos, hace unos años, han liderado los esfuerzos en la Cámara de los Diputados, con miras a la construcción de la futura Ley de Responsabilidad Territorial Urbana, para reemplazar la Ley 6.766/1979, que regula la división de la tierra para las zonas urbanas. El corresponsal legislativa, el Proyecto de Ley (PL) 3.057/2000 y adjuntos, que reúnen a una veintena de propuestas vinculadas a la materia, todas escritas por congresistas, ha superado la fase de comisiones, después de haber sido aprobado en forma de sustituto preparado por una comisión especial, que está listo para su consideración por el Plenário. Este texto aborda las normas para las nuevas subdivisiones y por la regularización de ocupación existente. El relator del último texto de negociación (el sustitutivo de la comisión especial) fue el Diputado Renato Amary, del “Partido da Social Democracia Brasileira” (PSDB).

Desde finales de 2007, el movimiento político a favor de este proceso se centra en los miembros que han presentado algunas de las propuestas adjuntas o actuaron como relatores en algún momento de la tramitación. El órgano del Ejecutivo, el Ministerio de Ciudades, cuyos representantes han acompañado todos los debates pertinentes, casi desde el comienzo de los debates, en los últimos dos años no mostraron ningún entusiasmo para acelerar la votación final sobre el texto en lá Cámara y de la ulterior presentación al Senado (Araújo, 2008).

Sucede que, en marzo de 2009, fue emitida la medida provisional relativa a la política del gobierno llamada “Mi Casa, Mi Vida” (MP 459/2009), que engendró la Ley 11.977/2009. Com esta medida provisional el Ejecutivo introduzió un capítulo sobre la regularización de tenencia de la tierra en áreas urbanas totalmente basada en los dispositivos que figuran en el PL 3.057/2000 y adjuntos. Las diferencias en el contenido e incluso de redación son mínimas.

Cabe comentar que las normas de regularización de tenencia de la tierra en las zonas urbanas en la actualidad son los únicos sobre el tema a nivel nacional, dándoles gran importancia política en vista del gran número de ocupaciones irregulares existentes en las ciudades brasileñas. Otro aspecto a considerar, y que destaca el carácter esencialmente político de la opción del Ejecutivo, es que las reglas sobre el proceso de regularización de tierras no eran necesarias al programa “Mi Casa, Mi Vida”, ya que este programa sólo se refiere a las unidades federales de construcción de nuevas viviendas en terrenos regulares punto de vista urbano.

El capítulo sobre la regularización de tierras puede ser extraído de la MPV 459/2009 sin perjuicio del programa “Mi Casa, Mi Vida”. Más importante aún, la apropiación de parte relevante del texto que estaba siendo construida por el parlamento a reducido enormemente las posibilidades de aprobación, al menos en el corto plazo, de la Ley de Territorial Urbana responsabilidad.

En el ejemplo, hay apropiación sin participación del *agenda holder*, el relator de la comisión especial (1,00). El texto es muy similar a lo que se discutió en la Legislatura (1,00) y fue adoptado a través de una medida provisional (1,00). En la línea de cooperación/usurpación, la situación analizada demuestra ser la más característica de usurpación, con el índice (3,0).

Cuadro 3 – Índice de Apropiación para o Caso 1

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	1,00	1,00	3,00

## **Caso 2: Política de medio ambiente – Acceso a recursos genéticos**

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) proporciona recursos a los países que poseen la soberanía sobre su herencia genética, los conocimientos tradicionales y la identifica como un elemento clave en las estrategias de conservación de la biodiversidad. Poco después de la entrada en vigor del CDB en Brasil, la Senadora Marina Silva, del Partido Verde (PV) presentó un proyecto de ley, el PLS 306/1995, con la intención de tratar en la legislación nacional el tema regido por la convención.

En agosto de 1998, el Ejecutivo envió al Congreso dos proposiciones sobre este tema: un proyecto de ley para el mismo propósito de la iniciativa en el Senado (PL 4.751/1998), y una propuesta de enmienda a la Constitución (PEC) que define el patrimonio genético de la Unión (PEC 618/1998). Incluso el mensaje que acompañó el proyecto de ley (Brasil, 1998) reconoció que su contenido se basa en la proposición en curso escrito por Marina Silva.

El proyecto del Ejecutivo fue retirado de tramitación por él en agosto de 2000, cuando estaba en efecto la MP 2052. La adopción de esta medida provisional se efectuó bajo las críticas de grupos que habían estado siguiendo el proceso en el Legislativo, en particular los ecologistas de organizaciones sociales no gubernamentales. Araújo (2002, p. 91) afirma al respecto:

El tema de la MP dejó un escenario de tierra arrasada: interrumpió el debate en el Congreso sobre los proyectos de ley, paralizado gran parte de la investigación con los recursos genéticos, en que estableció una serie de requisitos de control y de inspección que no fueron asignados a quienes lo que sea. Por último, no sirvió como instrumento para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, que siguen siendo amenazados por los intereses en el saqueo de sus conocimientos y recursos naturales.

La justificación oficial para el acto fue que la falta de normas jurídicas que regulan la bioprospección impidió la plena incorporación en el país de los preceptos de la CDB. De hecho, la urgencia de la medida que crearía una reacción al acuerdo firmado entre la organización social brasileño y Biomazônia la empresa suiza Novartis Pharma AG, sin la intermediación de los órganos de administración directa del gobierno federal. Mary Allegretti (2000, apud Sato, 2000, p. A21), entonces secretaria de la Coordinación de la Amazonia del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), dijo que el acuerdo controvertido, que terminó siendo suspendida, como la biopiratería legalizada.

A finales de 1998, la propuesta de Marina Silva fue votada por el Senado y despachada a la Cámara de los Diputados, donde, junto con las propuestas adjuntas, se quedó sin la posibilidad de votar, situación que continúa hasta hoy. La materia se rige actualmente por la MP 2.186-16/2001, que sucedánea de la MP 2.052/2000. También sigue sin votación en el Legislativo la PEC 618/1998.

Desde que Marina Silva asumió el MMA, que duró desde enero 2003 hasta mayo 2008, el Ejecutivo ha estado trabajando en proyecto de ley para sustituir la medida provisional que disciplina el tema. Carta al Presidente el 4 de marzo de 2005, hace más de treinta organizaciones de la sociedad civil, dice que hay una serie de desacuerdos internos en el Poder Ejecutivo sobre el asunto. Se indican como articuladores de una posición que debilita los pueblos tradicionales el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, en oposición al Ministerio de Medio Ambiente (Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales y otros. , 2005). Incluso, Marina Silva, en el gobierno, siguió sin poder político para imponer una ley definitiva sobre el tema.

Debe quedar claro que el contenido de PL 4.751/1998, así como del MP 2.052/2000 y sus intercambiables, es abiertamente basado en los proyectos en curso en el parlamento, liderado por el proyecto de ley de la Senadora Marina Silva. Hay diferencias en algunos aspectos, y la innovación de las disposiciones, que parece esperar sobre las propuestas de nuevas y complejas cuestiones como el acceso a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados, pero la inspiración para el contenido de estos actos, sin duda, las propuestas discutidas por la Legislatura.

En este caso, tenemos dos apropiaciones. La primera no hay participación del autor (1,00), con el envío de una propuesta similar a la que estaba siendo discutida, pero incorporando nuevas ideas (0,66), ya que el proyecto de ley que comenzó a tramitar se unió con preexistentes (0,33). Se configura apropiación por usurpación (1,99). En la segunda, también no hay participación del autor (1,00), el texto continúa con nuevas ideas (0,66), pero es trabajado a través de medidas provisionales (1,00). Hay apropiación por usurpación con el índice (2,66).

Cuadro 4 – Índice de Apropiación para o Caso 2

	Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1ª apropiación (PL)	1,00	0,66	0,33	1,99
2ª apropiación (MP)	1,00	0,66	1,00	2,66

### Caso 3: Política de medio ambiente – Gestión de residuos sólidos

Desde 1989, se debaten en el Parlamento las normas destinadas a regular la gestión ambientalmente racional de desechos sólidos. El proyecto de ley del Senado (PLS) 354/1989, del Senador Francisco Rollemberg (DEM), centrándose específicamente en los desechos médicos, fue aprobado y remitido a la Cámara en 1991. El proyecto, tomado por PL 203/1991, fue añadido a otros y se hizo muy complejo con los años, pues reúne a aproximadamente 180 propuestas, presentadas por parlamentarios de diversos partidos. Algunos proyectos se refieren a la materia en su totalidad, mientras que otros se adhieren a temas más específicos, tales como baterías, neumáticos, envases, el reciclado, la importación de residuos, etc. La idea es aprobar la Ley de los Residuos Sólidos Nacional.

Para el análisis del PL 203/1991 y sus adjuntos, se formó una comisión especial que en julio de 2006, ha aprobado varios proyectos en la forma de un sustituto, formal firmado por el Sr. Cesar Silvestri (Partido Popular Socialista-PPS) tras el despido de ponente, el señor José Ivo (PT) en el día de votación, por iniciativa de los dirigentes de su partido, descontentos con el contenido del dictamen emitido por él <sup>6</sup>.

Más de un año después, el Ejecutivo envió su versión de la futura ley, PL 1.991/2007, que se adjuntó también en el proceso de PL 203 / 1991. La opción era una ley amplia que no detallara normas específicas para determinados tipos de residuos. El contenido de esa propuesta presenta innovaciones, como una atención especial a los planes para la gestión integrada de residuos sólidos urbanos. El texto adoptado por la Cámara en marzo de 2010, actualmente en revisión por el Senado, tomó parte considerable de PL 1.991/2007.

Hay apropiación sin muestra de participación del *agenda holder*, se considerando tanto el Diputado César Silvestri o Ivo José (1,00). El proyecto del Ejecutivo se acercó a la cuestión

<sup>6</sup> Ver notas taquigráficas da sesión de la comisión especial del PL 203/1991 y adjuntos del día 04 jul. 2006, disponible en: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/plenario/discursos>. Accesado en: 10 mai. 2010.

de manera diferente (0,33) y fue anexado en el proceso legislativo preexistentes (0,33). Hay posición intermedios en la línea cooperación/usurpación, con índice (1.66).

Quadro 5 – Índice de Apropriação para o Caso 3

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	0,33	0,33	1,66

#### Caso 4: Política de meio ambiente – Pagamento por serviços ambientais

Uno de los instrumentos más debatidos en Brasil sobre la política ambiental en los últimos años es el pago por servicios ambientales (PSA), por lo cual las actividades humanas de recuperación o protección de los ecosistemas de reciben una remuneración. Desde el año 2007, tramitan en la Cámara proyectos de ley que tienen por objeto regular la PSA, y la mayor iniciativa de este fin es el PL 792/2007, del Diputado Anselmo de Jesús (PT).

Los debates en la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, dirigidos a la construcción de un proyecto sustitutivo por el relator, Diputado Jorge Khoury (Democratas-DEM). Mismo directamente involucrado en esas discusiones, el Poder Ejecutivo optó por enviar su propia propuesta sobre el tema, por medio del PL 5.487/2009, que se adjuntó en ese caso. No obstante se puede argumentar que la iniciativa del Presidente se justifica en cuenta de las medidas mencionadas a la PSA estaren asociadas con la planificación de las actividades del Ministerio de Medio Ambiente, es importante enfatizar que el contenido del texto se dirige muy cerca de lo que ya estaba está debatiendo por el Diputado Jorge Khoury.

De hecho, aquí suena complicado para identificar posible autoría y propiedad de las ideas. Si el PL 5.407/2009 se formalizó más de dos años después de la presentación del PL 792/2007, es importante informar que un grupo de trabajo bajo el Poder Ejecutivo había preparado proyecto de propuesta sobre la PSA en 2006 (Negret, 2007), y se encontraron con dificultades en someterlo a la apreciación de la Legislatura. Los procesos de debate en la Legislatura y el Ejecutivo parecen estar caminando entrelazados por ahora.

En el ejemplo, cuentan con una participación del titular de la agenda, el Diputado Jorge Khoury (0), y la transmisión de un texto similar (0) en forma de un proyecto de ley que se le unió a los proyectos pendientes en la Legislatura (0,25). Al final, hubo cooperación, con el índice (0,25).

Quadro 6 – Índice de Apropriação para o Caso 4

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
0	0	0,25	0,25

#### Caso 5: Política de meio ambiente – Cooperação entre os entes federados

Artigo 23 de la Constitución establece las funciones comunes de programas federales, estatales, del Distrito Federal y los Municipios en el ámbito Ejecutivo. En esta función, estan "la protección del medio ambiente y luchar contra la contaminación en cualquiera de sus formas" y "preservar los bosques, la fauna y la flora". También se estableció la aprobación de una ley complementaria para establecer "la cooperación entre la Unión y los Estados, el



Distrito Federal y los Municipios, a fin de equilibrar el desarrollo y el bienestar de la nación". Con la Enmienda Constitucional 53/2006, se determinó "leyes complementarias" para este fin.

En 2003, el Diputado Sarney Filho (Partido Verde-PV), que había sido Ministro de Medio Ambiente, presentó un proyecto de ley que ofreció una interpretación original al artículo 23 de la Carta Magna. A pesar de la expresión "ley complementaria", argumentó la posibilidad de varias leyes complementarias para prever la forma de cooperación entre las diferentes entidades federativas para el ejercicio de sus funciones disciplinadas por el art. 23. El PLP 12/2003, todavía en curso, el establecimiento de normas en este sentido en la política ambiental específica.

El proyecto ha sido lento en curso hasta que el Poder Ejecutivo ha optado por la inserción de su propia propuesta, con el mismo fin, en el marco del "Programa de Aceleración del Crecimiento". Subordinó a la apreciación de la Legislatura el PLP 388/2007, que se unió al PLP 12/2003. La redacción de las dos proposiciones no es lo mismo, pero hay la misma estructura de los principales dispositivos. En definitiva, se trata de dejar claro las responsabilidades de los federales, estatales, del Distrito Federal y los municipios en términos de política ambiental, dado que existen actualmente una serie de trastornos asociados con errores en esta línea en el Sistema Nacional de Medio Ambiente <sup>7</sup>.

El PLP 12/2003 fue aprobado por la Cámara a fines de 2009 y está pendiente de revisión por el Senado. La futura ley complementaria podría haber sido construida mediante el debate de la proposición debatida por el Congreso. De todos modos, el proceso parece haberse acelerado en virtud del PLP 388/2007 y el autor del primer proyecto fue directamente involucrado en las negociaciones sobre la cuestión

En este caso, hay participación del autor en el proceso (0), mediante el envío de un proyecto de ley con contenido adicional similar y que incorpora nuevas ideas (0,50). La propuesta de la Ejecutivo fue adjuntada a preexistentes (0,33). En el acto de apropiación hay cooperación, con el índice (0,83), a pesar del conflicto que ha surgido después <sup>8</sup>.

Quadro 7 – Índice de Apropriação para o Caso 5

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
0	0,50	0,33	0,83

## Caso 6: Política agrária

El Diputado Asdrúbal Bentes (PMDB) fue un miembro activo de la comisión especial que trabajó en el proceso de construcción de la Ley 11.284/2006 (Ley para el Manejo de las Florestas Públicas), dirigido principalmente a la disciplina de las concesiones forestales a empresas privadas. Tras la entrada en vigor de la ley, el Parlamento introdujo el diseño de PL 2.278/2007, con pequeñas modificaciones en la Ley 8.666/1993 (Ley de Licitaciones), que prevé la concesión de títulos de propiedad o derecho real de uso de tierras públicas Unión, rechazó la oferta, a las personas que han cumplido con los requisitos mínimos de la cultura y viven en una zona rural de hasta quince módulos fiscales. El diputado argumentó que la Ley de Gestión de Florestas Públicas no resolvería el problema de la ocupación ilegal de tierras en el Amazonas por los individuos, los productores rurales pequeños y medianos.

<sup>7</sup> Ver [http://www.correioforense.com.br/noticia/idnoticia/52658/titulo/Batalha\\_ambiental\\_no\\_Congresso.html](http://www.correioforense.com.br/noticia/idnoticia/52658/titulo/Batalha_ambiental_no_Congresso.html). Accesado en: 11 mai. 2010.

<sup>8</sup> El tono de la cooperación ha sido duramente golpeado. En la votación en el Plenario de la Cámara, el Partido Verde se ha colocado contra el texto ganador, por un dispositivo que restringe el poder de acción en la esfera del gobierno central en la vigilancia del medio ambiente.

La composición de la MP 422/2008 há reproducido en su totalidad el PL 2.278/2007, que fue declarado dañado por la sanción de la Ley 11.763/2008. El texto final adoptado fue también relatado por el Diputado Asdrúbal Bentes, em uma combinação de consenso entre los congresistas.

El mismo parlamentario fue relator de otra medida provisional que había tenido relación con el mismo tema, la MP 458/2008 (que generó la Ley 11.952/2009). Este estatuto representa una serie de normas detalladas para la regularización de las ocupaciones de tierras en la Unión en la Amazonia, de hecho, la demanda política del Diputado Asdrúbal Bentes y otros legisladores de la región incluso antes del proceso de la Ley de Gestión de Florestas Públicas.

En el ejemplo, no hubo apropiación, con la participación del autor (0), llamado para ser relator de dos propuestas comprensivas con el tema. El texto de la medida provisional (0) era idéntica a la prevista anteriormente por el congresista (0). Ha sido el caso más típico de la cooperación en la esfera política, con el índice (0).

Quadro 8 – Índice de Apropriação para o Caso 6

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
0	0	0	0

### Caso 7: Política energética – Biodiesel

El biodiesel es un término amplio que se refiere al combustible los motores de combustión interna por compresión derivada de fuentes renovables como la palma aceitera, soja, palma y aceite de ricino. La realización de investigaciones específicas sobre el tema fue una de las primeras iniciativas del Consejo de Estudios Avanzados y Evaluación de Tecnología de la Cámara de los Diputados, realizada en 2003, generando una publicación técnica<sup>9</sup> y la presentación en abril de 2004, de un proyecto de ley firmada por el Diputado Ariosto Holanda (PSDB), junto con otros miembros de ese consejo (PL 3.368/2004).

Ese proyecto establecía que la adición obligatoria de un porcentaje de biodiesel en gasoil, algo que podría ser planteada por el Ejecutivo para un máximo de cinco por ciento. También facilita a la exención total de impuestos federales si el biodiesel está hecho de las semillas oleaginosas cultivadas por las unidades familiares, agrupados en cooperativas o asociaciones de pequeños agricultores. El control administrativo de las normas propuestas se entregó a la Agencia Nacional del Petróleo (ANP).

El Poder Ejecutivo, en septiembre de 2004, adoptó la medida provisional MP 214/2004, cambiando las leyes que tienen que ver con la política energética nacional y la distribución de combustible mediante la colocación de dispositivos generales sobre el biodiesel, cuyo enfoque fue controlar la producción, el almacenamiento, la distribución y la reventa por la ANP.

No obstante lo dispuesto en el MP 214/2004 no reproducir el contenido de PL 3.368/2004, parte pertinente de los contenidos de este proyecto se incluyó en el proyecto de conversión elaborado por el relator, Diputado Rosado Betinho (DEM), que concordaba con la política del primer autor de PL 3.368/2004, lo que indica que ocurrieron negociaciones políticas con el Diputado Ariosto Holanda. Fue generada la Ley 11.097/2005. Poco después, la Ley 11.116/2005, originaria de la medida provisional MP 227/2004), cuenta con incentivos fiscales para los productores de biodiesel, incluyendo la posibilidad de un trato diferenciado para los pequeños agricultores y cooperativas.

<sup>9</sup> Ver <http://www2.camara.gov.br/conheca/altosestudios/biodieselPDF.html>. Accesado en: 20 abr. 2010.

Es importante entender que, aunque ambas medidas provisionales aquí mencionados no presentan el mismo contenido de los proyectos propuestos por los miembros del Consejo de Estudios Avanzados de la Cámara de los Diputados, fueron los debates de ese órgano que primero trajeran al debate público la propuesta de legislación específica sobre la materia y delimitados los elementos principales de la discusión posterior. Es necesario tener en cuenta que las normas contenidas en las dos nuevas leyes, en principio, podrían haber sido adoptadas en el proceso de PL 3.368/2004. Pero esto fue declarado dañado por las reglas regimientales.

En dos momentos de apropiación la participación ha del autor y del agenda holder ha sido revelada (0), con el texto cuyo enfoque es diferente a la propuesta de origen parlamentaria (1,00), adoptado como una medida provisional (0,66). Hay prácticamente una situación intermedia, con el índice (1,66).

Quadro 9 – Índice de Apropriação para o Caso 7

	<b>Participación</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Tipo de Proposición</b>	<b>Índice</b>
1ª apropriação (MP <sub>1</sub> )	0	1,00	0,66	1,66
2ª apropriação (MP <sub>2</sub> )	0	1,00	0,66	1,66

### **Caso 8: Política de biossegurança**

La Ley 8.974/1995 (Ley de Bioseguridad) es la primera en tener en el tema de la liberación de organismos modificados genéticamente al ambiente. Es procedente de la proposición del Senador Marco Maciel (PLS 114/1991). El texto aprobado por el Congreso fue objeto de veto por parte de dos de sus artículos, que autorizó la creación de la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBio) y que establecía su composición y competencias. CTNBio fue poco después creada por decreto del Presidente de la República, cuyo fundamento jurídico, a raíz del veto, es frágil

Debido a la complejidad de la cuestión de las controversias de la misma y también problemas relacionados con la CTNBio, poco después de la entrada en vigor de la Ley de Seguridad de la Biotecnología, comenzaron a surgir propuestas de ajustes legislativos a su texto. A partir de 1997, figuran varios proyectos escritos por los legisladores para tal fin. En el conjunto de proyectos de la Cámara, encabezado por el PL 2.905/1997, firmado por el Diputado Fernando Gabeira (PV), que trata específicamente con la rotulación de los alimentos a partir de cultivos transgénicos, había añadido más de veinte propuestas sobre cuestiones relacionadas directa o indirectamente a la Ley Seguridad de la Biotecnología, presentada por parlamentarios de distintas afiliaciones políticas.

Cuando el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley (PL 2.401/2003) que contemplaba una nueva Ley de Seguridad de la Biotecnología, ocurrió hecho digno de registro. A pesar de tener instalado en el comité especial de la Casa para analizar el PL 2.905/1997 y se adjuntos, la opción del Ejecutivo no fue unir suya propuesta, que fue dirigida a un nuevo comité especial formado únicamente para su análisis. Al final, con la sanción de la Ley 11.105/2005, generados a partir de la propuesta del Ejecutivo, a continuación, todas las proposiciones en curso sobre la cuestión de la autoría de los parlamentarios se declararon dañadas por el regimiento. La paternidad de la ley, en el punto de vista político, no parece considerada asunto menor en este caso, cuyos detalles, en términos de la negociación, demandarían la aplicación de entrevistas.

En el ejemplo, existe la apropiación sin la participación del Diputado Fernando Gabeira, o más bien el conjunto de autores (1,00), mediante el envío de un proyecto de ley con enfoque

diferente (0,33) y la presentación por separado (0,66). En total, hay usurpación, con el índice (1,99).

Quadro 10 – Índice de Apropriação para o Caso 8

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	0,33	0,66	1,99

### Caso 9: Política de saúde – Farmácia popular

Ley 10.858/2004 se refiere a la provisión de medicamentos por la Fundación Oswaldo Cruz, mediante el reembolso, con el fin de garantizar el acceso de la población a los bienes básicos y la atención de salud esenciales a bajo costo. Su origen fue la MP 154, de diciembre de 2003. En la justificación del acto, se destacó la necesidad de disponer de los excedentes de producción de medicamentos y utilizar la capacidad ociosa de los laboratorios públicos, así como proporcionar a la población los medicamentos esenciales a bajo costo (Brasil, 2003). Decreto 5.090/2004 regula la legislación pertinente y estableció la "Farmacia Popular de Brasil", denominación con fuerte atractivo político.

Se estima que el contenido de la medida provisional y la legislación posterior se inspiró en el PL 4.702/1994, del diputado Eduardo Jorge (PV), quien renunció recientemente del Partido de los Trabajadores (PT). Esta propuesta regula el establecimiento de farmacias de comunidad, entendida los establecimientos farmacéuticos de carácter privado que, a través de franquicias de negocios contratadas con el Estado, vendiesen directamente a los consumidores medicamentos por precios reducidos fijos y predeterminados margen de comercialización. El proyecto ha experimentado un proceso lento en la Cámara y fue aprobado y enviado al Senado sólo en mayo de 2003.

Probablemente debido al PL 4.702/1994 abordar la cuestión de las farmacias comunitarias de forma diferente a la Ley 10.858/2004, no se lo consideró inmediatamente perjudicado por la sanción de la ley. El tipo de relación entre el Estado y las instituciones para ofrecer los productos variaron de franquicia, en opinión del Sr. Eduardo Jorge, y los acuerdos con los estados y municipios y los contratos con los productores de medicamento, tal como establece la ley. El Senado, sin embargo, de la opinión del senador Marco Maciel (DEM), rechazó la propuesta en 2006, explicando exactamente la existencia de la Ley 10.858/2004.

En el ejemplo, existe la apropiación sin la participación del autor (1,00), con la aprobación de contenido diverso (0,33) y por una medida provisional (1,00). Se configura usurpación con contenido (2,33).

Quadro 11 – Índice de Apropriação para o Caso 9

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	0,33	1,00	2,33

### Caso 10: Política de educação – Fundeb

La Ley 11.494/2007, que reglamenta el Fondo para el Desarrollo de la Educación Básica y Fortalecimiento de la Educación Profesional (Fundeb), previsto en el art. 60 de la Ley de disposiciones constitucionales temporales, tuvo su origen en la MP 339/2006. El texto de esta medida provisional es amplia e incluye disposiciones relativas a las fuentes de

ingresos, la participación de la Federación, la supervisión conjunta de los fondos, las normas de gestión y aplicación de recursos, el control social y vigilancia.

Parte del contenido de la MP 339/2006 se basó en las propuestas pendientes en la legislatura. El mejor ejemplo es el tema del control social, trabajado desde el sustitutivo del PL 241/1999, cuyo autor es el Diputado Profesor Luizinho (PT), presentado en la Comisión de Educación y Cultura y la Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía respectivamente por el Diputado Gastón Vieira (PMDB) y de la Diputada Fátima Bezerra (PT). Cabe señalar que el control social es el punto importante de esta legislación. Sena (2008, p. 321), al comentar sobre el Derecho del Fundeb dice que "en el aspecto de control social, las deficiencias detectadas en el período previo Fundef perfeccionar las normas relativas a los consejos, sobre su independencia, la democracia, la composición y los instrumentos. " Hay que decir que la Diputada Bezerra ha actuado como relatora de la MP 339/2006 y, como miembro de la coalición del gobierno, articuló acuerdos que se produjeron en el proceso.

En este caso, se produjo con la participación de la *agenda holder* Diputada Fátima Bezerra (0). Texto aprobado con un contenido similar, que incorpora nuevas ideas (0,50), a través de una medida provisional (0). A fin de cuentas, ha habido una cooperación con el índice (0,50).

Quadro 12 – Índice de Apropriação para o Caso 10

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
0	0,50	0	0,50

### **Caso 11: Política de educação – Alimentação escolar e outras ações de apoio suplementar**

Otro ejemplo que merece atención en la política educativa está en la MP 455/2009, que há originado la Ley 11.947/2009, que prevé la asistencia del programa de alimentación escolar y del Programa "Dinheiro Direto na Escola" a los estudiantes de la educación básica. El contenido de la medida provisional había reproducido un proyecto de su propia iniciativa, que había sido anexo a la proposición del Diputado Elismar Prado (PT), en el PL 1.659/2007.

El relator de la comisión especial creada para examinar el PL 1.659/2007 y sus adjuntos, el Diputado Nazareno Fonteles (PT) se había apoderado de los contenidos del proyecto de ley del Ejecutivo en forma de un sustituto para ambos proyectos. En lugar de adoptar este texto en el Senado, el Ejecutivo optó por la adopción de medios extraordinarios. Con la promulgación de la Ley 11.947/2009, el PL 1.659/2007 se declaró afectada.

En la elección de la ruta de la medida provisional, puede haber pesado la cuestión de la autoría de la ley formal y también la opinión del senador Francisco Dornelles, del Partido Progresista (PP), a condición de relator en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, que había indicado la inconstitucionalidad del texto. Es interesante destacar que la inconstitucionalidad alegada por Dornelles fue un de los principales motivos para la adopción del da MP 455/2009, tema ha sido muy destacado por el Poder Ejecutivo en la difusión de los beneficios que aporta la nueva ley<sup>10</sup>.

Hubo apropiación con la participación del autor y del *agenda holder* (0), Prado y Fonteles, con la adopción de un texto similar que incorpora nuevas ideas (0,33) a través de una medida provisional (0,33). En general, ha habido una cooperación con el índice (0,66).

<sup>10</sup> Ver <http://www.fomezero.gov.br/noticias/mp-garante-alimentos-da-agricultura-familiar-para-escolas/?searchterm=repassados>. Accesado en 03 mai. 2010.

Quadro 13 – Índice de Apropriação para o Caso 11

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
0	0,50	0,33	0,83

### Caso 12: Política de educação – Estágio estudantil

Ejemplo que merece ser examinado en la interfase entre la política de la educación y las normas laborales, es el proceso de la Ley 11.788/2008, que reglamenta la colocación estudiantil, afirmando los derechos y obligaciones de las empresas y los estudiantes. Se establece el tiempo máximo de dos años de duración, carga máxima de seis horas diarias al estudiante y varias otras disposiciones. La ley se generó por el proyecto oficial por el Senador Osmar Dias (PDT), el PLS 473/2003.

En 2007, el Ejecutivo presentó una propuesta sobre el tema en un régimen de emergencia, el PL 993, que fue aprobado en la Cámara de los Dipuados y enviado al Senado. El Senador Dias solicitó y obtuvo la realización conjunta con el PLS 473/2003. Las dos proposiciones fueron remitidos a las Comisiones de Educación y Asuntos Sociales, para el análisis simultáneo.

Las opiniones de la relator en la Comisión de Educación, el Senador Colombo (DEM) y la relatora de la Comisión de Asuntos Sociales, la Senadora Ideli Salvatti (PT) indicaron por la aprobación del proyecto de ley y rechazar la proposición del Senador Dias. En el Plenário del Senado, le pidió que regresara el proceso para revisión en la Comisión de Educación, que decidió la aprobación del proyecto del Senador Dias, en forma de texto sustitutivo. Esta posición fue victorioso al final del proceso y declaró perjudicial la proposición del Ejecutivo. Es necesario explicar que la propuesta original del Senador Dias y de diseño de contenidos del Ejecutivo no había coincidencia. Las discrepancias se resolvieron políticamente, con la construcción de un sustituto.

El Senador Dias ha demostrado claramente su insatisfacción con los abusos del Poder Ejecutivo en relación a los proyectos de los congresistas. Su discurso en el Senado fue en el sentido de que "el Gobierno trató de robar la autoría" de la ley<sup>11</sup>. En el proceso en el que la opinión política del propio autor fue la usurpación, la apropiación se produjo sin su participación (1,00) y el envío del proyecto con los diferentes contenidos (0,33), la primera etapa del procesamiento de la independencia (0,66). En suma, hay índice (1,99).

Quadro 14 – Índice de Apropriação para o Caso 12

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	0,33	0,66	1,99

### Caso 13: Política de emprego

PL 1.394/2003, firmado por el Poder Ejecutivo, ha gerado la Ley 10.748/2003, que creó el programa nacional para fomentar el primer empleo para la juventud<sup>12</sup>.

La propuesta ha aprovechado la idea y la fuerza política de la expresión "primer empleo" del PLS 142/1995, del Senador Osmar Dias (PDT), que proponía el "Programa de estímulo al primer empleo". El proyecto desarrollado por el congresista había sido aprobado

<sup>11</sup> Ver discurso en la sesión del día 27 ago. 2008 disponible en:

<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=375464>. Acceso en: 02 mai. 2010.

<sup>12</sup> Más tarde derogada por la Ley 11.692/2008, que trata de la inclusión Nacional de la Juventud

en el Senado y remitido a la Cámara en 1998, donde permaneció lento su tramitación. El PL 1.394/2003 se adjuntó a la misma, pero el relator de la materia en la Cámara, Diputado Reginaldo Lopes, optó por la propuesta del Ejecutivo, en forma de un sustituto. Hay que decir que en la Cámara habían treinta proyectos adjuntos, de las cuales la propuesta del Senado era considerada la principal, teniendo en cuenta ya tener sido aprobada por otra casa legislativa, además de ser la más antigua.

En el ejemplo, hubo apropiación sin participación parlamentaria (1,00), con la proposición de texto más detallado y diverso (0,33) en forma de un proyecto de ley que ha tramitado adjunto al proceso existente (0,33). Se Establece una posición intermedia, con índice (1,66).

Quadro 15 – Índice de Apropriação para o Caso 13

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	0,33	0,33	1,66

#### **Caso 14: Política de previdência e assistência social – Apoio aos hansenianos**

La Ley 11.520/2007, que prevé la concesión de una pensión especial a las personas afectadas por la lepra que fueron sometidos a aislamiento y hospitalización obligatoria, se generó en la MP 373/2007. Esta medida provisional fue adoptada con un contenido muy cerca de la PLS 206/2006, por el Senador Tião Viana (PT). Con la promulgación de la ley, este proyecto, que ya estaba en la etapa de revisión por la Cámara de Diputados, fue declarado afectado.

La tramitación del proyecto se ejecutaba con normalidad, sin justificación alguna, en principio, para la adopción de medidas extraordinarias. Para justificar el acto, podrían ser puestos en el Ejecutivo añadiría al texto ya en discusión en la Legislatura una estimativa de despesa anual para el beneficio. De todos modos, como la medida se refiere genéricamente a la expansión del gasto, en principio este tipo de aumento, si realmente es necesario, se podría haber logrado en el texto en el proceso del PLS 206/2006.

Cabe señalar que, como el tema estaba en discusión desde 2006, también dentro del grupo de trabajo coordinado por la Comisión de Educación y Cultura para los Derechos Humanos de la Presidencia y el Parlamento es un miembro activo de la coalición gobernante, la medida provisional parece haber sido adoptada en un plano de de colaboración. Así pues, apropiación con participación del autor (0) por medida provisional (0) y con un contenido similar (0), situación este en que el gobierno expresó su plena cooperación, en el índice (0).

Quadro 16 – Índice de Apropriação para o Caso 14

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
0	0	0	0

#### **Caso 15: Política de previdência e assistência social – Trabalhador rural**

En estos últimos años, el de conflicto declarado entre el gobierno y la oposición es la política de seguridad y asistencia social. Un típico ejemplo se encuentra en MP 385/2007, que prorrogó el plazo para el trabajador rural, en situación específica, solicitar jubilación por edad.

Después de la aprobación en la Cámara, el Senado rechazó los supuestos constitucionales de relevancia y urgencia del acto y se determinó su cesación. Hay que decir que el senador Álvaro Dias (PSDB) fue el autor de la proposición que se procesa en el mismo asunto presentado seis meses antes del PLS 56/2007.

El proyecto de ley escrito por el Parlamento también fue rechazado, teniendo en cuenta la sanción de la Ley 11.718/2008, que tuvo su origen en otra medida provisional, la MP 410/2007. Esta Ley se dirigió a la extensión en un contenido más amplio, creando el contrato de los trabajadores rurales al establecer reglas de corto plazo y transitorio sobre la jubilación de los trabajadores rurales.

El Senador Alvaro Dias juzgó la aprobación de la MP 385/2007 como un caso de usurpación. Su expresión en el Plenário fue en el sentido de que "el Gobierno se limita a copiar un proyecto de origen en el Senado, que podría haber sido ya aprobado en 2002."<sup>13</sup> El caso del primer acto de la titularidad del Poder Ejecutivo sin la participación del autor (1,00) a través de texto de contenido similar (1,00) adoptó una medida provisional, la situación típica de la usurpación (3,00). Manteniendo la falta de participación del autor (1,00) este contenido ha sido desarrollado con la incorporación de nuevas ideas (0,66) en la segunda medida provisional (1,00), sumando (2,66).

Quadro 17 – Índice de Apropriação para o Caso 15

	Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1ª apropriação (MP <sub>1</sub> )	1,00	1,00	1,00	3,00
2ª apropriação (MP <sub>2</sub> )	1,00	0,66	1,00	2,66

### **Caso 16: Política de previdência e assistência social – Certificação de entidades e aspectos correlatos**

La MP 446/2008 sobre la certificación de organizaciones de beneficencia y los procedimientos de bienestar social para la exención de contribuciones a la seguridad social, ha reproducido texto del propio Poder Ejecutivo, entonces en tramitación, el PL 3.021/2008, presentado unos meses antes. Se enfatiza que, desde 2006, estaba en curso en la Cámara el proyecto del Senado Federal, del Senador Flávio Arns (PT), sobre el mismo tema, aunque parcial (PL 7.494/2006).

En febrero de 2009, el relator de la MP 446/2008, el Diputado Ricardo Barros (PP) ha declarado la inadmisibilidad de la acción. En el dictamen aprobado<sup>14</sup>, se menciona decisión de los líderes para rechazar la medida provisional a fin de pacificar la controversia sobre la propuesta y firmaron un compromiso de dar velocidad a las proposiciones de la Legislatura que se dirigieron a la misma cuestión. Con el cierre de MP 446/2008 fue aprobado el PL 3.021/2008, con sustitutivo, y rechazada la propuesta del Senador Arns.

En este caso, que ilustra un cambio interesante de la estrategia y negociación de la Política del Ejecutivo para los proyectos de origen parlamentario en trámite, la apropiación por primera vez es, probablemente, con la participación del autor de la proposición aprobada en el Senado (0), con la presentación del texto diverso (0,66) a través de un proyecto de ley adjunto (0), sumando índice apropiación (1,00). En la segunda etapa, se conserva la participación (0),

<sup>13</sup> Ver discurso en la sesión de 19 mar. 2008 disponible en:

<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=372781>. Acceso en 02 mai. 2010.

<sup>14</sup> Disponible en: [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=423386](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=423386). Acceso en: 15 mai. 2010.



texto diverso (1,00) por una medida provisional (0,66) en el índice (1,66), en una situación intermediaria entre cooperación /usurpación.

Quadro 18 – Índice de Apropriação para o Caso 16

	<b>Participación</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Tipo de Proposición</b>	<b>Índice</b>
1ª apropriação (PL)	0	1,00	0	1,00
2ª apropriação (MP)	0	1,00	0,66	1,66

### **Caso 17: Consórcios públicos**

El PL 3.884/2004, firmado por el Ejecutivo, con el objetivo de regular la formación de consorcios publicos de salud, aplicable a todas las entidades federativas con el fin de alcanzar objetivos comunes. Cuando este proyecto fue enviado a la Legislatura, la Cámara de los Diputados ya habia aprobado y remitido al Senado el PL 1.071/1999, firmado por el Diputado Rafael Guerra (PSDB), con el mismo propósito de regulación.

El congresista, entonces coordinador del Frente Parlamentario de la Salud, ámbito en lo cual el debate sobre los consorcios intermunicipales se desarrolla, no había sido consultado o habia participado en las negociaciones con respecto a la proposición del Ejecutivo. Más que eso, Guerra (2004) manifestó claramente su indignación por la situación:

Recientemente hemos tenido dos sorpresas en el tema que nos ocupa, ya que el gobierno presentó hace 30 días, en régimen de urgencia, un proyecto de ley que regula los consorcios públicos. La primera sorpresa, sí, es fundamental que una vez cambiado su posición, y ahora la defensa de los consorcios públicos y, con mayor urgencia, para recuperar los 11 años perdidos en crítica subjetiva, periféricas y estériles<sup>15</sup> La segunda sorpresa, negativa, es que un gobierno sin ofertas faltar al respeto y, pisoteando la Legislatura, copia a un proyecto de un diputado que está en las etapas finales de aprobación, tratando de tomar la paternidad de una experiencia de 11 años y un proyecto la ley presentada hace cinco años. Entre el plagio y la clonación, prefiero calificar esto como un clon, porque hoy en día, el clon es siempre más débil y peor que la original, que es el caso del Proyecto de Ley 3.884/04 del Poder Ejecutivo Federal.

El proyecto no prosperó en la Cámara y ha sido declarado dañada con la aprobación de la Ley 11.107/2005, generada a partir del proyecto del congresista. Posteriormente, el Ejecutivo recuperó las disposiciones incluidas en su propuesta a través del Decreto 6.017/2007.

En el ejemplo, hay apropiación sin participación parlamentaria (1,00), a partir del texto con un tratamiento más detallado, enfoque diverso (0,33), trabajada por medio de un proyecto de ley que se procesó de forma independiente (0,66). En total, usurpación con índice (1,99).

Quadro 19 – Índice de Apropriação para o Caso 17

<b>Participación</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Tipo de Proposición</b>	<b>Índice</b>
1,00	0,33	0,66	1,99

<sup>15</sup> La referencia a los once años se basa en la adopción, desde 1993, de los consorcios de la salud en Minas Gerais, provincia de origen del congresista.

## **Caso 18: Relações de consumo e direitos do consumidor – Empreendimentos imobiliários**

Visto los derechos de los consumidores y también, indirectamente, con la política urbana puede ser llevado a centrar el proceso que generó las normas sobre el “patrimônio de afetação” en negocios inmobiliarios. La cuestión se suscitó en la proposición del Diputado Ayrton Xerez (DEM), presentado en respuesta a la falencia de una gran compañía inmobiliaria, que perjudicaron a un gran número de compradores de unidades de habitaciones en todo el país, el PL 2.109/1999. La propuesta condiciaba que la tierra y de las adhesiones al objeto de la promoción inmobiliaria y la propiedad y los derechos vinculados a él, seguiría siendo separados de los activos del desarrollador y sería segregado equidad, para el logro de la construcción y entrega de las correspondientes unidades bienes a sus compradores. Esta colección no se confundirá con los activos, derechos y obligaciones de los activos generales del desarrollador. Por lo tanto, la insolvencia del promotor no alcanzaría el “patrimonio de afetação”.

Después de un tiempo considerable sin una decisión sobre este proceso, el Ejecutivo envió el proyecto de ley al Legislativo, el PL 3.065/2004, que se adjuntó al PL 2.109/1999, bajo el régimen de excepción previsto en el art. 64 de la Constitución. Este proyecto tenía mayor alcance que el simple “patrimonio de afetação”, pues también incluye disposiciones sobre los valores hipotecarios. El sistema de “afetação” interpuesto por la proposición se basó completamente en el proyecto del parlamento, pero fue colocado como una opción, no una obligación. Ese mismo año, se sancionó la Ley 10.931/2004 con contenido cerca del texto enviado por el Ejecutivo.

En este caso, la apropiación se produjo sin la participación del autor (1,00) y el envío de un proyecto de ley con un contenido similar y la adición de nuevas ideas (0,66), adjuntado al otro proyecto en trámite en la Legislatura (0,33). Hay usurpación el índice (1,99).

Quadro 20– Índice de Apropriação para o Caso 18

<b>Participación</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Tipo de Proposición</b>	<b>Índice</b>
1,00	0,66	0,33	1,99

## **Caso 19: Relações de consumo e direitos do consumidor – Cartões de crédito**

En el ámbito de las relaciones de consumo, debe ser también examinado el ejemplo de las normas sobre la competencia en el mercado de tarjetas de crédito. Siguiendo la tendencia de concentración que se produce en otros países, en Brasil hay un solo credenciador para las marcas Visa y MasterCard, respectivamente, Visanet y Redecard. Freitas (2007, p. 28) explica que la relación contractual con las marcas difieren en ambos casos. Visanet es la licencia exclusiva de Visa. Redecard, sin embargo, no tiene contrato de exclusividad.

En agosto de 2009, el Departamento de Derecho Económico del Ministerio de Justicia había iniciado un procedimiento administrativo para investigar la conducta anticompetitiva posible por Visa en Brasil, Visa International y Visanet. El objeto del proceso es la relación exclusiva entre el grupo y Visanet Visa. En pocas palabras, todos los comerciantes o profesionales en el país que deseen aceptar las tarjetas Visa, deberán contratar los servicios de Visanet. Más importante aún, el Departamento ha adoptado una medida cautelar para suspender los efectos de la exclusividad y permitir a las empresas interesadas en ser credenciadoras Visa puedan ejercer esta actividad.

Cabe señalar que el PLS 680/2007, del Senador Adelmir Santana (DEM), pendiente en el Senado, prohíbe la cláusula de exclusividad que prevé algunas de las partes en los contratos

entre compradores y empresas de tarjetas de crédito y débito. Esta exclusividad se refiere a la sociedad absorbente ser credenciadora exclusiva de la marca, y poder solamente credenciar los comercios para la marca en cuestión, impidiéndose de hacer el registro de otras marcas.

Así, el Poder Ejecutivo ha previsto la realización del proceso legislativo y aprobó una medida en el ámbito de los actos reglamentario que favorezca el mismo propósito de la iniciativa parlamentaria. Probablemente, esta opción va a debilitar las posibilidades de aprobación de la ley. No se caracteriza la participación de los parlamentarios (1,00), se apropió mediante acto con texto similar (1,00), de naturaleza infralegal (1,00), poniéndose como usurpación con el índice (3,00).

Quadro 21 – Índice de Apropriação para o Caso 19

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	1,00	1,00	1,00

### Caso 20: Política Tributária – Imposto de Renda da Pessoa Física

Al inicio del gobierno Lula, había una fuerte presión para corregir la tabla Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Varios proyectos de ley se manejaban en la Cámara para este fin. Los ejemplos incluyen el PL 6.795/2002, firmado por el Sr. Ricardo Berzoini (PT/SP) y sus adjuntos.

De hecho, las propuestas en este sentido eran comunes ya en el gobierno anterior. Proyecto aprobado por la Legislatura que incluyó ajuste de 17,5% en la tabla, el PLS 175/2000, del Senador Paulo Hartung (PSB), había sido totalmente vetado por el Presidente en enero de 2002, alegándose razones técnicas para ambos. Ese mismo mes, la actualización se efectuó mediante la aprobación de la MP 22/2002, convertido en Ley 10.451/2002. Sr. Berzoini y otros entendían, sin embargo, que la aplicación de ese porcentaje no fue suficiente para reemplazar la inflación acumulada.

La reexpresión llegó sólo con el surgimiento Ley 11.119/2005, originada de la MP 232/2004. La aprobación de cada una de estas leyes provocó la declaración de perjudicialidad de las propuestas originadas en la Legislatura.

Tenemos en este caso apropiación sin participación de los congresistas que propusieron la modificación en la ley (1,00), con un texto que incorpora otros aspectos además de la actualización de la tabla (0,66) adoptada por medida provisional (1,00). En total, tenemos usurpación con el índice (2,66). Cabe señalar que, en materia fiscal, el Ejecutivo parece que no preocupado en abrir espacio para los congresistas: las materias de su autoría deben ser aprobadas, mismo si hubier demanda política originada de la Legislatura.

Quadro 22 – Índice de Apropriação para o Caso 20

Participación	Enfoque	Tipo de Proposición	Índice
1,00	0,66	1,00	2,66

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabajo se acercó a explorar el tema en el estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Brasil, el proceso de construcción de la agenda del gobierno. El objetivo de este estudio son las situaciones en las que el Ejecutivo se apropia de la agenda previamente

estructurada por los congresistas, incluso mediante la adopción de textos muy similares a los que están pendientes en el Congreso. Estas situaciones presentan regularidad que no puede pasar desapercibida en la Ciencia Política.

Basados en un modelo que busca medir la apropiación de la agenda Legislativa por el Poder Ejecutivo, ubicándose la estrategia adoptada por el gobierno en el espectro de la cooperación o la usurpación se analizaron veinte casos de proceso legislativo en las diferentes áreas de las políticas públicas. El índice de apropiación tiene en cuenta la participación de los parlamentarios, el enfoque adoptado por el Ejecutivo para hacer uso de la agenda legislativa y el instrumento legislativo. El modelo fue diseñado a partir de la analogía con las perspectivas teóricas se concentran en el estudio de las medidas provisionales, dividido entre los ejes de la acción unilateral del Ejecutivo y la delegación del Legislativo.

Al igual que cualquier esfuerzo exploratorio, los ejemplos estudiados, seleccionados con la ayuda de especialistas que trabajan en el Congreso que están directamente involucrados en las discusiones y decisiones sobre las propuestas legislativas pendientes, constituye todavía un indicativo inicial de que el modelo aquí presentado con detalles puede sostener un análisis coherente de los fenómenos de apropiación. Se cree que los primeros resultados que se muestran aquí apuntan hacia la robustez del modelo, que aún debe ser evaluado en una serie de estudios posteriores.

Debe darse cuenta de que, al menos en los casos estudiados, la situación de la legislatura como un actor figurante no puede ser caracterizado como prevalente, señalando que las observaciones no se han centrado en los líderes del partido. En el marco de la crisis de legitimidad se que se manifiesta contra el Poder Legislativo, es positivo que el parlamento aún ejerce la tarea de producción de las legislaciones nacionales, incluso las derivadas de las propuestas del Ejecutivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO; Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ARAÚJO, Ana Valéria. Acesso a recursos genéticos e proteção aos conhecimentos tradicionais associados. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002. p. 85-99.
- ARAÚJO, S. M. V. G. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: situação atual do debate. *Revista de Direito Ambiental*, v. 51, p. 232-248, 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS *et al.* Carta enviada ao Presidente da República. Brasília, DF, 2005. Disponível em: [www.pick-upau.org.br/.../2005/2005.../sociedade\\_civil\\_protesta\\_em\\_favor.htm](http://www.pick-upau.org.br/.../2005/2005.../sociedade_civil_protesta_em_favor.htm). Acesso em: 20 abr. 2010.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal *et al.* Exposição de Motivos para a Mensagem Presidencial nº 977. Encaminha ao Congresso Nacional emenda que pretende incluir entre os bens da União o patrimônio genético. Brasília, DF, 1998.
- CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S. (Org.). (1998). *Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press.
- CHALHUB, Melhim. *Negócio Fiduciário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].
- \_\_\_\_\_. *Congress and Decision-Making in Democratic Brazil*. In: KINZO, Maria Dálva Gil; DUNKERLEY, James (Ed.). *Brazil Since 1985: Economy, Polity, and Society*. Londres: Institute of Latin American Studies (University of London), 2003.
- FREITAS, Paulo Springer de. *Mercado de Cartões de Crédito no Brasil: problemas de regulação e oportunidades de aperfeiçoamento da legislação*. Brasília: Consultoria do Senado Federal, 2007.

- Texto para Discussão. Disponível em:  
[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao/textoParaDiscussao37paulospringer.pdf](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/textoParaDiscussao37paulospringer.pdf).  
Acesso em: 03 mai. 2010. GILMOUR, Robert S.; HALLEY, Alexis A. Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive. Chatam, New Jersey: Chatam House, 1994.
- GUERRA, Rafael. Consórcios públicos. Jornal da Câmara, Brasília, p. 2, 07 out. 2004.
- INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na CD. in INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. Poder de Agenda e Políticas Substantivas in INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- NEGRET, Fernando. Brasil - compensação dos serviços ambientais aos agricultores familiares e inclusão. ADITAL Agência de Informação, 2007. Disponível em: [www.adital.com.br](http://www.adital.com.br). Acesso em: 20 abr. 2010.
- PALANZA, Valeria. (2009). "Lawmaking in Brazil: Decrees vs. Statutes". Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/PalanzaValeria.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2009.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n. 43, p. 45-66, 2000.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. Journal of Politics, 67, n. 1, p. 178-200, 2005.
- 
- \_\_\_\_\_. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda?" Opinião Pública, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.
- 
- \_\_\_\_\_. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. Legislative Studies Quarterly, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.
- SATO, Sandra. Ministério pede urgência para lei da biodiversidade. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A-21, 15 jun. 2000.
- SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2010.
- SHUGART, Matthew. S.; CAREY, John M. (Org.). Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- WEBER, Max. Parliament and Government in Germany under a New Political Order. In: LASSMAN, Peter; SPEIRS, Ronald (Ed.) Weber: Political Writings. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.

## ANEXO - NOTA METODOLÓGICA

### **Cálculo de los *scores* de los indicadores que componen el índice de apropiación**

Se parte del supuesto de que el índice es constituido por indicadores, que tienen varios niveles, de acuerdo con el grado de apropiación. La incidencia de cada nivel puede variar en el intervalo [0, 1], ponderado por el *peso*, lo cual refleja como el nivel influye en el índice de apropiación en comparación con los demás. Cuanto mayor sea el peso, mayor es la incidencia de la apropiación. El peso se iniciará desde "0" hasta que el valor N-1, donde N es el número de niveles definidos para cada indicador. Por lo tanto, el cálculo del *score* de cada nivel obedece a la fórmula siguiente:

$$Score = \frac{1}{N-1} \times Peso$$

El cuadro siguiente muestra un conjunto de elementos que deben ser observados en el análisis de una propuesta del Ejecutivo a la luz de un indicador (X). Este indicador tiene  $N$  niveles, clasificados en orden ascendente con respecto al peso.

Cuadro X – Cálculo de los *scores* de los indicadores

Indicador	Niveles	Peso	<i>Score</i>
Indicador X	$X_1$	0	0
	$X_2$	1	$1/N-1$
	$X_3$	2	$2/N-1$
	...	...	...
	$X_N$	$N-1$	1