

ANO XII | 2011 **2**

O CONGRESSO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO



Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Coordenação Editorial
Reinaldo José Themoteo

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizontini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão
Reinaldo José Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 2
O Congresso e o presidencialismo de coalizão
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.
ISBN 978-85-7504-160-4

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Apresentação

7

Este livro apresenta os principais resultados da primeira fase da pesquisa *O Desempenho do Congresso Nacional no Contexto do Presidencialismo de Coalizão*, realizada por pesquisadores do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da USP, entre agosto de 2009 e março de 2010, sob a coordenação do professor José Álvaro Moisés. O estudo foi uma contribuição para a agenda de pesquisas empíricas da democracia que vem sendo realizadas no Brasil nas duas últimas décadas e meia. Apoiado pela Fundação Konrad Adenauer, o projeto envolveu o trabalho de quatro pesquisadores sênior e seis assistentes (entre estudantes de graduação e de pós-graduação do Departamento de Ciência Política) em torno da atuação de deputados e senadores brasileiros durante as legislaturas de 1995/1998, 1999/2002 e 2003/2006.

A base inicial dos dados analisados foi o banco de informações de votações nominais da Câmara dos Deputados organizado no CEBRAP sob a direção dos professores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, o qual contém dados sobre o processo legislativo brasileiro no período que vai ao menos de 1990 até o ano de 2007 a respeito dos deputados, das votações nominais, das coligações eleitorais e dos partidos políticos, entre outros. Para atender aos objetivos específicos da pesquisa, o banco original foi atualizado e acrescido de novas informações sobre o desempenho do Senado e das CPIs das duas casas legislativas, assim como as mistas, no período compreendido, e teve ainda as suas variáveis originais redefinidas.

O objetivo principal do estudo era examinar o papel do Congresso Nacional, nas três legislaturas mencionadas, considerando-se as funções atribuídas a ele pela Constituição de 1988, em especial, no que tange ao controle dos demais poderes republicanos, como o executivo, assim como a sua dimensão propriamente representativa. O foco central da análise implicava a questão da governabilidade – um dos principais temas da literatura especializada recente –, mas foi complementado pela indagação sobre os nexos entre a atuação dos parlamentares e os seus representados a partir do que se pode depreender do próprio processo legislativo. Nesse sentido, com base nos dados empíricos mencionados, o projeto reexaminou questões que se referem à conexão entre as chamadas esferas decisória e eleitoral das instituições de representação que compõem o sistema político brasileiro.

Por isso, de partida ele realizou uma análise da produção legislativa agregada do período mencionado, algo parcialmente realizado por estudos anteriores bastante conhecidos (Figueiredo e Limongi, 1999; Limongi, 2006; Santos, 2003), mas envolveu também o estudo do comportamento parlamentar quanto a duas políticas públicas relevantes, segurança pública e combate à criminalidade, e política externa. Ademais, um estudo do regimento interno das duas casas do Congresso Nacional permitiu avaliar como o processo legislativo centrado em torno das prerrogativas presidenciais, da atuação do Colégio de líderes de partidos, da existência de prazos bem definidos de tramitação das proposições e do funcionamento de comissões permanentes ou especiais ajuda a explicar o desempenho do legislativo brasileiro. Por essa razão, a classificação das proposições parlamentares feita originalmente por pesquisadores do CEBRAP passou por uma revisão com o objetivo de permitir a avaliação de quatro variáveis relevantes para o exame do desempenho dos parlamentares brasileiros: (i) Objetivo; (ii) Tema; (iii) Abrangência e; (iv) Nível de Gestão das proposições. Desse modo foi possível reclassificar cerca de 2.747 proposições parlamentares que, constantes do banco de dados original, descrevem parte substantiva da atuação dos parlamentares brasileiros nas três legislaturas abrangidas por este estudo.

OS PRINCIPAIS RESULTADOS

O livro está organizado em oito capítulos que, adotando distintas abordagens teóricas e metodológicas para analisar aspectos do processo de consolidação da democracia brasileira, discutem de ângulos complementares o desempenho do Congresso Nacional em um período singular da história polí-

tica recente, caracterizado pelo protagonismo reformista de dois presidentes da República, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Nesse sentido, o exame do desempenho do Congresso em uma fase de tão intensa atuação do executivo permitiu agregar ao conhecimento convencional novas dimensões do funcionamento do presidencialismo de coalizão e de seus efeitos para a qualidade da democracia vigente no país. O estudo relatado a seguir mostra, por uma parte, as dificuldades enfrentadas pelo parlamento para desempenhar a contento as suas funções de fiscalização e controle de outros poderes republicanos e, por outra, as áreas e procedimentos em que os parlamentares brasileiros se desempenham a contento no que se refere às suas funções de representação.

Os dois primeiros capítulos, de autoria de José Álvaro Moisés e Edison Nunes, examinam as implicações da modalidade peculiar adotada pelos constituintes de 1987/88 da doutrina da divisão de poderes para as relações do presidencialismo de coalizão com o Congresso Nacional. Embora ambas as contribuições chamem a atenção para o baixo índice de produção legislativa do parlamento, em comparação com as proposições iniciadas pelo executivo, ou ainda para a morosidade do processo de tramitação de projetos de lei e de outras proposições iniciadas pelos parlamentares, o primeiro capítulo enfatiza as consequências para a qualidade da democracia brasileira do padrão mais reativo do que proativo de ação adotado pelo parlamento brasileiro, enquanto o segundo mostra que a modalidade de relações institucionais entre o executivo e o legislativo adotada a partir de 1988 envolve certa continuidade de uma tendência de inspiração liberal que remonta às origens do Estado brasileiro no século XIX. Assim, com base em pressupostos teóricos distintos, esses dois capítulos contribuem para a compreensão dos impasses enfrentados pelo poder legislativo na atualidade, bem como para a sua forma específica de articulação institucional com outras dimensões do sistema político vigente no país.

Os dois capítulos seguintes, de autoria de Maria Cecília Spina Forjaz e de Leandro Piquet Carneiro e associados, abordam de perspectivas teóricas diferentes o papel do Congresso Nacional para a elaboração de duas políticas públicas estratégicas para o país, a que afeta as relações internacionais e a relativa à segurança e criminalidade. Forjaz examina em seu estudo a controvérsia que se refere às tendências históricas e institucionais da relação do Estado brasileiro com a política externa e que atribui ao Congresso Nacional um papel extremamente limitado na sua formulação, restrito a pouco mais do que referendar os atos ou acordos internacionais celebrados pelo poder executivo.

Os dados analisados pela autora mostram, com efeito, que ao longo dos dois governos abrangidos pelo estudo o parlamento brasileiro limitou-se a ratificar as iniciativas dos presidentes da República, sem avançar em proposições próprias na área. Mas esse desempenho é explicado, por um lado, por características específicas do presidencialismo de coalizão, a exemplo do amplo poder de agenda dos presidentes, e, por outro, por implicações da crescente internacionalização das decisões de política externa decorrente do processo de globalização. Essa internacionalização limitaria, em grande parte, as possibilidades de o Congresso Nacional adotar decisões divergentes daquelas adotadas pelo executivo.

O tema das relações internacionais ainda está presente, em outra parte do livro, no capítulo de autoria de Diogo Augusto Ferrari, cuja análise, centrada nos tratados negociados pelos governos e enviados à apreciação do Congresso Nacional entre 1999 e 2006 - bem como nas regras constitucionais e regimentais que determinam se e como a atuação congressional pode influir nos resultados finais dos acordos internacionais -, examina de um ângulo complementar as implicações da dinâmica de decisões *ex-post factum* reservada ao Congresso Nacional. Com base na análise dos dados, Ferrari conclui que, embora a política externa seja de interesse dos parlamentares brasileiros, os limites institucionais vigentes reduzem as possibilidades de incorporação das suas preferências nas decisões finais. O capítulo ainda discute as vantagens, para o legislativo e para o executivo, das propostas de alteração constitucional em favor de se adotar a participação *ex ante* do Congresso na celebração de tratados ou acordos internacionais.

Na sequência do capítulo de Forjaz está a contribuição escrita por Leandro Piquet Carneiro, Rafael Moreira e Umberto Guarneri Mignozzetti sobre segurança e criminalidade. Os pesquisadores analisaram a atuação do Congresso Nacional em duas áreas específicas: a política criminal e a segurança pública. Contudo, eles não trataram o tema com o instrumental teórico e metodológico dos estudos sobre o legislativo, mas exploraram as mudanças na política criminal e de segurança produzidas entre 1995 e 2006 que envolveram o processo legislativo. Examinaram, assim, o sentido das mudanças ocorridas em uma área específica de políticas públicas destacando os seus efeitos potenciais sobre o fenômeno social de interesse: o ato criminal e infracional. A análise do desempenho parlamentar permitiu constatar que as ações do legislativo não são predominantes no que tange à segurança e criminalidade. A maior parte dos projetos é de leis ordinárias, que podem ser editadas por ambas as casas legislativas, mas, ainda assim, também nessa área

as iniciativas do executivo predominam, confirmando a principal hipótese dos autores segundo a qual o parlamento se configura como um poder ausente na matéria.

O capítulo seguinte, de autoria de Danilo de Pádua Centurione e Lucas Queija Cadah, analisa o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs da Câmara dos Deputados e do Senado, assim como as mistas, no quadro institucional brasileiro. O texto explora as atribuições, limites e eficiência das CPIs através de dados sobre o seu desempenho, e focaliza sobretudo a sua contribuição para as funções de fiscalização e monitoramento dos demais poderes republicanos, ou seja, para o funcionamento dos mecanismos de *accountability* horizontal. Com base nos dados coletados, os autores concluem que, a despeito da impressão generalizada da opinião pública e, mesmo, do que sugerem alguns trabalhos acadêmicos, o conteúdo final dos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito tem um padrão bastante positivo. Em conformidade com suas atribuições legais, especialmente os poderes de investigação e de recomendação, os relatórios finais das CPIs, para além das suas investigações usuais, recomendam e encaminham o resultado de seus inquéritos a instituições do executivo e do judiciário, como o Ministério Público, a Polícia Federal e outros. Ademais, as comissões cumprem um papel marcadamente legislativo no que tange a produção de leis, já que 75% das CPIs analisadas propuseram alterações na legislação vigente ou projetos de leis com o objetivo de fazer frente aos problemas constatados nos inquéritos. Assim, em contra-senso com a opinião mais comum a respeito das CPIs, os autores concluíram que elas não “acabam em pizza” no Brasil.

Os dois capítulos finais do livro, embora não tratando diretamente do desempenho do Congresso Nacional no período compreendido pela pesquisa, exploram, no entanto, duas questões centrais para a discussão das relações entre o legislativo e o executivo no Brasil. O capítulo de autoria de Umberto Mignozzetti, Rodolpho Talaisys Bernabel e Manoel Galdino simula a correção das distorções de representatividade da Câmara dos Deputados com o objetivo de explorar as possíveis diferenças que isso geraria no sistema político brasileiro caso ela fosse adotada. O estudo mostra, em primeiro lugar, que o comportamento parlamentar brasileiro é pautado por divergências partidárias e não regionais; em seguida, com base nessa constatação, demonstra que, caso fosse empreendida uma correção no sentido usualmente sugerido pouca discrepância na proporção de cadeiras conquistadas pelos partidos ocorreria. Ademais, simulando a correção em duas das legislaturas contempladas pelo estudo, de modo a observar se a proporção de votos contra e a favor dos diver-

os projetos que foram para votações nominais se manteria ou não estável, os autores constataram ocorrer pouca diferença no padrão das votações nominais em função de uma eventual correção na distorção da representação no Brasil.

O último capítulo do livro é assinado por Fabrício Vasselai. Trata-se de uma importante contribuição ao conhecimento do modo como funciona a formação das coalizões governativas no Brasil através das nomeações ministeriais. Com o objetivo de preencher um vazio deixado pelas análises usuais do presidencialismo de coalizão, Vasselai examinou as nomeações ministeriais entre 1945 e 1964 e comparou-as com o que ocorre na atualidade. Sua premissa era que as nomeações de ministros ajudam a explicar um dos mecanismos mais importantes do funcionamento de presidencialismos multipartidários como o brasileiro. E, de fato, a análise empírica mostrou que a lógica de formação das coalizões também caracterizou o período 1946-64, a despeito de o executivo da época não possuir poderes de agenda nem MPs, de não haver Colégio de líderes nem força regimental das lideranças na Câmara dos Deputados como hoje. Ainda que as taxas de disciplina e de coesão partidária e de disciplina quanto à posição dos governos fossem menores na democracia de 1946-1964 do que as do atual regime, isso não impediu a formação de coalizões. A pesquisa corrobora a ideia de que, no sistema político brasileiro, as nomeações de ministros importam, mas, em consonância com as explicações mais conhecidas do funcionamento da democracia brasileira, sugere que as nomeações ministeriais são uma condição necessária desse funcionamento, ainda que não suficiente.

AGENDA DE PESQUISAS

O livro encerra uma contribuição importante para as pesquisas que vem analisando, nas últimas décadas, o funcionamento do presidencialismo brasileiro e, em especial, as relações entre o executivo e o legislativo. Como indicado antes, ele aborda diferentes aspectos dessas relações e ilumina algumas questões a respeito das quais o conhecimento existente tinha avançado menos do que seria desejado – como é o caso das relações entre representantes e representados. Mas ele também serve de indicação para a agenda de pesquisas da área que ainda está por se desenvolver. Os levantamentos de dados realizados mostraram, entre outras coisas, que, ao lado dos projetos e iniciativas parlamentares submetidos a voto nos plenários das duas casas congressuais, existem alguns milhares de outros que simplesmente não chegam a essa condição independentemente da sua relevância para a adoção de

políticas públicas consideradas necessárias pelos eleitores. Além disso, afora as votações nominais e o funcionamento de suas Comissões Parlamentares de Inquérito, o Congresso Nacional também atua através da figura dos decretos legislativos.

Nenhum desses outros aspectos foi tratado na primeira etapa de pesquisa relatada no livro. Essas e outras características do desempenho do parlamento brasileiro constituem parte da agenda de pesquisas que ainda precisa ser desenvolvida de modo a se ampliar o conhecimento do seu papel específico para o funcionamento da democracia brasileira. Com efeito, os estudos realizados mostraram que, para além das questões que envolvem o tema da governabilidade, há ainda um conjunto relevante de outras dimensões do desempenho do Congresso Nacional cujo conhecimento pode contribuir para a avaliação da qualidade da democracia brasileira. É o que os pesquisadores do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP se propõem a fazer doravante.

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

*Professor titular do departamento de
Ciência Política da Universidade de São Paulo e
diretor científico do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas
da mesma universidade.*