

ENTRE PROJETOS E APROVAÇÕES: uma análise das prioridades governamentais sobre Leis Complementares de 1988 a 2022

Karen Harumi Rocha Komuro

Estela Cristina Bernuzzi Bisco

Aline Nunes Rocha

Resumo

O sistema democrático brasileiro é regido, entre outras questões, pelo princípio da legalidade. Da Constituição Federal às resoluções e portarias, diversas são as espécies normativas que regulam e orientam a sociedade, seus atores e instituições. As Leis complementares são exemplo de um tipo de norma que, apesar da sua relevância, têm sido preteridas como objeto de estudo pelas ciências sociais e humanas no Brasil. Normalmente utilizadas como *output* do processo político em estudos setoriais que buscam entender mudanças em políticas, a área carece estudos que apontem de forma sistêmica o papel das Leis complementares no sistema político-jurídico brasileiro. A partir deste *gap* na literatura, o objetivo deste trabalho é mapear todos os Projetos de Leis Complementares e Leis Complementares aprovadas no país, de 1988 a 2022, buscando responder i) quais as temáticas setoriais mais retratadas nessas espécies normativas ao longo do tempo?; ii) como se dá a relação de sucesso e fracasso quando comparamos os tipos de Projetos propostos (PLC) com as leis efetivamente aprovadas (LCA)? A partir da literatura de formação de agenda e de mudança em políticas públicas, este estudo busca analisar a dinâmica da atenção governamental sobre os projetos e as leis complementares aprovadas no Brasil democrático.

Palavras-chave: Projeto de Lei Complementar. Lei Complementar. Processo decisório. Teoria do Equilíbrio Pontuado. Formação de agenda.

Abstract

The Brazilian democratic system is governed by the principle of legality. There are several normative species that regulate and guide society, its actors and institutions, ranging from the Federal Constitution to resolutions and ordinances. The complementary laws, despite their importance, are an example of a type of norm that have been deprecated as an object of study by the social sciences and humanities in Brazil. Usually used as an output of the political process in sectoral studies that seek to understand changes in policies, the area lacks studies that point out in a systemic way the role of complementary laws in the Brazilian political-legal system. From this gap in the literature, the objective of this work is to map all the Complementary Bills and Complementary Laws approved in the country, from 1988 to 2022, seeking to answer i) what are the sectoral themes most portrayed in these normative species over time? ii) how does the relationship of success and failure occur when we compare the projects proposed with laws actually passed? From the literature of agenda setting and change in public policies, this study seeks to analyze the dynamics of government attention on Bills and Laws approved in democratic Brazil.

Keywords: Complementary Bill. Complementary Law. Decision-making. Punctuated Equilibrium Theory. Agenda-setting.

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento brasileiro é calcado no princípio da legalidade, dado que a sociedade é regida por leis e demais mecanismos legais que buscam organizar o coletivo. Assim, o aparato legislativo é fundamental para compreender nossa sociedade (FILHO, 2022). Da Constituição Federal (CF) às resoluções e portarias, diversas são as espécies normativas que regulam e orientam a sociedade, seus atores e instituições. Porém, devido à amplitude do campo, muitas espécies normativas de alta relevância são despriorizadas nos estudos acadêmicos. Leis complementares (LCs) são exemplos disso, dado que tratam de temas fundamentais no ordenamento governamental, como criação de novos impostos e responsabilidade fiscal dos funcionários públicos, porém seus estudos, muitas vezes, restringem suas aplicações em estudos de caso.

Dessa forma, LCs são atos normativos primários que complementam, em nível infraconstitucional, as normas da constituição (FILHO, 2022). Portanto, ao terem sua importância reconhecida, pode-se afirmar que as LCs têm matéria reservada, de acordo com a regulamentação da CF, e também possuem um processo legislativo próprio quanto à fase de votação, uma vez que o quorum para a sua aprovação é de maioria absoluta (Art. 69), sendo importante ressaltar que diz respeito ao número total de integrantes da Casa Legislativa, logo, é sempre um número fixo, independente dos parlamentares presentes. Além disso, possuem a função de trazer aplicabilidade às normas constitucionais de eficácia limitada, as quais precisam de regulamentação em razão de só produzirem o máximo de seus efeitos após edição de lei regulamentadora. Em definição, “as leis complementares...são atos legais a serem editadas nas matérias às quais o constituinte quis dar maior relevo que o conferido à legislação ordinária.” (FILHO, 2022, pg. 228).

Apesar de sua relevância, as LCs são exemplo de um tipo de norma que têm sido preteridas como objeto de estudo pelas ciências sociais e humanas no Brasil. Atualmente, os estudos que as versam as enxergam como resultado de um processo político, ignorando o período pré-decisório e a relevância de cada Projeto de Lei Complementar (PLC) recusado nas diferentes arenas políticas. Ainda resumidas como resultado do jogo político, elas são utilizadas como ferramenta para compreender mudanças nas políticas públicas, não sendo, portanto, analisadas em sua totalidade. Sendo assim, a área carece de estudos que apontem de forma sistêmica o papel das LCs no sistema político-jurídico brasileiro, analisando-as em sua totalidade longitudinalmente.

O mapeamento de projetos e aprovações de LCs faz-se importante uma vez que reflete a forma como ocorre a dinâmica de políticas públicas e, principalmente, como é feita a filtragem para que o projeto seja, de fato, aprovado. Dessa forma, pode-se dizer que a arena decisional é tão expressiva quanto as próprias proposições legislativas por mostrar como a arena política absorve a opinião pública e reflete suas prioridades por meio do fracasso ou sucesso das aprovações dos PLCs.

Este estudo é relevante na lente da agenda de políticas públicas uma vez que, como mencionado, por tratarem de temas constitucionais específicos, as LCs possuem uma margem de abrangência temática menor, fazendo com que a disputa entre os atores, suas ideias e valores, seja constante. Assim, a análise da temática setorial dos projetos propostos ao longo do tempo, comparando-os com os temas presentes nas leis complementares aprovadas (LCAs), apresenta-se como importante indicador sobre a atenção e as prioridades governamentais no país. Desse modo, esta pesquisa tem como objetivo analisar a dinâmica da atenção governamental sobre os PLCs e LCAs no Brasil democrático a partir do mapeamento e análise longitudinal, sobre dos temas de políticas públicas retratados nessas espécies normativas.

Para a construção desta pesquisa foram utilizados os PLCs submetidos ao Congresso Nacional, no período de 1988 a 2022, e as LCAs. Ao todo, o banco de dados conta com cerca de 4.121 dados, dos quais 3.981 são PLCs e 139 LCAs, que foram tratados e analisados de acordo com a estrutura de códigos pertencente ao *Comparative Agendas Project*¹ (CAP), por intermédio do *Brazilian Policy Agendas Project*² (BPAP). A estrutura de códigos faz parte da metodologia de análise do BPAP e consiste na categorização dos documentos dentro de macrocódigos previamente definidos. Tais macrocódigos são unidades de análise “simplificadas” que representam cada política setorial existente no Brasil.

De acordo com Capella, Brasil e Sudano (2015, p.17), a organização proposta da codificação (*codebook*) permite que comparações sejam feitas acerca dos PLCs e LCAs, a fim de identificar as possíveis diferenças e semelhanças temáticas entre aquilo que foi privilegiado nos PLCs, em relação ao que foi debatido no crivo do processo decisório, resultando nas leis que efetivamente foram aprovadas. Uma vez obtidos os resultados, será possível mapear as temáticas mais expressivas, que serão discutidas e comparadas entre

¹ Disponível em: <https://www.comparativeagendas.net/>.

² O Brazilian Policy Agenda Project (BPAP) é o grupo de estudos, integrante do CAP, que visa compreender e analisar prioridades em políticas públicas a partir do processo de formação e mudança de atenção na agenda governamental brasileira.

proposições e aprovações, com o intuito de verificar como diferentes momentos políticos resultaram em diferentes temáticas prioritárias na agenda governamental.

Este trabalho apoia-se na Teoria de Equilíbrio Pontuado – *Punctuated Equilibrium Theory* ou simplesmente PET –, desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (1993), que versa sobre o processo de formação e de mudança da agenda governamental, analisando os períodos de estabilidade e os momentos incrementais no processo de mudança em políticas. De acordo com os autores, as mudanças em políticas públicas podem ocorrer em determinados momentos nos quais há um deslocamento de atenção sobre temas específicos, tendo em vista que a atenção de atores e instituições são escassas. Baumgartner e Jones (2005) defendem que é possível observar pontuações e padrão incremental por meio de fricção cognitiva e institucional. Tal consideração é feita em razão de atores políticos submeterem-se a um custo cognitivo, além da dinâmica política vista na tomada de decisão, pois há um maior custo de fricção institucional.

O tema acerca da agenda governamental é um importante processo para as políticas públicas por corresponder a questões consideradas primordiais a um determinado governo. Dessa forma, compreender como tal processo é estabelecido invoca a questionamentos como por quê alguns problemas são considerados mais importantes que outros, o que diferencia um problema privado de um problema público, como um problema consegue entrar na agenda governamental, entre outras indagações. A PET surge a partir de 1980-1990, propondo uma expansão do horizonte temporal, de maneira a permitir o reconhecimento das prioridades governamentais ao longo do tempo, considerando o incrementalismo e as pontuações na linha temporal. Paralelamente, o campo de públicas se expandiu pelo globo, gerando interesses acadêmicos na área de agenda governamental. Assim, o escopo analítico se expandiu até alcançar a agenda legislativa, que no Brasil representou a análise desde emendas constitucionais até projetos de leis complementares.

Além desta introdução, o artigo conta com mais duas seções. Na segunda seção, o desenvolvimento, discute-se a importância do objeto de estudo, utilizando uma justificativa embasada na Constituição Federal acerca da importância de proposições legislativas, principalmente no que diz respeito à aprovação de Leis Complementares; em seguida, passa-se para a revisão da teoria sobre os estudos de agenda governamental, mais especificamente com foco na Teoria do Equilíbrio Pontuado, dado o objeto a ser analisado neste estudo; após, volta-se à metodologia de coleta e análise de dados para, finalmente, discuti-los tendo em vista os resultados oriundos da análise feita. Na terceira e última seção do trabalho reflete-se sobre a contribuição e a importância do tema para compreender a relevância do estudo no campo de políticas públicas.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 JUSTIFICATIVA

O Art. 59 da CF trata da elaboração do processo legislativo, que compreende emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Dessa forma, o sistema democrático brasileiro é regido, entre outras questões, pelo princípio da legalidade, de maneira que toda ação popular deva ser regimentada exclusivamente por aquilo previsto em lei. Portanto, tanto as mudanças legislativas quanto às normas vigentes na sociedade são limitadas na própria Constituição, expressando o que são temas exclusivos de leis complementares ou emendas constitucionais, por exemplo, e que, assim, não podem ser alterados por leis ordinárias.

Nesse sentido, as LCs, objeto da presente pesquisa, são atos normativos que complementam a CF. De maneira geral, a Constituição deixa claro em muitos de seus dispositivos a edição de lei que irá complementar suas normas relativas a determinadas matérias (FERREIRA FILHO, 2012). Um exemplo dessas especificações diz respeito que a LC seja responsável por regulamentar artigos da constituição que versem sobre tributação.

Segundo Moraes (2020), a razão pela qual é criada uma LC ocorre devido ao fato de determinadas matérias não poderem ter sua regulamentação engessadas em futuras alterações, bem como não serem constantemente alteradas por meio de processo legislativo ordinário. No que concerne à sua elaboração, a lei complementar segue o mesmo processo de uma lei ordinária³, exceto no que tange sua aprovação, que deve ser com maioria absoluta em cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Tendo em vista que as matérias desse tipo de ato normativo tratam de assuntos delicados da legislação brasileira, para que não ocorram mudanças feitas por uma minoria com detenção do poder naquele momento, ficou estabelecido que a LC só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta. Posto isto, o estudo das LCs é relevante uma vez que, por versarem sobre de temas frágeis e exigirem quorum absoluto para sua aprovação, não só a votação favorável acaba sendo mais improvável se

³ Fase introdutória, a iniciativa; uma fase constitutiva, que compreende a deliberação e a sanção; e a fase complementar, que abrange a promulgação e a publicação. (FERREIRA FILHO, 2012).

comparada com uma lei ordinária, por exemplo, como também exige um cenário político e social favorável para sua proposição.

Na verdade, as leis complementares (semelhantes às chamadas "leis orgânicas" do ordenamento jurídico espanhol) são atos legais a serem editadas nas matérias às quais o constituinte quis dar maior relevo que o conferido à legislação ordinária. (FILHO, 2022, p. 228)

É a lição de André Ramos Tavares, com base na obra de Celso Bastos: "Algumas matérias há que o legislador constituinte entendeu serem importantes, mas para cuja alteração controlava a necessidade de ser mais flexível, deixando de inseri-las no contexto constitucional. Não obstante isso, não se pretendeu deixar para regulamentação de lei ordinária o tratamento desses temas. Foi por isso que se criou a espécie normativa denominada lei complementar." (TAVARES⁴, 2010, p. 1280 *apud* FILHO, 2022, p. 228)

Nesse sentido, também faz-se relevante entender o motivo pelo qual as LCs devam ser objeto de estudos dentro da área de agenda governamental e sobre a ótica proposta. Segundo Garcia (2015), o Direito Constitucional pode ser entendido como o conjunto de normas jurídicas relevantes à estruturação do Estado como um todo, além de assegurar direitos fundamentais. Por ser a base para as demais espécies do Direito, a CF é considerada a norma jurídica superior, enquanto o processo legislativo ou processo de produção normativa – como alguns autores têm convencionado chamar – é o conjunto de ações realizadas pelos atores responsáveis para elaborar as normas jurídicas previstas no Art. 59 da CF. Assim, fica claro que o Direito estabelece as normas jurídicas já aprovadas, isto é, aquelas que já estão aptas para aplicação. Por outro lado, entretanto, o processo legislativo, ou seja, a elaboração e aprovação de normas jurídicas, não está no escopo do Direito propriamente dito, em razão de ser realizado no meio político e influenciado por diversos atores, institucionais ou não, ainda que seja realizado com base em regras previamente fixadas pela Constituição.

Dessa maneira, no campo da ciência política, o estudo das proposições legislativas é fundamental para compreender como a arena política absorve a opinião pública e reflete suas prioridades através de proposições legislativas. Uma vez definidas as prioridades iniciais, a arena decisional é tão fundamental quanto as próprias proposições legislativas por refletirem como a dinâmica política filtra a relevância de cada projeto, tornando-os leis aprovadas ou não, de acordo com o resultado do jogo. Com isso, faz-se interessante mapear tanto os projetos, que compreendem o processo decisório, quanto às aprovações de LCs, como reflexo da agenda e resultado do processo decisório, tendo em vista as

⁴ TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1280.

prioridades dos governantes. Essa priorização representa a vontade política e, em tese, projeta a opinião pública em sua construção.

Tendo em vista que há um *gap* na literatura de ciência política acerca do papel das LCs, o objetivo deste trabalho é mapear todos os PLCs e LCAs no país, de 1988 a 2022, buscando responder i) quais as temáticas setoriais mais retratadas nessas espécies normativas ao longo do tempo?; ii) como se dá a relação de sucesso e fracasso quando comparamos os tipos de Projetos propostos (PLC) com as leis efetivamente aprovadas (LC)? A partir da literatura de formação de agenda e de mudança em políticas públicas, este estudo busca analisar a dinâmica da atenção governamental sobre os projetos e as leis complementares aprovadas no Brasil democrático.

2.2 TEORIA

O estudo da agenda governamental é relativamente recente no campo das políticas públicas, ascendendo no século XX, e foi impulsionado através de estudos na Europa e nos Estados Unidos acerca do papel dos governos. Considerando a complexidade desse campo do conhecimento, diversos foram os caminhos seguidos para o desenvolvimento de teorias e modelos analíticos que buscavam entender o *policy process* e suas ramificações (SOUZA, 2006). Nesse sentido, o *Punctuated Equilibrium Theory (PET)* foi apresentado em *Agendas and instability in american politics* (1993) e representa uma dessas ramificações, cujo objetivo é possibilitar a análise longitudinal e transversal de longos períodos de tempo, com a finalidade de entender o motivo pelo qual determinado sistema político pode agir de maneira incremental e pouco depois realizar mudanças abruptas, pontuando o equilíbrio; pontuações as quais, de acordo com Baumgartner e Jones (1993), podem ser geradas por eventos focalizadores, quebras no monopólio da imagem da política, por mudanças institucionais, entre outros motivos.

Para analisá-las, inicialmente, os autores optaram por documentos de fácil acesso ao longo dos anos, como audiências públicas, cobertura midiática e outros. A partir disso, Baumgartner e Jones (1993) aplicaram a técnica de análise de conteúdo, com uso de palavras-chave por meio das quais os documentos foram indexados. Assim, foi possível analisar grandes quantidades de informações de forma sistêmica, utilizando um altíssimo número de dados, o que, ao fim, possibilitou uma análise longitudinal que seria inviável sem a técnica de análise desenvolvida.

A PET, então, tem como fundamento que o processo de formação e mudança da agenda governamental (*agenda-setting*) se dá por uma mudança gradual, lenta e

incremental, com ajustes de desenho e implementação. Dessa forma, a teoria junta duas lógicas complementares, isto é, o incrementalismo⁵ com mudanças rápidas e de grande impacto, sendo o horizonte temporal longo, a fim de que seja possível identificar as pontuações. Para uma melhor compreensão da teoria, podem ser destacadas duas perspectivas: o conflito político no processo de formação de *agenda-setting* e o incrementalismo nas dinâmicas de políticas públicas, fazendo com que ambas as abordagens, que, à primeira vista, pareçam ser opostas, sejam vinculadas de forma a ocasionar mudanças em políticas públicas de maneira rápida e em larga escala.

Baumgartner e Jones (1993) defendem ainda que a atenção dos atores e das instituições são escassas e, portanto, as mudanças em políticas públicas podem ocorrer em determinados momentos nos quais há um deslocamento de atenção sobre temas específicos. Os autores argumentam a existência de dois caminhos complementares relacionados a mudanças na agenda, sendo o primeiro estabelecido pela relação entre racionalidade limitada⁶ e incrementalismo e o segundo relacionado ao modo pelo qual as mudanças rápidas ocorrem em processos de formação de agenda e de formulação de políticas.

É importante ressaltar que a PET teve seu modelo reformulado pelos autores em 2005, ano em que foi publicado o livro *The Politics of Attention*, no qual está descrita a hipótese geral do equilíbrio pontuado, tendo como foco a explicação de políticas públicas em todo o sistema político dos Estados Unidos. Capella, Brasil e Sudano (2015) argumentam que, devido à complexidade do modelo, algumas críticas foram feitas, como a não provisão da teoria para prever pontuações específicas, isto é, avaliar apenas a estabilidade no processo de formulação de políticas públicas.

Entretanto, com a reformulação do modelo da PET, Baumgartner e Jones (2005) explicam o padrão de incrementalismo e pontuação por meio dos conceitos de fricção cognitiva (*cognitive friction*) e institucional (*institutional friction*). Tendo em vista que a capacidade humana de agir é racional e limitada, não é possível dar atenção a todos os problemas a todo tempo, sendo necessário o desenvolvimento de estratégias na tomada de decisão, fato que está relacionado à ideia de fricção cognitiva, uma vez que há um custo cognitivo o qual deve ser submetido pelos atores políticos para tomar decisões. Já os custos institucionais, colocados pela dinâmica política, estão relacionados à fricção institucional, o que pode ser visto em um sistema democrático no qual, para que haja mudança, é preciso

⁵ A teoria do incrementalismo defende que os processos de mudanças em políticas públicas se dão de forma incremental e estável, de acordo com Charles E. Lindblom (1959) e Aaron Wildavsky (1964).

⁶ Os pressupostos da racionalidade limitada foram desenvolvidos por Herbert Simon (1957), que estabelece que é limitada a forma racional dos seres humanos de agir.

que a decisão seja tomada pela maioria, como no caso da aprovação de PLCs (BRASIL; REY, 2022). Com isso, a formação do quorum de maioria absoluta para aprovação de um PLC tem um maior custo de fricção, em razão da necessidade de formação de maioria em ambas as casas legislativas.

Assim, tendo como ponto de partida a análise do banco de dados disponível, sob a ótica e metodologia do Equilíbrio Pontuado, pretende-se estudar as prioridades governamentais sobre LCs entre 1988 e 2022, utilizando-se de dois tipos de estudos importantes para a realização da análise. O primeiro deles é a análise longitudinal, que permite analisar a entrada e saída dos temas na agenda governamental em um longo período de tempo; e o segundo é a análise transversal, a qual permite o entendimento da razão por trás do fato de que alguns temas alcançam a atenção dos *policy makers* e outros não.

2.3 METODOLOGIA

Em conjunto com a escrita de seu livro, com o intuito de aprimorar o processo de busca e análise de dados realizado anteriormente, Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram uma metodologia que busca analisar a atenção na agenda governamental a partir da codificação de informações a respeito de um determinado tópico. A metodologia é inovadora, uma vez que os dados dizem respeito a índices públicos e, ao invés de analisar o documento completo, os autores recolheram as informações necessárias através do uso de palavras-chave (BAUMGARTNER; BREUNIG; GROSSMAN, 2019). Logo, a partir dessa metodologia, tornou-se viável mapear a atenção governamental sobre determinado assunto em um extenso período de tempo.

Assim, o projeto surgiu inicialmente nos Estados Unidos e contou com a adesão de outros países já a partir dos anos 2000, dando início ao *Comparative Agendas Project* (CAP), um projeto com foco no estudo das agendas governamentais em perspectiva comparada internacional. Atualmente, o CAP é composto por 25 países, incluindo o Brasil⁷, com um propósito em comum, possibilitado pela construção de vastos bancos de dados, que conta com mais de um milhão de registros governamentais, como projetos de lei, votações nominais, estatutos promulgados, cobertura da mídia, ordens executivas presidenciais e decisões da Suprema Corte (Baumgartner & Jones, 2015; Jones & Baumgartner, 2005).

No que concerne à metodologia, o *codebook* é um livro de códigos desenvolvido por Baumgartner e Jones que visa sistematizar as codificações de documentos governamentais.

⁷ *Brazilian Policy Agendas Project (BPAP)*

Os coordenadores do BPAP, em 2019, fizeram a adequação, tradução, revisão e exemplificação para o caso nacional, sendo caracterizada como o *codebook* brasileiro quanto às políticas setoriais e, atualmente, é formado por 21 (vinte e um) macrocódigos que indicam a política setorial à qual o dado pertence, como por exemplo “Saúde”, “Educação” e outros; e por 220 subcódigos, que indicam especificamente o tema de determinado código; por exemplo “Saúde - Sistema Único de Saúde”, “Educação - Educação Básica”. Como demonstrado nos exemplos, o código é hierarquicamente superior ao microcódigo, de maneira a existir uma dependência deste com aquele, ou seja, se o código é “Saúde”, necessariamente o subcódigo está integrado dentre as opções descritas no macrocódigo “Saúde”.

Como forma de assegurar que o código e subcódigo estejam corretos, é feita uma dupla-codificação, *double-blind*, em que o banco de dados passa por dois codificadores diferentes, que não possuem acesso à codificação um do outro. Ademais, o banco de dados só será aprovado se, no momento da checagem de dados, a verificação entre ambos for igual ou superior à 70%. Posto isto, a tabela abaixo apresenta os 21 macrocódigos presentes no *codebook* brasileiro, que guiam a codificação dos dados coletados.

Tabela 1. Classificação do codebook brasileiro quanto às políticas setoriais.

MACROCÓDIGO	POLÍTICA SETORIAL
1	Macroeconomia
2	Direitos Cíveis, Políticos, Liberdades e Minorias
3	Saúde
4	Agricultura, Pecuária e Pesca
5	Trabalho, Emprego e Previdência
6	Educação
7	Meio-Ambiente
8	Energia
9	Imigração e Refugiados
10	Transportes
12	Judiciário, Justiça, Crimes e Violência
13	Políticas Sociais
14	Habitação, Infra-Estrutura e Reforma Agrária

15	Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno
16	Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações
18	Comércio Exterior, Importações e Exportações
19	Relações Internacionais e Política Externa
20	Governo e Administração Pública
21	Território e Recursos Naturais
23	Cultura, Esporte e Lazer

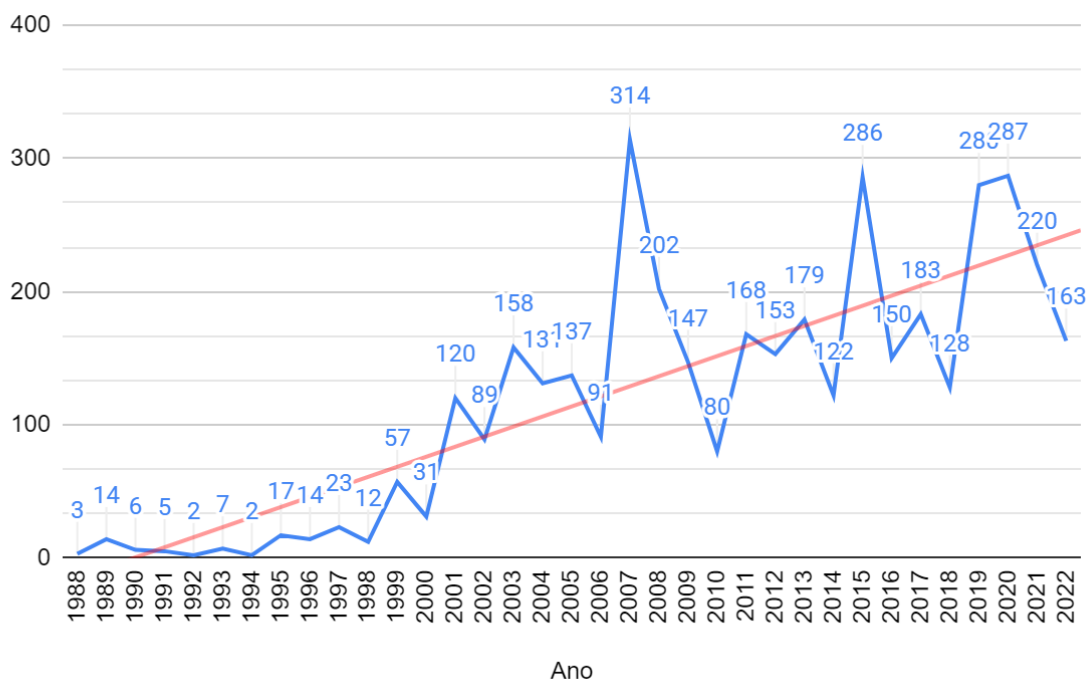
Fonte: Bevan (2019⁸, adaptado). Disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/>>

2.4 ANÁLISE DE DADOS

O banco de dados analisado no presente trabalho conta com 3.981 PLCs e 139 LCAs, distribuídos no intervalo de 1988 a 2022. Ao longo destes trinta e quatro anos de análise, a dispersão na quantidade de dados variou de forma diferente entre os dois tipos de objetos de estudo. No gráfico abaixo é possível observar a variação na quantidade de PLCs desenvolvidos ao longo dos anos, iniciando com 3 PLCs em 1988, tendo alcançado sua menor quantidade de projeto em 1992 e 1994, com apenas dois PLCs desenvolvidos em cada ano. No entanto, a partir de 2001, é possível observar um aumento significativo na quantidade de PLCs, alcançando seu pico com 314 PLCs em 2007. A reta vermelha traçada no gráfico 1 indica a linha de tendência crescente na quantidade de PLCs desenvolvidos no intervalo de tempo em questão, de forma que pode-se observar um destaque nos anos de 2007, 2016, 2020 e 2021.

⁸ BEVAN, S. (2019). Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In: Baumgartner, F. R., Breunig, C. & Grossman, E. (eds). Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data. Oxford.Oxford Academic.

Gráfico 1 - Quantidade de Projetos de Leis Complementares entre 1988 e 2022.

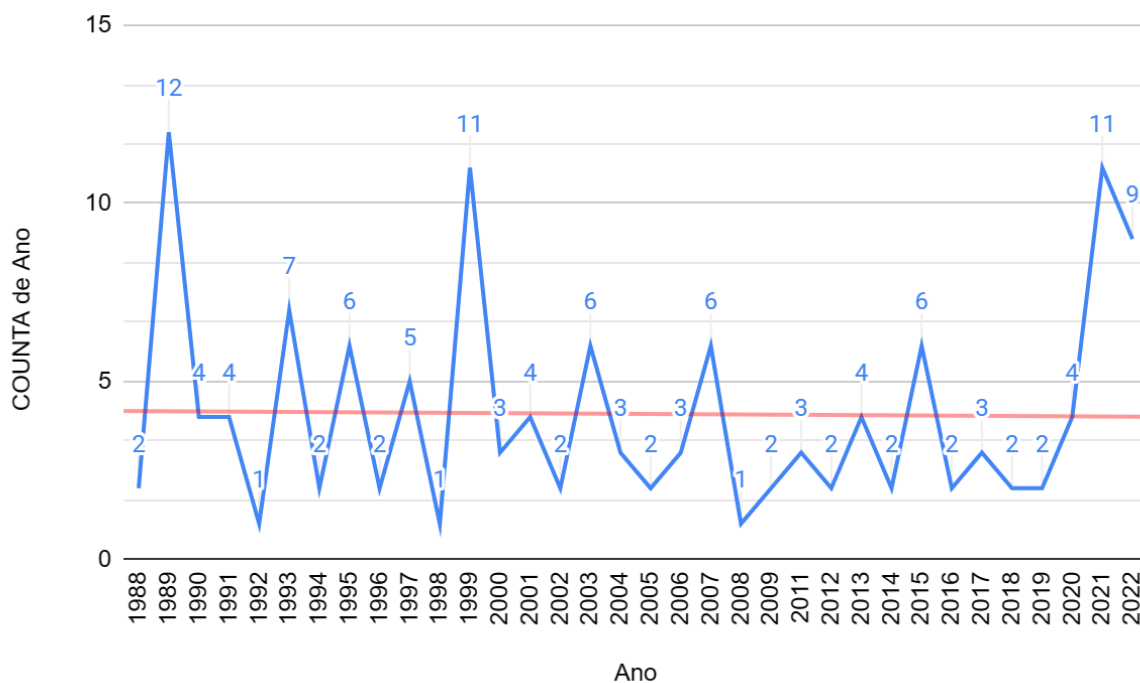


Fonte: Elaboração própria.

Dos 3.981 PLCs, apenas 139 obtiveram resoluções positivas no mesmo período, representando uma taxa média de 3,44% de aprovação. No gráfico abaixo é possível observar como essas aprovações dispersaram-se ao longo dos anos, destacando os anos de 1989, 1999 e 2021, com respectivos 12, 11 e 11 aprovações. Entretanto, mesmo possuindo pontuações, é possível observar, por meio da linha de tendência vermelha no gráfico 2, como a distribuição da quantidade de LCAs⁹ é mais estável, diferente da distribuição de PLCs. Isso ocorre devido ao mecanismo de trava característico do processo legislativo das leis complementares, dado o quórum absoluto e a limitação de temas impostos pela Constituição que dificultam possíveis aprovações, além do alto custo da fricção institucional imposto pela dinâmica política.

⁹ Todos as Leis Complementares Aprovadas foram submetidas a análises individuais e categorizadas conforme o ano de seu respectivo Projeto de Lei Complementar, ou seja, cada Lei Complementar contida neste trabalho foi categorizada de acordo com o ano de criação do seu Projeto de Lei Complementar, sendo desconsiderado o ano efetivo de sua aprovação.

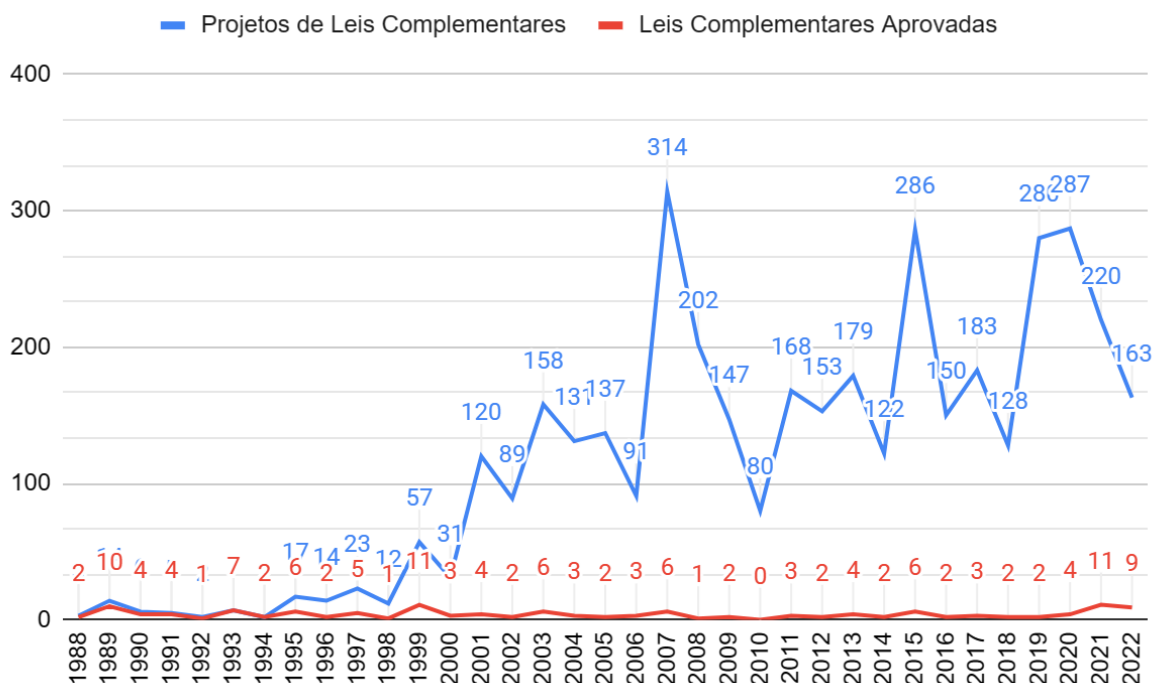
Gráfico 2 - Quantidade de Leis Complementares Aprovadas entre 1988 e 2022.



Fonte: Elaboração própria.

Comparando ambos os dados, é possível reconhecer como a distância entre a quantidade de PLCs e LCAs foi aumentando conforme o passar dos anos, de forma que a quantidade de aprovações não acompanhou o crescimento significativo dos projetos, de maneira que, no ápice de divergências de quantidade, em 2007, o número de LCAs representou 1,89% do total de PLCs.

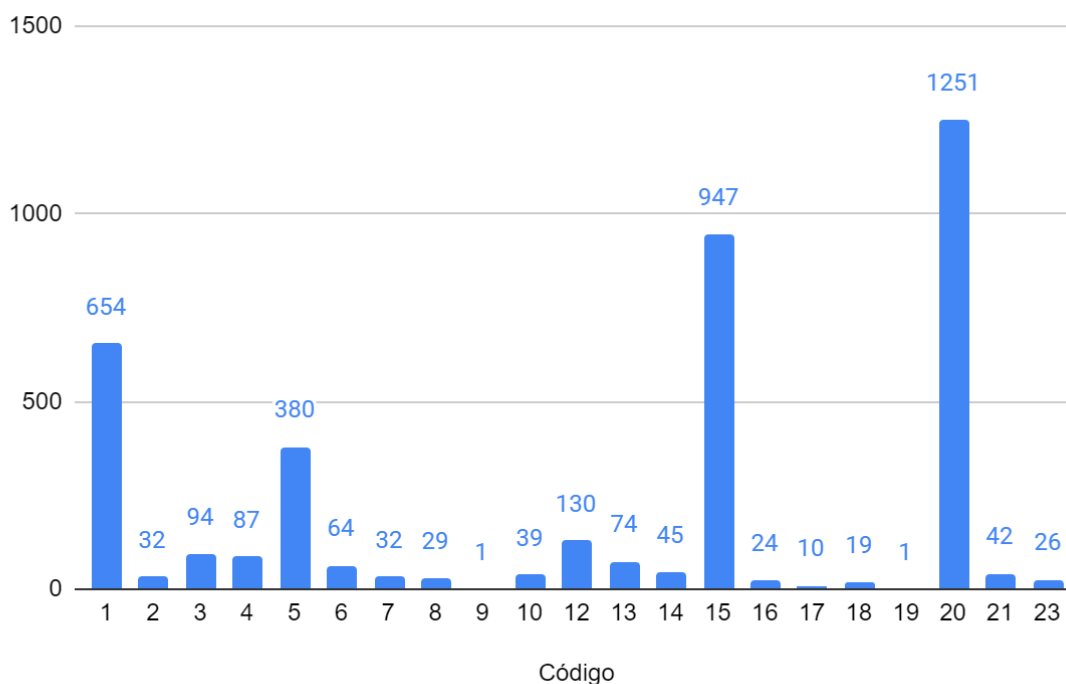
Gráfico 3 - Comparação da quantidade entre Projetos de Leis Complementares e Leis Complementares Aprovadas entre 1988 e 2022.



Fonte: Elaboração própria.

Uma vez definidas as pontuações nas quantidades de PLCs e LCAs ao longo dos trinta e quatro anos, é fundamental compreender sobre quais são os temas versados. Assim, todos os dados foram submetidos a análises individuais, sendo categorizados conforme seus temas previstos no *codebook*. Dentre os PLCs destacam-se os temas de Governo e Administração Pública (macrocódigo 20), com 1251 projetos; Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno (macrocódigo 15) com 947 projetos; e Macroeconomia (macrocódigo 1), com 654 projetos. No gráfico abaixo é possível verificar como os 3.981 dados estão distribuídos dentre os temas do *codebook*.

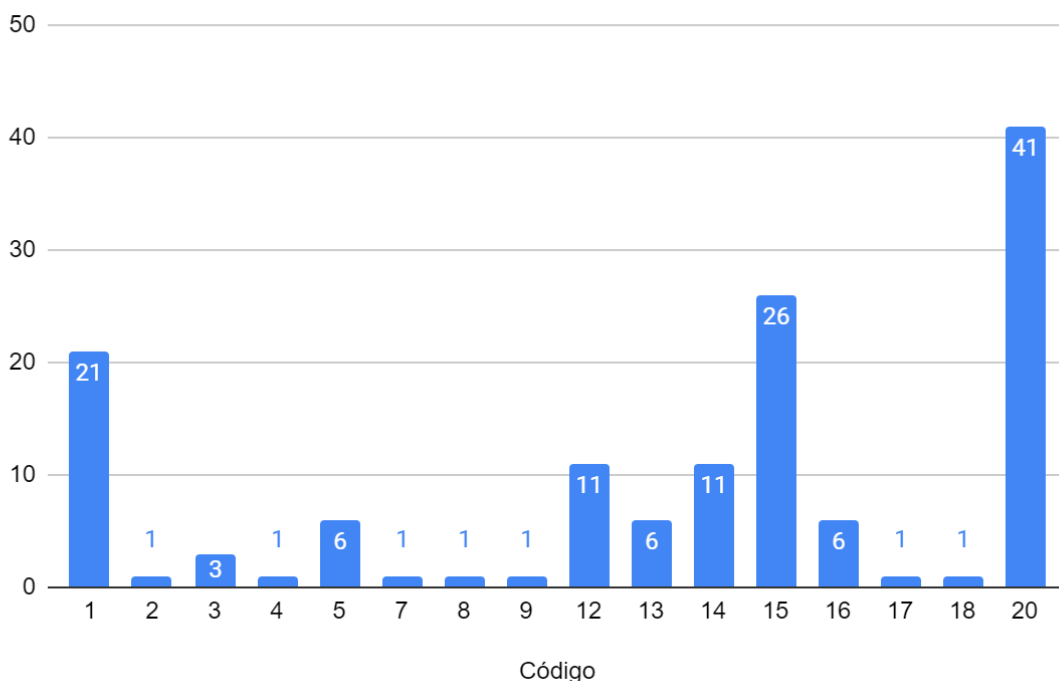
Gráfico 4 - Distribuição dos temas versados nos Projetos de Leis Complementares entre 1988 e 2022.



Fonte: Elaboração própria.

Analisando os 140 dados de LCAs, é possível verificar semelhanças na ordem de prioridades dos temas, sendo os temas prioritários os mesmos destacados nos PLCs, isto é, Governo e Administração Pública (macrocódigo 20), com 46 projetos; Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno (macrocódigo 15) com 26 projetos; e Macroeconomia (macrocódigo 1), com 21 projetos; conforme observado no gráfico a seguir.

Gráfico 5 - Distribuição dos temas versados nas Leis Complementares aprovadas entre 1988 e 2022.



Fonte: Elaboração própria.

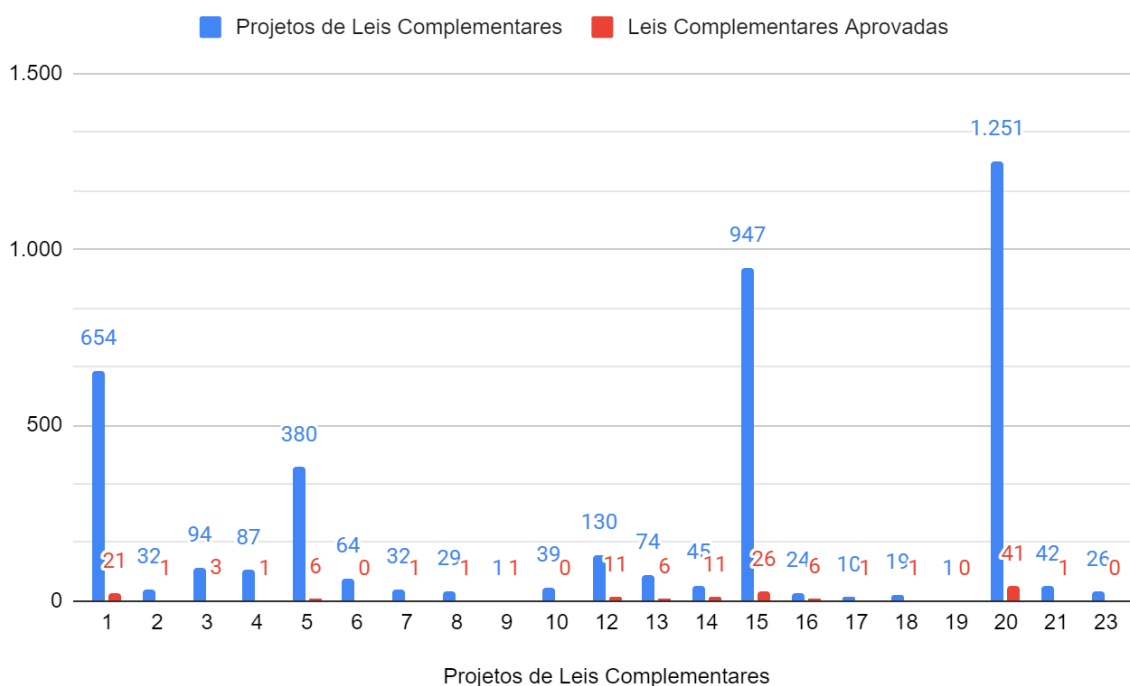
Comparando os dois bancos de dados, é possível reconhecer proximidades entre os temas destacados nos PLCs e nas LCAs. No entanto, ainda que haja similaridade nos temas destacados, percebe-se que há peculiaridades nas quantias de cada tipo de dados analisados, característicos de cada um dos diferentes tipos de dados. Isto é, mesmo que os temas principais sejam os mesmos, a quantia associada a cada macrocódigo é amplamente divergente. Tal distanciamento na quantidade de dados foi abordado anteriormente, no entanto, cabe ressaltar o porquê dos temas citados se destacarem dentre os dados, sendo a principal explicação para a proximidade dos dados o resultado da própria regra estabelecida pela CF.

Leis complementares são um tipo de proposição legislativa caracterizada pela sua taxatividade na CF. Logo, os temas versados por elas são restritos ao corpo da CF, cabendo aos temas restantes aos demais tipos de proposições. O capítulo 1º “Da Organização Administrativa” do título III “Da Organização dos Estado” da CF é um exemplo prático de taxatividade das LCs, no qual a Constituição restringe a organização federativa nacional às leis complementares, de maneira que a criação, transformação ou reintegração de territórios federais aos Estados só pode ser estabelecida via LC. Essas e as demais atividades organizacionais previstas na CF explicam, por exemplo, o alto número de PLCs e LCAs no

tema de Governo e Administração Pública, justamente por versar sobre a estrutura administrativa nacional. Seguindo a mesma lógica, o Art. 146 do Título IV “Da Tributação E Do Orçamento” restringe assuntos de matéria tributária, como limitações do poder de tributar, às LCs. Essa taxatividade explica o destaque que a macroeconomia nacional possui dentre os dados analisados. Por último, a Secção IV “Das Regiões” afirma que a criação de complexos geoeconômicos e sociais, que visem a redução das desigualdades regionais e o respectivo desenvolvimento das áreas, devam ser restritos às LCs, explicando o motivo pelo qual o tema de Mercado Interno destaca-se entre os dados.

Abaixo é possível reconhecer justamente o destaque dos temas 20, 15 e 1 nos PLCs e nas LCAs, indicando a priorização desses temas nas agendas governamental e decisória. Porém, ainda sim, respeitando as características fundamentais dos dois tipos de dados analisados, o gráfico 6 apresenta a grande divergência entre as quantidades e distribuições ao longo dos anos.

Gráfico 6 - Comparação da quantidade e distribuição dos temas entre Projetos de Leis Complementares e Leis Complementares Aprovadas entre 1988 e 2022.



Fonte: Elaboração própria.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho foi possível compreender a dinâmica de um processo legislativo, visando a construção de leis complementares, e como este se relaciona ao campo de políticas públicas, especialmente aos estudos de *agenda-setting*. Como mencionado, esse é um campo relativamente recente e, portanto, ainda está em desenvolvimento. A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) é um dos modelos teóricos que busca explicar, de maneira multidimensional, a construção da agenda política, e o faz a partir da construção e análise de grandes bancos de dados, que por sua vez abrangem um longo período temporal. Assim, para o estudo pretendido inicialmente e realizado ao longo do trabalho, a PET foi imprescindível, possibilitando o mapeamento de tendências em relação aos PLCs e as LCAs, entre 1988 e 2022.

Além disso, foi possível abordar o processo legislativo em si, que, ao fim, apresenta-se como o objeto desta pesquisa e está previsto no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, o qual trata de todas as espécies normativas que são objetivo da legislação brasileira, dentre as quais as leis complementares. Nesse sentido, foi possível compreender que as LCs são normas que apresentam um processo de elaboração e aprovação mais complexo, tendo em vista a limitação da temática e o quorum necessário para sua aprovação. Sendo assim, a análise pôde ser feita a partir da interligação entre os dados obtidos, tanto do modelo teórico quanto das normas legislativas brasileiras.

Dessa forma, a partir dos dados analisados, pôde-se observar um aumento significativo de PLCs ao longo do período de estudo, acompanhado de pontuações, o que não corresponde às LCAs, uma vez que o número de aprovações é expressamente pequeno em relação aos projetos. Conforme esperado, a distribuição das aprovações dos PLCs é mais estável em razão da dinâmica política e dos próprios mecanismos do processo decisório, dado o alto custo da fricção institucional. É importante ressaltar também que os temas os quais versam os projetos devam respeitar as normas previstas na CF, sendo os de destaque nas LCAs Governo e Administração Pública; Sistema Bancário Instituições Financeiras e Comércio Interno; e Macroeconomia.

Tendo por base os dados apresentados nos gráficos no que concerne a comparação entre as quantidades de Projetos de Leis Complementares e Leis Complementares por ano, pode-se perceber que há uma desproporcionalidade em relação à quantidade de projetos e aprovações devido à fricção no processo decisório, ocasionando demora ou agilidade na dinâmica política do processo como um todo. Sendo assim, é plausível concluir que não é possível que problemas sejam processados à medida que PLCs ascendem para discussão,

o que justifica um grande número de projetos em relação à quantidade, de fato, LCAs. Deve-se destacar ainda que este artigo não se esgota em si mesmo, uma vez que cria uma agenda de pesquisa com diversas possibilidades de desdobramentos para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, Frank; BREUNIG, Christian; GROSSMAN, Emiliano. *Comparative Policy Agendas. Tools, Theories and Data.* OXFORD. 2019.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics.** University of Chicago Press. 1993.

_____; _____. **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems.** University of Chicago Press; New edition (October 25, 2005).

_____; _____ (2015). **The politics of information: problem definition and the course of public policy in America.** Chicago, IL: University of Chicago Press.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 ago 2023.

BRASIL, F.G.; REY, B. **A Teoria do Equilíbrio Pontuado: incrementalismo e pontuações na dinâmica das políticas públicas.** In: BRASIL, F.G.; CAPELLA, A. C. N. **Abordagens Contemporâneas para a análise de Políticas Públicas.** 1a ed. Rio de Janeiro: eduerj. 2022, cap. 02, p.49-84.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. C. G. P. **O Estudo da Agenda Governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas.** In: 39o Encontro Anual da ANPOCS, 2015, Caxambu. Anais do 39o Encontro Anual da ANPOCS, 2015. v. 1. p. 01-45.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional / Manoel Gonçalves Ferreira Filho.* – 38. ed., rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012.

FILHO, J. T. C. **Processo Legislativo Constitucional.** Editora Juspodivm. 5º edição. 2022.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Introdução ao estudo do direito : teoria geral do direito / Gustavo Filipe Barbosa Garcia.* – 3. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2015.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). **The politics of attention: how government prioritizes problems.** Chicago, IL: University of Chicago Press.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional / Alexandre de Moraes.* – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

Anexo 1

Tabela 2 - Comparação entre as quantidades de Projetos de Leis Complementares e Leis Complementares por ano

Ano	Projetos de Leis Complementares	Leis Complementares Aprovadas	Porcentagem de Aprovação
1988	3	2	66,67%
1989	14	10	71,43%
1990	6	4	66,67%
1991	5	4	80,00%
1992	2	1	50,00%
1993	7	7	100,00%
1994	2	2	100,00%
1995	17	6	35,29%
1996	14	2	14,29%
1997	23	5	21,74%
1998	12	1	8,33%
1999	57	11	19,30%
2000	31	3	9,68%
2001	120	4	3,33%
2002	89	2	2,25%
2003	158	6	3,80%
2004	131	3	2,29%
2005	137	2	1,46%
2006	91	3	3,30%
2007	314	6	1,91%
2008	202	1	0,50%
2009	147	2	1,36%
2010	80	0	0,00%
2011	168	3	1,79%
2012	153	2	1,31%
2013	179	4	2,23%
2014	122	2	1,64%
2015	286	6	2,10%
2016	150	2	1,33%
2017	183	3	1,64%
2018	128	2	1,56%
2019	280	2	0,71%
2020	287	4	1,39%

2021	220	11	5,00%
2022	163	9	5,52%
Total geral	3981	137	3,44%

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 2

Tabela 3 - Comparação entre a distribuição de temas dentre os Projetos de Leis Complementares e as Leis Complementares.

Macro código	Projetos de Leis Complementares	Leis Complementares Aprovadas
1	654	21
2	32	1
3	94	3
4	87	1
5	380	6
6	64	0
7	32	1
8	29	1
9	1	1
10	39	0
12	130	11
13	74	6
14	45	11
15	947	26
16	24	6
17	10	1
18	19	1
19	1	0
20	1251	41
21	42	1
23	26	0
Total geral	3981	139

Fonte: Elaboração própria.