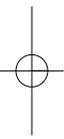
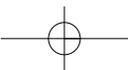


O CONGRESSO E O  
PRESIDENCIALISMO  
DE COALIZÃO





# Cadernos Adenauer



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. Vizentini  
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

## Sumário

---

Apresentação .....	7
Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006) .....	15
JOSÉ ÁLVARO MOISÉS	
Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro .....	33
EDISON NUNES	
O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006) MARIA CECÍLIA SPINA FORJAZ .....	55
O Poder Ausente: O Congresso Nacional e Segurança Pública no Brasil .....	69
LEANDRO PIQUET CARNEIRO	
UMBERTO GUARNIER MIGNOZZETTI	
RAFAEL MOREIRA	
O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006 .....	83
DIOGO AUGUSTO FERRARI	



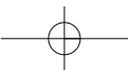
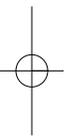
CADERNOS ADENAUER XII (2011) Nº2

O que fazem as CPIs no Brasil?  
*Uma análise dos relatórios finais das  
Comissões Parlamentares de Inquérito* ..... 99

DANILO DE PÁDUA CENTURIONE  
FABRICIO VASSELAI  
LUCAS QUEIJA CADAH

Faz alguma diferença corrigir as  
distorções de representação no Brasil?  
*Um estudo sobre a interação entre a arena Eleitoral  
e a arena Legislativa no âmbito Federal* ..... 115

UMBERTO GUARNIER MIGNOZZETTI  
RODOLPHO TALAISYS BERNABEL  
MANOEL GALDINO



**E**ste 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

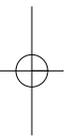
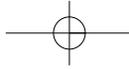
O livro encerra uma contribuição importante para as pesquisas que vem analisando, nas últimas décadas, o funcionamento do presidencialismo brasileiro e, em especial, as relações entre o executivo e o legislativo. Como indicado antes, ele aborda diferentes aspectos dessas relações e ilumina algumas questões 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.*



# Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)

15

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

## INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional brasileiro é uma instituição impopular, apesar de o seu desempenho ser considerado uma garantia de governabilidade do país. Quase 80% da população brasileira desconfiam da instituição e menos de 16% dos brasileiros consideram *ótimo/bom* o seu desempenho nas últimas décadas<sup>2</sup>. Tão importante quanto isso, no entanto, é o fato de 81% dos próprios parlamentares brasileiros considerarem *alta* e *muito alta* a limitação imposta pelas MPs para o exercício de suas funções legislativas, e nada menos que 93,5% deles também classificarem como *alta* e *muito alta* a influência do executivo no desempenho da instituição. Perto de 40% avalia que a eficácia dos instrumentos institucionais disponíveis para desempenhar sua função de legislar, controlar e fiscalizar o executivo é *baixa* e *muito baixa*<sup>3</sup>. Em vista dessas percepções, não surpreenderia se deputados e senadores adotassem atitudes de inconformismo diante da predominância do executivo, mas eles têm respondido positivamente às propostas e preferências desse poder; só recente-

2 Ver pesquisa “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” de 2006, coordenada pelo autor e Rachel Meneguello, da Unicamp; banco disponível no NUPPs/USP.

3 Ver pesquisa “Opinião do Congresso Nacional” de 2009, Instituto FBS Pesquisa, com 214 deputados federais e 33 senadores.

mente esboçaram uma reação cujos resultados ainda não podem ser adequadamente avaliados<sup>4</sup>.

O comportamento disciplinado da maioria de deputados e senadores brasileiros ante a orientação das coalizões majoritárias, transmitidas pelos líderes de governos ou pelos líderes partidários, quanto às decisões legislativas é amplamente conhecido. Esse desempenho tem marcado de forma tão preponderante o recente padrão de relações entre o executivo e o legislativo no Brasil que alguns autores consideraram necessário redefinir o conceito de *presidencialismo de coalizão* cunhado por Abranches (1988) ante os receios sobre o funcionamento do sistema político resultante da transição democrática. Figueiredo e Limongi (1999; 2003) e (Santos, 2003) estão entre os que mais contribuíram para mudar os rumos do debate sobre a questão, mostrando que diferente da tese original que elencava um conjunto de fatores institucionais causadores de risco permanente de instabilidade política, especialmente, de paralisia decisória derivada de relações potencialmente conflituosas entre o executivo e o legislativo, o país teria consolidado um sistema político capaz de assegurar não apenas a capacidade do executivo de ter os seus projetos de leis e políticas aprovados pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto dos presidentes da agenda do parlamento.

Os constituintes de 1987-88 mantiveram as prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 no que tange ao direito de iniciar legislação; institucionalizaram o seu poder exclusivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o *status quo*; confirmaram sua prerrogativa unilateral de introduzir legislação tributária e o orçamento da união e ampliaram a sua competência quanto à organização administrativa do Estado, as decisões sobre os efetivos das forças armadas e as medidas de política externa. Os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas e forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo utilizando-se tanto de prerrogativas constitucionais – pedidos de urgência na votação de matérias do seu interesse ou emissão de medidas provisórias com força de lei – como de procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional em mãos das mesas diretoras e do Colégio de

---

4 A reinterpretação das regras de trâmite das MPs no Congresso não impediu que continuassem trancando a pauta das sessões ordinárias, mas liberou as sessões extraordinárias, em que emendas à Constituição, leis complementares, decretos legislativos e resoluções podem ser votados ([www2.camara.gov.br/presidência](http://www2.camara.gov.br/presidência)).

Líderes. Os presidentes podem, assim, impedir que eventuais minorias parlamentares venham a se constituir em *veto-players* capazes de dificultar ou bloquear as suas iniciativas. Além disso, o executivo tem em mãos, além da distribuição de cargos aos partidos que formam a sua base de apoio, a liberação das emendas individuais dos parlamentares apresentadas quando da aprovação do orçamento federal (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2006; Santos, 2003).

As vantagens são enfatizadas pela literatura, mas suas implicações para a qualidade da democracia e, em especial, para as funções de fiscalização e controle que cabem ao parlamento e aos partidos políticos ainda exigem mais pesquisa. Diante de incentivos institucionais tão eficazes para que os parlamentares acompanhem a posição da maioria governativa, é duvidoso que reste espaço, se necessário, para a crítica e/ou a correção de posições do executivo. Figueiredo e Limongi (2003) admitem que o sistema é tão eficiente em impor restrições à atuação especificamente legislativa dos parlamentares que limita a sua eficácia institucional: “o Congresso Nacional atou as próprias mãos” ao aceitar uma configuração institucional que delega o poder de agenda ao executivo. Não se trata de abdicação, os parlamentares podem aprovar ou não as iniciativas dos governos, mas isso não tem sido comum ao longo das duas últimas décadas, o Congresso tem desempenhado papel mais reativo do que proativo; ademais, as proposições de iniciativa dos parlamentares limitam-se a poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas, em grande parte incapazes de alterar o *status quo*. O diagnóstico é de um processo de “encarceramento ou travamento” do parlamento em vista da contradição entre os parâmetros constitucionais – baseados na doutrina da divisão de poderes – e os procedimentais do parlamento, comprometendo sua autonomia de ação (Santos, 2003; Cintra, 2007).

A situação singulariza a estrutura do sistema político brasileiro com vantagens e desvantagens. A maior vantagem, segundo a literatura, refere-se aos resultados da estabilidade alcançada nas relações entre o executivo e o legislativo após a democratização, e em suas implicações para a governabilidade percebida em termos dos interesses e preferências do executivo. Mas o desempenho do Congresso não se refere apenas à capacidade do executivo de assegurar que a vontade e os projetos dos governos sejam aprovados, mas também à possibilidade de os parlamentares exercerem sua função de representação, discordando, quando necessário, do executivo, ou negando seu apoio quando estiverem em jogo interesses de minorias contra imposições da maioria (Bovero, 2002).

Um desempenho parlamentar estritamente reativo em relação às iniciativas dos governos, pouco operante no que se refere às expectativas dos cidadãos, suscita dúvidas não tratadas pelas análises usuais do presidencialismo de coalizão<sup>5</sup>. A percepção pública negativa sobre o desempenho do Congresso Nacional não pode ser desconsiderada se o objetivo é entender a dinâmica das democracias representativas, pois ela afeta a legitimidade e a efetividade do regime<sup>6</sup>. A abordagem da qualidade da democracia introduz, nesse sentido, uma exigência analítica importante: a *accountability* vertical, de responsabilidade dos eleitores, depende em vários sentidos do funcionamento da *accountability* horizontal (O'Donnell, 2005). Por isso, para além das taxas de sucesso e de dominância dos executivos, trata-se de verificar a capacidade do parlamento de representar tanto os segmentos majoritários como os minoritários das sociedades (Mill, 1947).

É preciso, portanto, avançar mais o conhecimento sobre o desempenho do Congresso quanto a sua efetiva capacidade de legislar com autonomia, de exercer as funções de representação da sociedade e de fiscalizar e controlar o poder executivo. Para contribuir para essa discussão, este artigo aborda, por uma parte, a questão da qualidade da democracia brasileira em relação aos conceitos de representação e de *accountability* horizontal; por outra, a capacidade de legislar do Congresso em um período histórico determinado, entre 1995 e 2006, tendo em vista os limites impostos pelo presidencialismo de coalizão ao parlamento para o desempenho de suas funções de fiscalização e controle.

#### ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO

**A** abordagem da qualidade da democracia trata as funções de representação e de *accountability* horizontal do parlamento como conexas. Diamond e Morlino (2004) sustentam que ambas são parte dos procedimentos institucionais que tornam efetivos os princípios de liberdade, igualdade e

- 
- 5 Figueiredo (2005) é uma das poucas exceções, mas conclui a sua análise sobre o papel do Congresso Nacional como organismo do sistema de *accountability* sustentando que o desempenho dessa função depende menos do parlamento e mais da pressão da opinião pública e da mídia.
  - 6 Moisés (2010a) encontrou relação positiva entre as percepções negativas do público a respeito do desempenho do Congresso Nacional e a defesa de um modelo de democracia sem Congresso e sem partidos no Brasil e outros países da América Latina. O estudo de Rennó (2009) vai na mesma direção.

participação dos cidadãos na democracia. A *accountability* supõe a obrigação de governos e líderes eleitos de responder por suas decisões políticas aos cidadãos diretamente e através de poderes e órgãos constitucionais específicos. Enquanto o direito de voto garante a *accountability* vertical, por meio da qual os eleitores premiam ou punem o desempenho dos governantes, a *accountability* horizontal ou interinstitucional depende da existência de instituições e atores com *expertise* e poder específico para fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas de atores públicos e governantes; ela tem de estar institucionalizada e supõe a existência de autonomia entre os organismos que deve monitorar, além de capacidade de iniciativa de parte de órgãos e poderes responsáveis (O'Donnell, 2005).

Na prática, a *accountability* horizontal se verifica pelo monitoramento do governo exercido pelos partidos políticos, especialmente pela oposição, através do parlamento (afora a aplicação de normas e avaliações emitidas pelo judiciário, tribunais constitucionais e órgãos de auditoria como bancos centrais, tribunais de contas e similares). A *accountability* é analiticamente relacionada com a noção de responsividade (*responsiveness*), ou seja, o princípio segundo o qual as decisões de governos e a implementação de políticas públicas devem corresponder aos desejos e às expectativas dos cidadãos. Mas, enquanto as ações diretas de governo implicam em avaliações e julgamento de o quanto essa atuação se ajusta ou diverge das expectativas dos eleitores, a garantia de que interesses e preferências serão assegurados ao longo do tempo depende da efetividade dos mecanismos de representação, os quais, além de garantir que o sistema político reconheça a pluralidade e a diversidade de interesses, são responsáveis pela existência de um Estado de direito efetivo; ou seja, o desempenho do parlamento quanto à produção de leis e políticas públicas é um aspecto decisivo do sistema de *accountability* da democracia.

A representação política é central para isso. Pitkin (2006) discute o conceito como delegação dos eleitores aos seus representantes e como forma efetiva deles terem os seus interesses defendidos no parlamento; recorre a Burke (apud Hogan, 1945), cuja distinção entre a representação “efetiva” e “virtual” remete às condições de escolha dos representantes do povo e, ao mesmo tempo, à existência de uma “comunhão de interesses e uma simpatia de sentimentos e desejos entre os que agem em nome do Povo e o Povo”. Os Federalistas, no entanto, observaram que os representantes são mandatados, mas, ao mesmo tempo, condicionados pelas exigências de defesa do bem público em contraposição aos interesses particulares ou de facções; a república fundamentada na representação deveria fazer frente aos males das facções,

mas isso não autorizava ignorar ou deixar à margem os interesses e aspirações das minorias. A experiência das repúblicas democráticas contemporâneas deu menos razão, contudo, aos receios dos Federalistas, e chamou a atenção para os perigos da primazia e da ditadura da maioria. Segundo Pitkin (2006), Mill foi quem melhor formulou a necessidade de expressão e de defesa dos interesses das minorias como parte das funções de representação do parlamento. A efetiva eficácia da instituição consistiria, nesse sentido, na combinação da sua capacidade de defender o bem público geral sem excluir a expressão dos direitos dos grupos minoritários que constituem a sociedade.

Essas considerações devem estar na base da análise do desempenho do Congresso Nacional brasileiro. Rennó e Power (2005), tratando da natureza do sistema político brasileiro, observaram que o seu funcionamento dependeria mais do desempenho dos principais atores políticos do que de suas restrições institucionais. Por outras palavras, o sucesso dos presidentes que governaram o país recentemente, no período de maior estabilidade das instituições democráticas brasileiras, teria sido devido ao fato deles terem percebido as implicações das prerrogativas constitucionais de seus cargos no que tange à sua relação com as forças políticas heterogêneas do parlamento. Mas uma indagação importante permanece: para além da sempre indispensável *virtú* e a correspondente decisão de negociar a formação de coalizões governistas majoritárias, os resultados mencionados se devem ao estilo de liderança presidencial ou às estruturas institucionais do presidencialismo definido na Constituição de 1988?

O avanço do conhecimento ainda é insuficiente para se responder de forma segura a essa pergunta. Ela diz respeito a saber se, em face das prerrogativas constitucionais dos presidentes, a coalizão majoritária e a sua correspondente oposição tem possibilidades efetivas de agir de outra forma que não seja o alto grau de disciplina dos parlamentares em relação à posição do centro do poder político do país. Por isso, a análise tem de voltar aos pressupostos que levaram à adoção do modelo de presidencialismo brasileiro: a abordagem usual localizou na paralisia decisória derivada das relações entre os dois poderes republicanos, entre 1946 e 1964, não só um fator de instabilidade política, capaz de ameaçar a continuidade da democracia, mas um componente importante das crises de governabilidade que acompanharam quase todos os governos durante o experimento democrático do segundo após-guerra. Por isso o debate político concentrou a sua atenção sobre os problemas de eficiência e de eficácia da ação governamental. Os constituintes de 1988 decidiram então que o novo texto constitucional deveria incluir mecanismos ins-

tucionais específicos destinados a estimular uma nova modalidade de relações entre o executivo e o legislativo no país. Em alguns casos, a preocupação era com a recuperação de poderes do parlamento; em outros, com as garantias de governabilidade; ao final, venceu a última.

O ponto focal dessa inovação são as prerrogativas concedidas ao executivo para permitir-lhe definir a agenda do legislativo. A especificidade atende ao imperativo de formação de maiorias governativas em condições que envolvem a existência de um sistema partidário relativamente fragmentado no país, sem falar da desconexão que se verifica na atuação dos partidos nas arenas decisórias e eleitorais, aspecto pouco considerado na análise dos partidos brasileiros (Kinzo, 1994; Moisés, 2010b). As prerrogativas de natureza constitucional atribuídas aos presidentes foram complementadas por procedimentos decisórios das duas casas do Congresso. O executivo brasileiro passou a contar com instrumentos derivados de um complexo processo de centralização das decisões legislativas através do direito do presidente ou do líder da maioria de solicitar urgência – e urgência urgentíssima – na tramitação de matérias de interesse do executivo, os quais, em conjunto com a reorganização dos procedimentos regimentais que tornam as relações entre a coalizão majoritária, as lideranças dos partidos e os parlamentares mutuamente dependentes, bloqueiam as demais iniciativas e limitam quase por completo a atuação individual dos parlamentares. Mesmo no caso das comissões permanentes, cujo papel foi reforçado pelos constituintes de 1988, as lideranças da coalizão majoritária ou dos partidos podem retirar determinadas matérias de sua tramitação técnica e política e levá-las para a votação direta em plenário se existirem riscos para os interesses e as preferências do executivo.

O executivo conta, portanto, com recursos derivados de procedimentos legislativos que induzem o parlamento a cooperar com ele. Em tese, a maioria poderia se recusar a isso, mas nas condições existentes os parlamentares avaliam que seria muito custoso proceder desse modo. Por isso, votam disciplinadamente as proposições de interesse governista. Afora isso, a centralização dos trabalhos legislativos está apoiada em considerável ampliação dos poderes das mesas das duas casas do Congresso e nas novas atribuições do Colégio de Líderes e das lideranças partidárias, assegurando um poder de agenda tão amplo aos presidentes brasileiros que os colocam na condição de alguns dos mais poderosos do mundo. Esse padrão de relações entre o executivo e o legislativo singulariza o presidencialismo brasileiro, pois, diferente da situação em que os chefes de executivo dotados de escassos poderes legislativos têm de enfrentar as injunções da negociação com parlamentares, os presi-

des dotados de amplos poderes legislativos impõem unilateralmente a sua agenda com menor necessidade ou incentivo para negociar acordos destinados a aprovar as suas preferências.

Alguns autores consideram, contudo, que as relações entre executivo e legislativo apenas reproduziriam, em condições institucionais diversas, o padrão de fusão de poderes que tipifica a maior parte dos sistemas parlamentaristas e muitos casos de presidencialismo (afora o norte-americano). Mas a Constituição de 1988 manteve a opção pela doutrina da divisão de poderes quanto à organização do sistema político, o que não exclui a delegação de poder da maioria à coalizão majoritária, mas tampouco elimina ou desqualifica as funções de representação do parlamento. A doutrina da divisão de poderes não implica necessariamente em conflito entre executivo e legislativo, mas supõe que esse seja capaz de controlar e fiscalizar as ações do executivo fora de situações-limite (caso do *impeachment*). A função de representação atribuída ao parlamento supõe uma participação ativa dessa instituição na definição da pauta de decisões sobre as leis e as políticas públicas, envolvendo tanto concordância como discordância em relação à vontade dos executivos, e a possibilidade de iniciativas para influir na agenda política ou mesmo alterar o *status quo*. A inexistência de garantia de ação autônoma de parte do parlamento desqualifica-o para desempenhar as suas funções de fiscalização e controle do executivo, comprometendo a qualidade do regime (Morlino, 2010)<sup>7</sup>.

## HIPÓTESES, METODOLOGIA E RESULTADOS

Com base nessas considerações, foi testada a seguinte hipótese de trabalho: *a primazia do executivo brasileiro limita a capacidade de iniciativa do Congresso Nacional medida pela sua produção de leis e de políticas públicas*. Foi averiguado o volume da produção legislativa e a duração da tramitação da mesma em comparação com os mesmos indicadores para o executivo entre 1995 e 2006; além disso, os limites da produção legislativa congressual foram observados também pela quantidade de projetos parlamentares deixados fora da pauta das comissões especiais e/ou dos plenários da Câmara e do Senado; e, no que se refere aos projetos “na fila” para ser incluídos na pauta de trami-

---

7 Figueiredo (2005) também aponta esses limites, mas relativiza o desempenho do Congresso, chamando a atenção para o papel de organismos como as CPIs e o Tribunal de Contas da União.

tação das duas casas congressuais, foi observada a prioridade dada a temas de interesse da sociedade. Os dados das votações nominais da Câmara dos Deputados são do banco do CEBRAP, formado por Limongi e Figueiredo. O estudo não faz inferências causais; a análise é descritiva e aponta relações possíveis entre as estruturas do sistema político e os déficits do desempenho do Congresso Nacional.

Tendo em vista o argumento de parte da literatura de que a supremacia do executivo pouco afeta o desempenho das funções do Congresso Nacional, o trabalho focalizou o volume de sua produção legislativa em comparação com aquele do executivo. A questão se refere a um indicador da capacidade de ação do parlamento nas condições em que opera; ser capaz de produzir leis e propor políticas públicas que atendam os interesses dos diferentes grupos sociais pode ser o elo de conexão que falta entre o papel dos parlamentares na arena decisória e na arena eleitoral.

Os dados da tabela 1 abaixo mostram os limites dessa capacidade de iniciativa, pois do total de 2.701 proposições levadas ao plenário da Câmara dos Deputados, entre 1995 e 2006, envolvendo a produção de leis e de políticas públicas, 85,5% (2.310) foram originados pelo executivo e somente 14,5% (391) pelo legislativo. Os dados ainda mostram que do total de iniciativas do legislativo, 63,9% tinham o objetivo de alterar a legislação, enquanto 34%, classificadas como “outros”, diziam respeito a projetos de homenagem a pessoas, locais ou instituições; apenas 1,8% (7 casos) de projetos do legislativo visavam propor algum tipo de investimento público e apenas 0,3% (1 caso) visava custear a administração pública. Embora dois terços dos projetos atendessem a função básica do parlamento de propor ou alterar leis, o seu volume numérico (250) quando comparado com as proposições feitas pelo executivo (1.072) é pouco relevante, e representa, em muitos casos, apenas proposições de alteração de iniciativas desse poder, sem falar que um terço das iniciativas do legislativo dizia respeito a homenagens. De 1.322 proposições apresentadas à Câmara com o objetivo de promover alteração na legislação vigente, 81,1% foram de iniciativa do executivo e apenas 18,9% do parlamento.

O executivo propôs quase 100% dos projetos que visavam custear a máquina administrativa ou investir recursos em políticas públicas; 28,5% dos projetos de investimentos foram enviados pelo executivo, assim como 22,3% daqueles que implicavam em custeio, enquanto os que alteravam a legislação chegavam a 46,4%. Isso mostra que apesar de deter o monopólio de iniciativas de investimentos e custeio, o que a presidência da República mais faz no Brasil é legislar.

**Tabela I.** *Volume de iniciativas do Executivo e Legislativo por Objetivo do Projeto (1995-2006)*

COLUNA		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Altera Legislação	1072	46,4	250	63,9	1322	48,9
	Investe	659	28,5	7	1,8	666	24,7
	Custeia	516	22,3	1	0,3	517	19,1
	Outros	62	2,7	133	34	195	7,2
	Sem Informação	1	0			1	0
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
LINHA	Altera Legislação	1072	<b>81,1</b>	250	<b>18,9</b>	1322	100
	Investe	516	99,8	1	0,2	517	100
	Custeia	659	98,9	7	1,1	666	100
	Outros	62	31,8	133	68,2	195	100
	Sem Informação	1	100			1	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs.

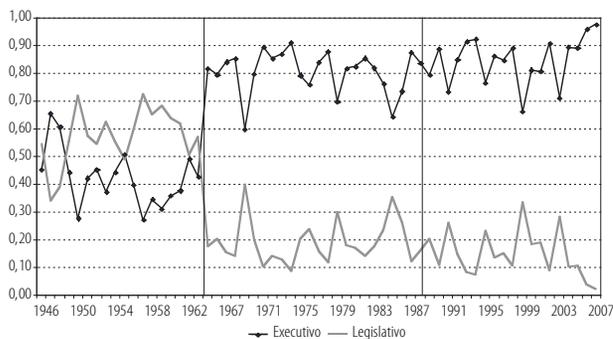
O volume de iniciativas do legislativo é pequeno comparado com o do executivo devido, em grande parte, às prerrogativas constitucionais do último. A tabela 2, abaixo, mostra que, levando-se em consideração apenas as proposições orçamentárias e de abertura de crédito para o governo federal, somadas às medidas provisórias, a produção legislativa do executivo chega a mais de 2/3; ou seja, o executivo é o principal legislador do sistema político brasileiro. Com efeito, de 2.310 iniciativas propostas pelo executivo 73,8% foram leis orçamentárias, crédito e medidas provisórias contra apenas 26,2% de projetos de lei, enquanto todas as iniciativas do legislativo foram projetos de lei. Na tabela, quando os dados são observados *na linha*, de 996 projetos de lei apresentados e aprovados no período, 61% foram do executivo contra menos de 40% do legislativo; ou seja, mesmo quando se considera apenas as iniciativas legislativas dos dois poderes, não limitadas pelas prerrogativas específicas dos presidentes, a primazia de legislar é do executivo e não do parlamento. Para os governos isso é bom, o problema está nos seus efeitos para as funções do parlamento.

Tabela 2. *Iniciativas do Executivo e Legislativo por Tipo de Lei.*

COLUNA		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	47,6			1099	40,7
	Projetos de Lei	605	26,2	391	100	996	36,9
	Medida Provisória	606	26,2			606	22,4
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
LINHA	Leis Orçamentárias e de Crédito	1099	100			1099	100
	Projetos de Lei	605	<b>60,7</b>	391	<b>39,3</b>	996	100
	Medida Provisória	606	100			606	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs.

Os dados, contudo, dizem respeito a um período histórico singular, quando os presidentes que governaram o país desejavam maximizar suas prerrogativas legislativas para realizar com agilidade e eficiência os seus programas de reformas econômicas e administrativas. Então, para não se tomar um suposto período de exceção como regra, foi necessário observar o desempenho do parlamento em unidades mais longas de tempo, de modo a verificar se as tendências apontadas se confirmam em termos longitudinais.

Gráfico I. *Iniciativas legais do Congresso Nacional e do executivo (1946-2007)*

Fonte: Pessanha (1997) para 1946-1988; Figueiredo e Limongi (1999) para 1989-1999; e Vassellai (2009) para 2000-2007.

Os dados confirmam a quase completa primazia do executivo em relação ao legislativo no que se refere ao processo de produção legal e a baixa capacidade de iniciativa de parte do parlamento brasileiro. Com efeito, o gráfico 1 traz dados coligidos originalmente por Pessanha (1997) e Figueiredo e Limongi (1999), atualizados por Vasselai (2009), mostrando que não apenas a tendência do período entre 1946 e 1964, quando havia mais equilíbrio nas prerrogativas legislativas do executivo e do parlamento, se inverteu, como a distância que separa o volume da produção legal do poder legislativo daquela do executivo está aumentando com o passar dos anos. Isso sugere que a supremacia do executivo no que diz respeito à produção legislativa implica em diminuição da capacidade de ação do parlamento.

O passo seguinte consistiu em verificar o tempo de duração da tramitação de projetos apresentados pelos poderes no período considerado. A questão se refere a dois aspectos do desempenho dos parlamentares: por um lado, o tempo de tramitação de uma proposição influi sobre a sua eficácia como instrumento de representação política, pois se relaciona diretamente com a capacidade dos parlamentares de atender as expectativas dos eleitores; por outro, o tempo de tramitação influi na evolução da carreira dos parlamentares, pois o êxito de suas iniciativas afeta a avaliação que os eleitores fazem deles e, por consequência, suas possibilidades de reeleição.

**Tabela 3.** *Dias de tramitação de projetos do Executivo e do Legislativo*

	Média	Mediana	Moda	1º Quartil	3º Quartil	Amplitude	Desvio Padrão
Executivo	271,4	89	56	51	173	4242	524,6
Legislativo	964,8	814,5	749	486	1319	4003	650,2

Fonte: Banco do CEBRAP e Banco do NUPPs.

A tabela 3 mostra a diferença que existe entre a tramitação de projetos do executivo e do legislativo. A média de tramitação é de 271,4 dias para o executivo e de 964,8 para o legislativo, ou seja, três vezes e meia mais no último caso, quase todo o tempo de mandato de um deputado; a depender da data de apresentação das iniciativas, elas sequer são aprovadas durante esse período. O efeito pode ser maior para os deputados de primeiro mandato, cuja inexperiência raramente permite que apresentem desde o seu período inicial projetos de interesse dos eleitores. O desvio-padrão dos dias de tramitação dos projetos é de fato maior para o legislativo, ou seja, 650,2 dias contra 524,6

para projetos do executivo. Considerando-se o terceiro quartil, tempo que divide os casos em 75% abaixo deste e 25% acima, foram 173 dias para o executivo e 1.319 dias para o legislativo.

Outra observação se refere aos temas de projetos ligados às expectativas dos eleitores: no caso do legislativo, os projetos que mais demoram a ser aprovados são precisamente os que se referem à função de fiscalização e controle do executivo pelo parlamento (1.717,7 dias); em seguida, vêm os de economia (1.405,2) e saúde (1.262,4); já no caso dos projetos do executivo, o seu tempo de tramitação é bem menor: os de Tributação e Orçamento, 537,4 dias e de Administração e Organização dos Poderes, 541,6; não há dúvida de que esses resultados são positivos para a governabilidade, mas comprometem o desempenho do legislativo.

Os dados da tabela 4 abaixo confirmam isso: nenhuma lei de autoria do legislativo foi iniciada e aprovada no período de um mesmo governo, entre 1995 e 2006, contra 77,4% do executivo que conseguiu isso. Ademais, as áreas de menor concentração de projetos do executivo aprovados no mesmo governo foram Segurança e Criminalidade; Política Social, Direitos e Cidadania e Fiscalização e *Accountability*; todas as demais áreas tiveram percentuais de aprovação bem maiores, indicando as tendências de preferência temáticas dos governos.

**Tabela 4.** *Iniciativas do Executivo e do Legislativo aprovadas no mesmo governo em que foram iniciadas*

		Executivo		Legislativo		Total	
		N	%	N	%	N	%
COLUNA	Sim	1788	77,4	0	0	1788	66,2
	Não	522	22,6	391	100	913	33,8
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>
LINHA	Sim	1788	100	0	0	1788	100
	Não	522	57,2	391	42,8	913	100
	<b>Total</b>	<b>2310</b>	<b>85,5</b>	<b>391</b>	<b>14,5</b>	<b>2701</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados originais, Banco do CEBRAP; dados retrabalhados, Banco do NUPPs.

O estudo examinou ainda o número de proposições parlamentares que, em março de 2010, não estavam incluídas na pauta de comissões especiais ou

dos plenários da Câmara e do Senado. A não-inclusão revela problemas que não dependem diretamente dos parlamentares, mas estão relacionados à agenda de interesses dos governos e à centralização das decisões em mãos das lideranças partidárias e das direções das mesas. A tabela 5 abaixo – um levantamento do site *Congresso em Foco* – mostra que no período havia 2.472 projetos acumulados nos plenários da Câmara e do Senado, mas 2.438 estavam em condições de ser levados à deliberação. A inclusão de projetos na pauta depende de decisão das mesas da Câmara e do Senado, cujas presidências consultam os líderes da coalizão governista para agir; nesse sentido, parlamentares que não ocupam cargos nas mesas ou posições de liderança em suas bancadas enfrentam dificuldades para terem seus projetos incluídos nas pautas de votação. Segundo o levantamento, 2.135 proposições formavam o que foi designado como “matérias na fila” na Câmara dos Deputados e 337 no Senado Federal, formando um universo de iniciativas cuja tramitação, a se levar em conta a dinâmica dos procedimentos adotados, tomaria um ano e meio no caso do Senado e cerca de 10 no caso da Câmara dos Deputados.

**Tabela 5.** *Projetos fora da pauta de votação do Congresso Nacional (março de 2010)*

Assunto	Câmara*	Senado	Total	%
Economia, Trabalho e Meio Ambiente	215	56	271	20,5%
Segurança Pública e Justiça	145	29	174	13,2%
Sociedade	118	29	147	11,1%
Eleições e Política	87	42	129	9,8%
Saúde e Ação Social	51	22	73	5,5%
Educação	18	8	26	2,0%
Outros	350	151	501	37,9%
<b>Totais</b>	<b>984*</b>	<b>337</b>	<b>1.321</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Secretaria Geral da Mesa das duas Casas (dados de 29 de março de 2010), elaboração do site Congresso em Foco.

O levantamento deixou fora do universo analisado 1.151 propostas apensadas a outras semelhantes. Para se ter ideia de sua importância, das 1.321 restantes, 501 (38%) tratava de regras de funcionamento da adminis-

tração pública, acordos internacionais, fundos para estados e municípios, nomes de obras públicas ou datas comemorativas; outros 271 projetos eram da área econômica, ou seja, 21% de matérias relacionadas a interesses ou direitos econômico-financeiros de empresas ou indivíduos, além de proteção ao meio ambiente. Outras 174 propostas (13%) referem-se à segurança pública e justiça, ou seja, tipificação de crimes, normas para os presídios, financiamento do sistema de segurança e, inclusive, das forças armadas. Questões sociais formam o quarto grupo de propostas: são 147 matérias, ou seja, 11% do total.

Em março de 2010, havia 129 proposições envolvendo mudanças de regras eleitorais, ou seja, 10% do total; dessas, apenas o projeto “ficha limpa” foi aprovado no primeiro semestre de 2010. Projetos de saúde, assistência social e educação permaneciam na “fila”: 73 proposições sobre vacinação, alimentação e financiamento da seguridade social, ou seja, 6% do universo tratado no levantamento; 26 sobre educação e pesquisas científicas, ou seja, 2% do total. O *Congresso Em Foco* chamou a atenção ainda para o fato de que havia duas propostas na lista que se referiam à licença-maternidade obrigatória de seis meses para as gestantes, uma na Câmara, outra no Senado, ambas de 2007.

Casos assim se sucedem mostrando que a tramitação de projetos individuais dos parlamentares está bloqueada, deixando proposições de interesse social fora das prioridades da instituição. Um percentual desses projetos não prospera devido a falhas técnicas ou inconstitucionalidade, mas é improvável que a totalidade se deva a isso; em última análise, isso é devido à intervenção dos líderes que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram matérias das comissões e as enviam diretamente à apreciação do plenário; ou seja, enquanto as matérias em regime de urgência – de interesse do executivo – tramitam rapidamente, as iniciativas individuais dos parlamentares prosperam com dificuldades porque muitas não se enquadram nas prioridades das coalizões majoritárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**O** Brasil tem um sistema político singular que assegura aos seus presidentes prerrogativas especiais quanto às relações entre executivo e legislativo. Elas favorecem o desempenho dos governos, mas dificultam a ação do poder legislativo brasileiro. A questão não afeta apenas a coerência da doutrina de divisão de poderes, mas se refere à qualidade da democracia vigente no país.

Os dados sobre o desempenho do parlamento entre 1995 e 2006 indicam que as condições para a realização de suas funções específicas são limitadas. O Congresso Nacional tem um índice muito baixo de produção legislativa, os seus projetos são mais alterados ou vetados do que aqueles do executivo e, além de demorarem tempo excessivo para serem aprovados, muitas das proposições parlamentares estão bloqueadas, deixadas fora da pauta de tramitação, a atuação parlamentar estando voltada principalmente para proposições simbólicas, pouco efetivas no que se refere às funções de fiscalização e controle do executivo.

O problema afeta o funcionamento da democracia, em especial, a capacidade do sistema político de representar e incluir a enorme diversidade e pluralidade de interesses que constituem sociedades complexas como a brasileira. Os limites à ação do parlamento – às suas funções de *accountability* horizontal – tornam o sistema como um todo menos transparente e mais suscetível à avaliação crítica dos cidadãos. No contexto de uma cultura política que valoriza excessivamente o papel do executivo, as dificuldades de desempenho do parlamento representam um limite à legitimação do regime democrático, pois os cidadãos se sentem pouco representados pelo legislativo. O que afeta a qualidade da democracia não é, portanto, a inexistência de conflito entre os poderes executivo e legislativo, ou o saudável bloqueio da paralisia decisória, mas o fato de que muitas ações dos representantes populares deixam à margem o necessário escrutínio dos rumos e das políticas adotadas pelos governos.

**José Álvaro Moisés** é professor titular do departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, diretor científico do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da mesma universidade e membro do Comitê Executivo da IPSA – International Political Science Association. É mestre em Política e Governo pela Universidade de Essex (1972) e doutor em Ciência Política pela USP (1978). É autor, entre outros, dos livros *Os Brasileiros e a Democracia – Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática* (Ática, SP, 1995); *Democracia e Confiança – Por Que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas?* (EDUSP, SP, 2010).

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, p.5-38, 1988.
- AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. *The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil*. Guadalajara: LASA – Latin American Studies Association, 1997.
- BOAVERO, M. *Contra o Governo dos Piores*. São Paulo: Ed. Campus, 2002.
- CARNEIRO, A. *Legislação Simbólica e Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional*. Dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2009.
- CINTRA, A. O. O Sistema de Governo no Brasil. In: CINTRA, A. O. e AVELAR, L., *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- DIAMOND, L. e MORLINO, L. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- FIGUEIREDO, A. The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience. In: MAINWARING, S. & WELNA, C., *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. R. de Janeiro: FGV/Fapesp, 1999.
- \_\_\_\_\_. Medidas Provisórias. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P. e KERCHÉ, F. (Orgs.); *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- HOGAN, J. *Election and Representation*. Cork: Cork University Press, 1945.
- KINZO, M. D. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n.54, p. 23-40, 2004.
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, 76, São Paulo 2006.
- MILL, J. S. *Considerações sobre o Governo Representativo*. São Paulo: Ibrasa, 1964.
- MOISÉS, J. A., (Org.). *Democracia e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?*. São Paulo: Edusp, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Political Corruption and Democracy in Contemporary Brazil, *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*, v. 1, n.0, p. 103-124, 2010b.
- MORLINO, L. Teoria da Democratização, Qualidade da Democracia e Pesquisa de Opinião: Ainda em ‘Mesas Separadas’. In: MOISÉS, J. A., (Org.), *Democracia*

*e Confiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?*, Edusp, 2010.

- O'DONNELL, G. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, S. & WELNA, C., *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutoramento, São Paulo: USP, 1997.
- PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, 67, São Paulo, 2006.
- RENNÓ, L. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F., *Reforma Política no Brasil*. B. Horizonte: Ed. UGMG, , 2006.
- RENNÓ, L. Political Institutions and Congress Evaluations: A Comparative Study of Latin American Presidential Systems, trabalho apresentado no Seminário Internacional El Poder Legislativo en America Latina en Perspectiva Comparada, University of Salamanca, Spain, December 10 to 12, 2009.
- SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*, UFMG/IUPERJ, 2003.
- VASSELAI, F. Nomeações Ministeriais e Importância Partidária na Democracia de 1946-64: Análises Comparativas em relação à Democracia Atual. *Revista Perspectivas*. São Paulo, v. 35, p. 173-210, 2009.

## Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro

EDISON NUNES

O argumento central deste artigo é o de que o Congresso Nacional brasileiro, cujo funcionamento é modelado na literatura como “presidencialismo de coalizão”, apresenta as seguintes características:

a. comporta-se segundo as intenções originais dos legisladores que fundaram as instituições políticas do país, no período que vai do processo constituinte e a Carta de 1824 ao “Regresso”, especialmente em seus cuidados de evitar o despotismo quer parta do caudilho, das minorias coesas ou das formações populares maciças. Salienta portanto aspectos de continuidade do sistema político;

b. a solução encontrada para o problema da “liberdade dos modernos” é, então, inspirada em Montesquieu, seguindo leitura que já reflete o trágico desfecho da “Revolução Francesa”, particularmente da lavra de Benjamin Constant que, “na hora, ofusca Rousseau” (Faoro, 1976, p. 290, Torres, 1964). Trata, em síntese, da “divisão de poderes” cujo objetivo é incentivar os agentes incorporados em cada uma das instâncias representativas a agir em conjunto e de acordo, ou a não agir de maneira nenhuma<sup>1</sup>;

c. a “engenharia institucional” envolvida deve cuidar para que a multiplicidade de interesses da sociedade esteja efetivamente incorporada na representação nacional, o que implica a necessidade de barreiras à ação das maio-

---

1 “Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d’aller, elles seront forcées d’aller de concert”. Montesquieu, 302.

rias que, de outra forma, seriam capazes de suprimir as vozes das minorias. A atenção volta-se aqui aos padrões de agregação de interesses que devem seguir uma lógica bifronte: *i.* incentivar a manutenção de um núcleo capaz de representar “todos os brasileiros; os vivos, os mortos e os que estão por nascer” sustentando a permanência e funcionamento do sistema que, na ausência de um poder monárquico, tem de ser constituído por coalizão política. Por outro lado, *ii.* que tal consenso não seja tão coeso e maciço que possa suprimir ou oprimir os diversos interesses da sociedade, em sua expressão política, na busca da melhora de suas respectivas condições ou, nas palavras de Pimenta Bueno, trata-se de evitar os “males que uma oligarquia onipotente por sua unidade pudera lançar sobre o país” (Torres, 1964, p.109). Conjuguar “ordem e progresso” implica aqui a pluralização máxima das facções, na impossibilidade e indesejabilidade de suprimi-las, suprindo material para a formação de coalizões viáveis mas bastante plurais, ao mesmo tempo em que dificulta a introdução de medidas políticas que tenham amplíssima rejeição na sociedade;

d. Para o sistema político brasileiro, em suas intensões originais, “antes uma boa lei de menos do que uma má de mais”, na feliz expressão de Pimenta Bueno (Torres, 1964, p. 109). O processo legislativo deve ser suficientemente moroso para que as novidades sejam debatidas e obtenham maioria de opiniões dos cidadãos antes de transformarem-se em leis ou, pelo menos, não apresentem questões consideradas exageradamente polêmicas pela sociedade ou por setores dela com suficientes recursos de poder para causar debate público polarizado.

O sistema funciona, pois, segundo os parâmetros liberais que o constituem. O teste empírico para aquilatar seu funcionamento deve observar *i.* padrões institucionais e procedimentais da independência e harmonia dos poderes; *ii.* processos de articulação de interesses no Parlamento e suas eventuais polarizações e a *iii.* velocidade na tramitação e aprovação de leis.

## I. A LÓGICA DA DIVISÃO DE PODERES

**A** sucessiva negação de seu passado político e social é hábito arraigado no Brasil, como se o sistema político tivesse início a cada mudança constitucional, como se cada reforma constituísse princípio inteiramente novo. Mesmo autores generosos com o momento fundacional do país, como Bolívar Lamounier (1996), enfatizam mais o atraso sociopolítico do século XIX brasileiro, cujas instituições deixariam muito a desejar pela baixa inclusividade do

sistema, do que suas virtudes e permanências. Se enxergam continuidades, são apenas as da República. Contudo, há quem afirme, com razão, que há solidez e permanência nas instituições políticas brasileiras. De fato, as principais características do sistema político permanecem como traços indelévels nas sete cartas constitucionais, salvo em certa medida nas de 34 e 37, a saber: *i.* o princípio da independência e harmonia dos poderes; *ii.* a presença de um legislativo bicameral; *iii.* concentração das coordenadas legislativas fundamentais como competência do Estado central, isto é, a opção pela existência de códigos jurídicos nacionais, como o Cível; Penal, Comercial; de Processo etc., distinguindo-se nisso do federalismo norte americano; *iv.* descentralização administrativa.

Quanto ao primeiro ponto, prevalece. o entendimento de que a constituição do governo, em seu ramo executivo, deve recusar o formato majoritário implícito na ideia do sistema parlamentarista, opondo-o à lógica consociativa da divisão de poderes. De fato, o sistema político brasileiro sempre contou com a prerrogativa do chefe de governo, quer seja o Imperador (e não o Primeiro Ministro ou o Presidente do Conselho de Ministros) ou o Presidente da República, de nomear os ministros de Estado, isto é, fez residir em poder distinto e independente tal capacidade de constituição do poder Executivo; por isso mesmo há quem caracterize o sistema de governo do Império do Brasil como uma “monarquia presidencial”<sup>2</sup>.

O último ponto merece comentário já que as razões da oposição entre o sistema parlamentar e o da divisão de poderes são pouco lembradas na literatura contemporânea. A noção central da distinção é a de que a concentração de poderes em um único corpo, mesmo que colegiado, conforma despotismo. A ideia do parlamentarismo, na ausência de efetivo poder “monárquico” governamental (e tal a natureza do executivo no presidencialismo), transforma o governo em apêndice do legislativo, fixando este em poder supremo. Em tal caso, não há contrapeso ao poder parlamentar posto que o executivo é mera delegação do legislativo. Contudo, em meados do Século XX, Duverger (1970) esclarece que a oposição clássica entre sistemas de governo deixa de

---

2 Nesse sentido, é curioso notar que o “Ato Adicional”, única emenda à Constituição de 1824, ao instituir a regência una e regulamentar os poderes do chefe de governo eleito popularmente “pró-tempore”, com mandato de quatro anos; ao introduzir o poder de veto do Regente à legislação aprovada pelo parlamento, prefigura um regime presidencialista e reorganiza o Estado de forma tendente ao federalismo; em outras palavras, um “ensaio republicano” como faz notar Joaquim Nabuco (Torres, 1964, p. 159/160; Weffort, 2006, p.181).

constituir o eixo fundamental do Direito Constitucional moderno na mesma proporção em que o desenvolvimento dos partidos políticos e das correlações de força podem, em cada caso, relativizar a rigidez dos quadros institucionais. Seu argumento responde à própria evolução da representação política e de suas instituições específicas e transforma, em certa medida, o funcionamento institucional variável dependente do sistema de partidos. Os casos de partido único ou de partido majoritário centralizado e coeso tendem a minorar os efeitos constitucionais da divisão de poderes, mesmo no sistema presidencial, constituindo a maioria uma conexão direta com o chefe de governo que relativiza a distância institucional entre os poderes. O inverso também é verdadeiro; parlamentarismos, ainda que bi-partidários, podem enfraquecer os vínculos entre parlamento e governo se os partidos apresentarem alta heterogeneidade. Em síntese, tudo depende de como se conjugam número de partidos, sua estrutura interna e seus respectivos pesos parlamentares; *“um arcabouço fraco e descentralizado reforça, geralmente, a separação, a não ser em casos excepcionais; as alterações de maioria podem modificá-la profundamente, em certas circunstâncias”* (Duverger, 1970, p. 427). A análise releva dois pontos importantes ao interesse deste artigo, a saber; *i.* a relativa insuficiência da consideração exclusiva das instituições para a explicação do desempenho do funcionamento das relações entre parlamento e governo e *ii.* a variação temporal dessas relações cujo desenvolvimento depende das modalidades de disputa pelo poder e de seu exercício; o que ocorre entre as siglas e no interior de cada uma delas.

A contraposição teórica entre parlamentarismo e presidencialismo se deixa de constituir o eixo fundamental do constitucionalismo, nem por isso perde sua relevância. Duverger recupera a distinção, agora em grau de concentração de poder e não em qualidade. Enquanto o primeiro estabelece uma *“separação muito atenuada de poderes”* o segundo representa o *“isolamento absoluto”* do governo e do parlamento, confinados em suas respectivas funções e incapazes de atuar eficazmente um sobre o outro. Resultam duas possibilidades polares conforme o governo conte ou não com a maioria parlamentar; em caso positivo atenuam-se os *efeitos da divisão de poderes*<sup>3</sup>, no contrário, agravam-se. As consequências desdobram-se, por sua vez, em escala balizada por dois extremos, conformados pela anulação da distância entre executivo e legis-

---

3 Há pois que cuidar, metodologicamente, da distinção entre os conceitos de “divisão de poderes” e de seus “efeitos”; o primeiro diz respeito fundamentalmente às variáveis de natureza institucional enquanto o segundo recobre os procedimentos efetivos.

lativo ou pela paralisia governamental por conflitos insolúveis entre os poderes ativos. O resultado prático é fortemente influenciado, mais uma vez, pela coesão, centralização e disciplina partidárias; “a descentralização e heterogeneidade do partido majoritário” diminui a autoridade presidencial em caso de coincidência partidária do presidente e do congresso precisamente por causa das divisões internas à facção governista. Inversamente, se o partido do presidente é minoritário no legislativo, diminui a “rivalidade” entre ambos os poderes, afastando o perigo de paralisia da máquina governamental. O correto funcionamento da garantia institucional da liberdade política pela divisão de poderes depende assim, em última instância, de uma medida razoável de pluralismo político no interior dos partidos e de certa indisciplina, ou seja, de características que dificultem às agremiações transformarem-se em maiorias maciças capazes de oprimir as demais, obrigando-as a agir de maneira consociativa ou a não agir de forma alguma.

Regimes presidenciais multipartidários tendem também a produzir efeitos específicos sobre a divisão de poderes. De um modo geral, resulta em sua maior nitidez, sobretudo pela ausência de um partido majoritário capaz de curto-circuitar o isolamento dos poderes legislativo e executivo. Contudo, tendo que governar pela formação de coalizões, não bastando a autoridade do presidente sobre seu partido para alinhar o parlamento às suas políticas, o executivo encontra também uma maioria parlamentar heterogênea composta de vários partidos. O resultado provável é a ausência de uma oposição consistente e coesa, o que certamente dá maior liberdade de ação ao executivo e condições propícias de governabilidade. Ao contrário do senso comum, coalizões multipartidárias podem ser estáveis<sup>4</sup> com partidos heterogêneos exatamente porque a polarização das posições não encontra esteio institucional aglutinador. Os resultados da presente pesquisa indicam que este é precisamente o caso brasileiro.

Juan Linz (1990), por outro lado, sustenta tese que faz das virtudes esperadas do sistema presidencial seu “calcanhar de Aquiles”. Como parlamento e presidente originam-se de eleições independentes, há “dupla legitimidade” no sistema o que pode facilitar embates disruptivos os quais, ante mandatos fixos *pro tempore*, plebiscitarismo das eleições presidenciais e lógica majoritária de

<sup>4</sup> Cheibub (2002) demonstrou empiricamente que o pluralismo moderado, com “número de partidos efetivos” entre 3 e 4, constitui situações com maior probabilidade de ruptura institucional que aquelas que apresentam NEP superior. Sugere que a variável explicativa é a força relativa dos três maiores partidos.

formação de governos, podem desaguar em situações comprometedoras do funcionamento das instituições. Sua preocupação central é, portanto, a da estabilidade das democracias e sua governabilidade. O perigo é bem real e a história política da América Latina é pródiga em exemplos de presidentes que atentam contra as respectivas constituições ao buscarem respaldo no clamor popular, contando ou não com o apoio de organizações da sociedade civil<sup>5</sup>. Um exemplo da racionalidade que pode justificar tal comportamento, extraído da história política brasileira, ilustra a tentação do uso da representação nacional popular contra os interesses setoriais. Já no ocaso do Império queixa-se Joaquim Nabuco do poder pessoal de D. Pedro II, a quem chama “déspota constitucional”, contudo não por abusar de tal poder mas por não o fazer, contra o Parlamento e os partidos, em missão civilizatória: “*para procurar o povo nas suas senzalas e nos seus mocambos e visitar a nação em seu leito de parálitica*” (Beingelman, 1982, p. 146). Presidentes dotados de excesso de “compaixão”<sup>6</sup> podem ser tentados por tal “jacobinismo monárquico”.

O parlamentarismo tenderia a dificultar o exercício deste tipo de conduta ao fazer emanar da maioria legislativa o governo cuja legitimidade estaria respaldada no voto de confiança da câmara, não diretamente dos eleitores. O que importa ressaltar aqui é que Linz reivindica, em última instância, a supressão da distância entre os poderes como condição de estabilidade política, isto é, que a própria divisão de poderes acarretaria as condições potenciais de instabilidade do regime. Há, portanto que se concordar com Limongi (2006, p. 241) em sua crítica a Linz e Abranches (1988).

A primeira questão a ser empiricamente testada é, portanto, a própria divisão de poderes, ou seja, a capacidade do legislativo operar sem subordinação ao executivo, em sua função específica, em sua capacidade de fazer leis. A resposta não pode confundir duas dimensões analiticamente distintas do problema a saber a institucional e a da prática efetiva. É perfeitamente possível

5 O recente caso de Honduras apresenta a flagrante desobediência do então presidente à corte suprema e ao legislativo que, tendo perdido o apoio até mesmo de seu próprio partido, reivindica a legitimidade majoritária de seu cargo para impor suas pretensões. O resultado é sabido por todos: constitucionalmente destituído num processo atabalhoado, sem precedentes na história do país, cujos desdobramentos internos e sobretudo internacionais ameaçam as instituições democráticas.

6 Arendt (1988) discute os efeitos da compaixão em política e sua associação com a supressão da liberdade; a hipostasia da “questão social” como fim supremo da ação política corrói a legitimidade dos interesses particulares e das opiniões, criminalizando-as, e permite aqueles que agem “em nome do povo” a desprezar os limites legais e, mais propriamente, os “outros”, conduzindo ao emprego da violência e à tiranias.

que a melhor constituição seja operada de tal forma pelos agentes que anule o resultado esperado quanto à independência dos poderes. De fato, este é o caso apontado por Duverger ao chamar a atenção para a possível construção de pontes entre uma maioria congressual e o chefe do executivo de molde a obviar as funções constitucionais do parlamento. Em grande medida este parece ser precisamente o entendimento do que ocorre no debate sobre o “presidencialismo de coalizão” no qual o legislativo aparece “de mãos atadas”. (Figueiredo e Limongi, Santos 2003). Para Fabiano dos Santos é “evidente a contradição entre elementos constitucionais e procedimentais” na configuração das instituições políticas brasileiras (Santos, 2003, p. 214). A predominância da iniciativa de executivo no processo legislativo e a taxa de sucesso na aprovação de seus projetos parecem corroborar a conclusão de que o governo impõe sua agenda.

De fato, os parlamentares são responsáveis por apenas 13,3% dos Projetos de Lei escrutinados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2006, período que corresponde aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e ao primeiro de Lula. A situação parece mais grave quando se nota que, do total de 391 PLs, nada menos que 124 deles têm por objeto a concessão de homenagens. Sem pretender anular a importância simbólica desse tipo de iniciativa, sobretudo as relativas às disputas ideológicas e de processos de articulação política, deve-se registrar que apenas cerca de 9,9% das propostas apreciadas, com algum conteúdo pragmático, são de autoria do legislativo.

Um olhar mais atento à natureza dos projetos pode suavizar tais números. Propõe-se aqui que nem toda matéria votada sob a rubrica “Projeto de Lei” constitui lei. Cada uma das sucessivas constituições brasileiras reserva ao parlamento a capacidade de fiscalizar o executivo enquanto chefe do poder administrativo, elencando uma série de atos que somente podem ser realizados mediante autorização do legislativo. Exemplos de tais medidas são a criação de cargos na máquina administrativa e a concessão de créditos no orçamento para atividades específicas. Não se pode dizer que tais medidas possuam as características próprias de lei pois referem-se a objetos particulares que tendem a extinguir seu poder vinculante ou na sua execução, como ato administrativo, ou no esquecimento (se, por alguma razão deixarem de ser implementadas). Não possuem nenhuma generalidade. Procura-se distinguir, então, a “autorização do ato administrativo” cuja função constitucional é o controle da autoridade que só pode agir no que estiver legalmente autorizada, da “lei” que, mesmo quando regula a administração, o faz em caráter geral. Em termos de teoria constitucional este ponto é importante, sobretudo em

sua leitura conservadora, como a que molda as instituições brasileiras. O argumento é o de que a concentração do poder administrativo com o governamental, necessária em regime presidencial já que o chefe do executivo coincide com o chefe da administração, configura despotismo. Os corretivos institucionais para tamanho inconveniente atendem a uma lógica bifronte: por um lado, fazer repousar em toda nação a execussão administrativa, isto é, no poder central, nas unidades subnacionais incluindo municípios, e na iniciativa privada, que engloba formas de associativismo além das empresas econômicas; é a máxima da “centralização política com descentralização administrativa”. Por outro, deve-se incapacitar o executivo a agir sozinho, dotando o parlamento da faculdade de autorizar algumas de suas ações nessa área. Assim, a contraparte da liberdade negativa do cidadão só é assegurada pela ausência dela no exercício da autoridade administrativa; constringida a fazer apenas no que lhe é autorizado e a omitir somente naquilo que não lhe é determinado.

A leitura aqui proposta tende a nuançar certas conclusões da bibliografia quanto ao incremento do poder presidencial pelos dispositivos da Constituição de 1988. Ao ampliar o leque de iniciativas legislativas exclusivas do Executivo, em relação à Carta de 46, se é verdade que aumenta o poder de agenda presidencial, não menos verdade que aumenta o poder do parlamento no controle desta agenda. Fabiano dos Santos (2003, p. 72) elenca as seguintes áreas como exclusivas ao Presidente para propostas de legislação: “fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; fixação de cargos, funções ou empregos públicos, organização administrativa e judiciária; matéria tributária e orçamentária; serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios; organização do Ministério Público e demais ministérios”. Diga-se, de passagem, que salvo o caso da menção explícita ao Ministério Público, a de 1988 apenas repete a de 1967 em seus Artigos 57 e 65. As mudanças constitucionais tendem também a tornar mais nítida a separação da iniciativa própria do legislativo, depurando-a de matérias administrativas. Há visível contribuição para a divisão de poderes e em seu mútuo controle no fortalecimento do executivo enquanto chefe da administração pública.

Para avaliar empiricamente o desempenho do processo legislativo quanto a produção de leis em sentido próprio, acrescenta-se aqui nova variável relativa à abrangência da iniciativa. São consideradas “autorizações administrativas ou decisões pontuais” todo PL cujo teor limitar-se a ato determinado e “leis” as proposituras que, mesmo que contenham atos determinados, criam

ou modificam algum tipo de norma abrangente. Adverte-se que os resultados obtidos são preliminares e que o indicador merece ainda refinamentos. Tomados com a devida cautela, os resultados são eloquentes: entre 1995 e 2006 a maioria das votações tramitadas são “autorizações administrativas” ou possuem caráter pontual; 58,5% ou 1606 casos. Possuem caráter de lei 41,5%, o que abrange 1141 casos. Nas duas situações é nítida a predominância do Executivo, responsável por nada menos que 87,0% das proposições administrativas e por 78,9% das de caráter geral. Destas últimas, apenas 18% tem origem no legislativo, correspondendo cerca de 13% à Câmara dos Deputados e 5% ao Senado. Quanto as específicas, a participação dos legisladores é de 11,1%. A baixa participação do parlamento no número total de projetos tramitados na Câmara aparece explicada facilmente: 63,12% delas corresponde a área coberta pela prerrogativa do Executivo na apresentação de Projetos de Lei ou por “medidas provisórias”. Diga-se, sobre estas últimas, que há paradoxo no fato de dois terços delas possuírem caráter próprio de lei, o que parece distoar com a ideia de urgência de medida administrativa necessária, razão que justifica o instituto do decreto em sistema democrático.

Há duas conclusões preliminares a extrair dos dados. A primeira é o perfil legiferante do Executivo marcado por medidas de caráter administrativo, como era de se esperar, dada sua função precípua como administrador. De fato, poucas são as leis orçamentárias e de créditos que contenham normas (apenas 64 em 1101 iniciativas); pouco mais de um terço das medidas provisórias e dos demais projetos de lei são também específicos. No conjunto, as medidas emanadas do governo com tal caráter correspondem a 69,5% de toda a sua produção. O resíduo, que corresponde a iniciativa de lei propriamente dita, contudo, não é desprezível. A segunda conclusão é que se os dados corroboram a dominância do executivo tão sedimentada na literatura, deve-se nuançar a inferência de que as percentagens impliquem em “travamento” do Congresso. Não há nenhuma razão de fundo para se supor que o parlamento deva se imiscuir ativamente nos detalhes da administração propondo medidas concretas<sup>7</sup>. Cabe-lhe sim, a fiscalização e o controle do poder administrativo, o que inclui a propositura de leis de caráter geral com incidência no Direito Administrativo. Se isso é certo, a simples contagem dos pedidos de autorização para atos do governo avilta a dominância do Executivo ao mesmo tempo em que rebaixa proporcionalmente a do Legislativo.

7 Figueiredo e Limongi (2008) demonstraram, contudo que o Legislativo administra sobretudo através do trâmite da peça orçamentária.

A dominância do executivo na agenda legislativa, medida pela proporção de sua iniciativa no total de projetos tramitados, se continua a existir, é relativamente menor no tipo de propositura que compartilha com deputados e senadores. O indicador para medidas “administrativas” ou específicas perfaz 87,0% e 78,9% para o caso de legislação propriamente dita. O sucesso do executivo, por outro lado, apresenta índices mais discrepantes: a porcentagem das propostas aprovadas com origem executiva em relação ao total dimanado pelo mesmo poder é de 88,2% e 65,7% respectivamente para as específicas e abrangentes! Percebe-se nitidamente dois padrões de tratamento diferenciados nos trâmites legislativos, segundo a natureza das iniciativas; sendo sua apreciação mais exigente quando o assunto em pauta gera norma de caráter geral. A explicação provável pode estar no fato de que a maior parte das autorizações administrativas são relativamente anódinas do ponto de vista programático e valorativo, além de pouco afetarem os interesses dos representados, não havendo razão substantiva, salvo o “oposicionismo sistemático”, de voto contrário. Ainda, é de se duvidar que algum parlamentar possa compreender os problemas relacionados a cada uma das medidas que aprecia, especialmente as relativas à administração de um Estado com a complexidade do brasileiro. Contrariamente, a criação ou alteração de normas no mais das vezes invoca questões de posicionamento e de valores, mais acessíveis à compreensão, e mais afeitas à natureza do poder legislativo.

O fato inequívoco aqui retratado é que o legislativo, durante os três mandatos considerados, autoriza o governo a administrar, mas examina suas iniciativas na produção de normas jurídicas. E o faz seguindo as orientações das lideranças das bancadas; o índice de disciplina ao líder do partido é sistematicamente maior no caso de projetos específicos do que o de leis propriamente ditas. Os primeiros apresentam número significativo de casos nos quais os votos dos parlamentares conforme as orientações do líder perfazem 100% ou número muito próximo disso. O dado coonesto a orientação partidária do comportamento parlamentar no presidencialismo de coalizão, conforme a literatura. Também aponta para o caráter relativamente anódino das medidas em relação às preferências dos parlamentares individualmente considerados.

Outra modo de avaliar o funcionamento da divisão de poderes implícito nos parâmetros constitucionais é a avaliação da capacidade do legislativo em fazer valer sua decisão independentemente da posição do Executivo. Tal é o caso da possibilidade formal da derrubada de veto presidencial. Note-se desde já que a Constituição de 1988 abranda a exigência de maioria qualificada de 2/3, presente nas Cartas anteriores, exigindo agora apenas a maioria absoluta

dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto, na sessão do Congresso Nacional convocada para este fim, reforçando o poder relativo do parlamento. Contudo, são raríssimas as ocasiões em que tal poder é acionado. Do total de 72 vetos a medidas específicas em apenas quatro casos o Congresso questiona a posição do Presidente; destes, três são derrubados e um mantido, todos relativos a vetos totais. Quanto às leis de caráter geral, de 190 casos de vetos parciais, nenhum merece a consideração dos parlamentares e são mantidos. A primeira constatação, ademais óbvia, é que em todos os casos de veto total, o Congresso foi convocado para avaliar a medida. A segunda é que a institucionalidade não levanta barreiras a ação parlamentar ao exercício da prerrogativa. Assim, quaisquer que sejam os motivos de sua pouca utilização, o fato é que nos casos de vetos parciais não se logra formar uma maioria interessada em derrubar o veto. A hipótese aqui é a da baixa rivalidade entre os poderes que cooperam em intensidade maior do que disputam. É preciso pois atentar para a aglutinação de interesses no seio do parlamento, função como se sabe dos partidos políticos; o suposto a ser testado é o da heterogeneidade e baixa coesão das bancadas em geral e da inexistência de uma oposição homogênea e coesa.

## 2. A MULTIPLICAÇÃO DAS FACÇÕES

**A** iniciativa do legislativo existe, sendo que quase um terço dos Projetos de Lei propriamente ditas, tramitados na Câmara, são de sua autoria; todos são aprovados. Em números absolutos perfazem 211 casos. Aprova também 180 medidas administrativas de igual origem, sendo a maioria delas, 124, homenagens. Os números discrepam fortemente do conjunto das proposições de parlamentares. Somente entre os anos de 2001 e 2004 são apresentados às duas casas legislativas nada menos de 8.258 Projetos de Lei (Gomes, 2006); com uma média anual de mais de 2065, sendo que o intervalo de tempo corresponde a apenas uma terça parte do período coberto pelos dados de produção acima<sup>8</sup>. Em doze anos são apreciadas nem 5% do número de propostas geradas pelos representantes em quatro! O parlamento vota em média menos de 33 PLs anualmente de sua lavra e, em tal ritmo, levaria cerca

8 Entre 1995 e 2010 os deputados federais apresentam nada menos de 25.208 Projetos de Lei e os senadores outros 6.279! O total perfaz 31.487 PLs, ou 1.968 por ano. Os dados são da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Folha de São Paulo; 20/12/2010, A12.

de 250 anos para votar os projetos originados apenas naqueles quatro anos. Pode-se inferir dos dados um padrão legiferante extremamente desagregado, ou seja, as iniciativas são postas a tramitar na ausência de processo prévio de formação de consenso, provavelmente em sua maioria de conhecimento exclusivo de seu proponente. Seja como for, os partidos políticos não parecem suficientemente fortes no desempenho da elaboração de leis, abandonando seus membros. A assertiva é particularmente válida para as maiores bancadas que, por isso mesmo, dispõem de maior poder de influência sobre as decisões da Mesa e do Colégio de Líderes, posto que há certa proporcionalidade entre tamanho da representação e número de propostas. Em outras palavras, não parece haver correlação entre tamanho de bancada, pertencimento ou não há coalizão governativa, e o padrão de apresentação de projetos de lei.

A imagem acima produzida contrasta com um “dogma” da literatura especializada no que diz respeito ao funcionamento paridáriamente orientado do legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi 1995; Limongi 2006; Santos, 2006), constituindo um paradoxo: alto grau de disciplina nas votações, produção de projetos de lei individualmente orientados. Há, portanto, dois padrões distintos no comportamento legislativo; concentrado nas votações e fortemente difuso nas proposituras. Dirimir a contradição supõe observar que há dois modos de compreender “partido político”; relativamente ao seu programa e suas convicções - o partido filho das ideias de José de Alencar - e como máquina política orientada pela responsabilidade sobre seus membros (Weber, 1972). Tais dimensões são empiricamente dissociáveis como é o caso de partidos *catch-all*, fortemente heterogêneos. A distinção permite argumentar no sentido de que as bancadas atuais funcionam como máquinas políticas legislativas - e os parâmetros institucionais muito colaboram nisso, tendo no líder da bancada escolhido pelos seus membros o papel de gestor da empresa. Sua principal função na coesão da bancada está na aplicação das recompensas e punições na distribuição de oportunidades a que tem acesso, sejam estas de natureza regimental, sejam de outras. Consegue assim, no mais das vezes, um padrão coeso nas votações numa espécie de patronagem consentida. Contudo, ante a diversidade das opiniões e interesses de seus correligionários, fica também incapacitado para elencar prioridades pois estas certamente produzem dissenso no todo heterogêneo. Conclusão: suma facilidade ao obter o consentimento passivo dos legisladores nas votações; imensa dificuldade em tornar a agremiação um agente proativo na vida legislativa.

A análise tende a corroborar alguns dos achados de Pereira e Mueller (2003) referentes ao impacto de incentivos institucionais contraditórios no

sistema político, alguns favorecendo a descentralização do poder, outros concentrando-o. Segundo os autores, o resultado são partidos fracos na arena eleitoral porém fortes no parlamento. Certamente isso incide sobre a qualidade dos vínculos entre eleitores e representantes não sendo a atuação partidária capaz de orientar claramente o voto. Ao mesmo tempo, a prerrogativa do executivo em iniciativa legislativa, os regimentos das casas parlamentares, o colégio de líderes etc. fornece a coesão das bancadas que não pode sair das urnas. Trata-se, agora, de estender este argumento incorporando igual fragilidade partidária em sua atuação propriamente parlamentar quanto a capacidade propositiva, ou seja, o partido somente apresenta-se forte enquanto plebiscita as proposições do Executivo (mais coeso no caso de iniciativas de cunho administrativo e específico, pouco menos coeso nas votações de leis de caráter geral, como dito acima).

Outro aspecto pertinente ao tema da coesão partidária é levantado por Santos (2006) ao indicar uma perda da consistência ideológica nos escrutínios legislativos, a partir do Governo Lula cujo início é janeiro de 2003. Desde então a principal clivagem parlamentar obedece ao pertencimento ao governo (“com partidos de esquerda e direita”) ou aos independentes *versus* oposição. A análise, que correlaciona os partidos em *continuum* ideológico esquerda direita aos votos dos parlamentares, medindo em que proporção a proximidade dos partidos entre si afeta sua propensão ao voto semelhante, suscita a consideração de se o que mudou no comportamento não reflete simplesmente as transformações nas respectivas correlações de forças entre os partidos no referido espectro. Tal consideração leva à suspeita de que o padrão não se modifica essencialmente mas apenas que a “esquerda” amealha forças que a retiram da condição de *outsider* das responsabilidades de governo. Portanto seria apenas a coincidência entre esquerda e oposição reiterada desde o Governo Sarney, mais do que pretensa coesão ideológica. Os dados da presente pesquisa permitem sustentar a hipótese: nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso partidos de esquerda como o PCdB; PT, PSTU e PSOL raramente votaram com o governo, em séries anuais cuja moda é inferior a 5%; por outro lado, partidos como o DEM e PSDB apresentam taxas bem mais elevadas no primeiro quadriênio de Lula (variando de cerca de 15% a 38% sua conformidade com o govêrno). O que desaparece é o oposicionismo sistemático antes concentrado no bloco à esquerda. Ainda, durante todo o período considerado, enquanto os parlamentares pertencentes à coalizão seguem o executivo em 86,63% das votações, os que dela não fazem parte procedem de forma semelhante em 45,90% dos casos, apresentando índice de

coesão ligeiramente menor que o dos situacionistas. O que importa notar é que o fato de não pertencer à coalizão indica uma propensão estatística do conjunto desses parlamentares muito próxima daquela é obtida pelo lançamento randômico de uma moeda.

No cenário de incoesão partidária no plano propositivo haveria alguma possibilidade do Congresso formular uma agenda alternativa àquela oriunda do Executivo? Uma primeira resposta há de ser negativa: ante a ausência de partidos capazes de formular preferências e elencar prioridades a única alternativa interna ao parlamento parece ser a emergência de liderança carismática, ou ainda forte movimento de opinião, capaz de galvanizar preferências e depurar interesses nos registros de uma pauta governativa. Sem ampla e disseminada mobilização popular é caminho inviável. Pode-se vislumbrar, todavia, resposta positiva empiricamente observada nos três casos de derrubada de veto presidencial acima mencionados. Os três projetos de lei apresentam características semelhantes bem marcadas. O primeiro deles em série temporal é de 1999 anistia multas aplicadas pela Justiça Eleitoral nos pleitos imediatamente anteriores; os demais, de 2004 e 2005, alteram remuneração de servidores públicos dos quadros da Câmara e do Senado respectivamente. Em poucas palavras, a única agenda que o Legislativo logra concretizar à diferença da fornecida pelo Executivo é aquela que diz respeito aos parlamentares no exercício de função; como funcionários, exclusivo interesse agregado do parlamento. O problema talvez não se resuma ao fato de que a agenda legislativa seja imposta pelo executivo mas pela simples improbabilidade de surgir consenso, mesmo que minoritário, sobre agenda própria. Quanto a este ponto cabe também a indagação sobre a necessidade de que o legislativo elabore agenda própria ou das razões que poderiam levar os parlamentares a desejarem uma.

Dadas as “fragilidades da conexão eleitoral” e da incapacidade dos partidos em oferecer agenda alternativa tanto nos pleitos como no parlamento, há que se supor déficit de representação política. As características singulares do sistema proporcional brasileiro por outro lado garantem que praticamente todos os interesses, preferências e opiniões encontrem guarida na atuação de algum parlamentar. Isto se traduz na algaravia de proposições de leis produzidas pelos legisladores e na ausência de mecanismos de produção de consensos intraparlamentares outros que a própria coalizão. Assim, qualquer ideia que receba acolhida na opinião pública tem grande chance de algum dia transformar-se em norma jurídica quando, tendo maioria na sociedade, a reproduzir-se no legislativo ou quando, encampada pelo Executivo, for incluí-

da em sua agenda. A lacuna que os partidos deixam é a distância que existe entre o interesse imediato e o agregado; entre o interesse e a opinião. Nas eleições legislativas o eleitor é instado a optar entre inúmeros particularismos quer sejam eles localistas, temáticos, corporativistas, etários, étnicos, de gênero... assim o perfil dos parlamentares. Onde há agregação de opiniões a preencher a lacuna tem seus *loci* preponderantes na sociedade; na imprensa, nas associações, no mundo corporativo. Colabora com este entendimento a explicação encontrada por Maciel (2009) para o malogro das repetidas tentativas de reforma tributária que são reiteradas desde 1988. O Autor centra sua análise na fragmentação do empresariado, clivado por interesses pontuais originados nas diversas modalidades de incentivos fiscais. A atuação política do setor visa maximizar ganhos setoriais no lugar de agir concertadamente em busca de benefícios coletivos; conseqüentemente não há posição majoritária sobre o tema capaz de ser representada nem no parlamento, nem no Executivo, sobrelevando algo recorrente na política nacional: poderoso consenso quanto à necessidade de reforma, absoluto dissenso sobre a solução determinada. Na política propriamente dita, somente nas articulações majoritárias dos executivos, pelo curto período de sua duração, na dependência da pessoa do mandatário.

Se o quadro é semelhante ao descrito então o sistema político brasileiro permite que as ideias minoritárias possam se tornar majoritárias pelo decurso do tempo, mediante seu espraiamento na sociedade e posterior acolhida pelas instituições. Assim ocorre, por exemplo, com políticas compensatórias como programas de renda mínima, encampados em plano federal na gestão de FHC e posteriormente ampliados no governo Lula; ou como a política de cotas para “minorias” ou situações de carência como as bolsas destinadas a alunos oriundos de escolas públicas em instituições de ensino superior privadas. Questões de tal natureza, sobretudo as mais polêmicas, tendem a criar divergências no interior dos partidos e de suas bancadas parlamentares<sup>9</sup>. Tudo indica que em ocasiões como essas os parlamentares tendem a se comportar segundo suas convicções. Mas o sistema permite também que o Executivo possa contar com a colaboração do Legislativo na maioria das vezes. O cimen-

---

9 Em registro algo distinto Santos (2002) demonstrou que “o conteúdo das leis de autoria dos parlamentares não é informado pelas clássicas clivagens que opõem os partidos”. Em outro contexto, Figueiredo e Limonge (2008, p. 167), sustentam que “as decisões-chaves para o sucesso (ou fracasso) do governo... não são monilíticas e não respeitam nem mesmo as fronteiras partidárias”.

to essencial agora é a responsabilidade dos parlamentares, sobretudo da elite que se forma em seu seio: lideranças de partido, membros da Mesa, presidentes das comissões e seus relatores nos casos mais relevantes.

Sugere-se aqui que as feições do presidencialismo de coalizão gera comportamentos institucionalmente constrictos, contudo, dando razão também a Renó (2006), individualmente dirigidos. Para o parlamento funcionar como funciona faz-se necessária a habilidade presidencial para formar e manter coalizões capazes e, por parte do legislativo, lideranças igualmente capazes e com disposição de parametrizar suas ações pela agenda do Executivo. Faz diferença, portanto, as características próprias da elite que conduz o processo decisório legislativo, seus “operadores chaves” (Albuquerque, 2009; Arko Advice, 2009). O conjunto compõe cerca de 100 deputados e 35 senadores, sua taxa de renovação é baixa ao longo dos anos, o que leva Albuquerque a assemelharlos a “uma oligarquia” no sentido dado por Robert Mitchels. São no geral políticos experientes, com vários mandatos (não apenas no legislativo) e grande capital político cujas preferências prevalecem sobre os demais.

Naturalmente, o grupo está associado ao desempenho de cargos de liderança partidária, na Mesa e em comissões, sugere a Autora não de forma exclusiva; fazer parte do escol pode supor apenas habilidade, experiência e conhecimento. A distribuição regional prevalecente difere quer se trate da Câmara ou do Senado; na primeira a maior bancada regional provém do Sudeste, com ampla participação de São Paulo, no segundo caso a do Nordeste.

A elite parlamentar poderia agir de modo diferenciado se e somente se a sociedade apresentasse clivagens fortemente polarizadas a exigir posicionamento parlamentar. Como não há demanda “efetiva” para a mudança de hábito; os partidos eximem-se de carregar o ônus da agregação de interesses e da formulação de prioridades; o Congresso apresenta caráter reativo em seu funcionamento. É possível também pensar na hipótese bastante plausível que as feições básicas do sistema político brasileiro apresente desempenho que corresponda às preferências da maioria da elite parlamentar: a democracia funciona com base em eleições regulares; não há barreiras para a expressão de minorias e estas não são capazes de vetar as da maioria; as regras internas ao parlamento se concentram poder em certos cargos, estes são todos eletivos; a divisão de poderes é operante e afasta o perigo de tirania de um presidente ousado e, ao mesmo tempo, permite ao executivo conciliador governar sem extraordinária dificuldade. A imagem corresponde à leitura conservadora da democracia e é bem possível que as escolhas institucionais que o Congresso

Constituinte realiza, capitaneada pelo “Centrão”, não tenha obrado contra o seu próprio poder, como parte da literatura sugere, ao reiterar os poderes da presidência gestados pela Carta de 1967. Sugere-se que se trata de um gesto consciente quanto às suas implicações práticas. A presente conjuntura caminha com a serenidade que somente tem paralelo na história do país com aquela que se abre graças à vitória do Regresso e o golpe da Maioridade. A análoga consequência é que com a ausência de coesão partidária proativa, o papel e a força da oposição perde nitidez, reduzida pela impossibilidade de formular alternativa de poder que não seja apenas constelada por grupo de lealdades pessoais.

### 3. A MOROSIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

Comparadas às iniciativas do executivo, as providas dos parlamentares apresentam extrema morosidade no cumprimento de seus ritos. O número médio de dias de tramitação, até a votação, é de 964,6 para as de autoria do legislativo contra 271,4 do executivo resultando que nenhum de seus projetos é votado na mesma legislatura em que é apresentado. Consideradas as medianas a discrepância aumenta: 89,0 e 814,2 dias respectivamente. Parte da explicação está no peso proporcional das iniciativas tipo “administrativas” daquelas que propõem normas. As abrangentes tramitam em média 592,81 dias e as específicas 251,93, o que implica que mesmo as iniciativas geradoras de leis do executivo têm rito mais demorado, sobre estas recaindo mais fortemente emendas e substitutivos. O dado corrobora a hipótese acima indicada de maior cuidado do legislativo no que diz respeito aos projetos de caráter geral e normativo. Por essa via, explica-se apenas uma parte da discrepância e o resíduo permanece volumoso.

O deputado federal José Eduardo Cardoso, ao comentar a morosidade da praxe legislativa elenca questões elucidativas. Entre elas o caráter colegiado e plural do processo deliberativo que decide segundo a opinião pública; decisões democráticas são mais lentas que as autoritárias. O pensamento é certo e debatido pelo menos desde Platão e Aristóteles. Sua mais importante observação contudo relativiza o critério quantitativo na produção de leis como medida de eficácia e importância do Legislativo; “*muitas vezes, para a vida social, pode ser melhor não aprovar lei nenhuma. E para o interesse público, os esforços e energias gastas para que nada se altere naquele momento podem ser mais produtivos do que a aprovação de certas leis...*” (Cardoso, 2009). O suposto é o de que nem toda lei é boa por ser nova. Não há como negar-lhe a razão tam-

bém nisso, a lógica é irretorquível e faz lembrar o velho Pimenta Bueno supracitado: antes uma boa lei de menos que uma má demais<sup>10</sup>.

É preciso pois dar tempo para que se constate as reações da sociedade e as possíveis objeções ao proposto, antes da aprovação da lei. Se o zêlo é um bem em si, também ele não é suficiente para explicar a morosidade. O elemento que falta para o entendimento é precisamente a inoperância do partido no debate público e na formação de consensos na produção de normas, sem o que as proposituras isoladas só podem ser encaradas à primeira vista com desconfiança. Superar esta barreira leva tempo pois que há de se refazer, a cada caso, o penoso caminho das consultas e das atenções.

#### 4. CONCLUSÃO

O presente artigo certamente mais levanta questões do que é capaz de responder e, portanto, se não conclui de forma cabal apresenta algumas hipóteses indiciadas. A primeira refere-se à divisão de poderes sustentando que a presente institucionalidade lhe dá guarida inequívoca do ponto de vista constitucional, mantendo-se fiel à tradição política do Estado. Assim, não se governa o país sem a anuência do Legislativo, garantia fundamental contra invectivas autoritárias do executivo, afastado o perigo de tiranias plebiscitárias. Ademais, no aspecto procedimental, ela parece não se encontrar ameaçada por diluição da distância entre os poderes ou por paralisia decisória devido à fragmentação partidária no Congresso. Esta última, de potencial problema passa a ser a principal sustentação da governabilidade do presidencialismo de coalizão, ao diminuir a rivalidade entre os poderes e diluir a coesão das oposições na justa medida da heterogeneidade do sistema partidário. Em acréscimo, não há opinião relevante na sociedade que não encontre correspondência no parlamento.

A segunda consideração é a do baixo desempenho do parlamento na produção de leis. A constrição normativa e processual joga aqui papel inequívoco e bem analisado na literatura. Contudo, os próprios parlamentares é quem criam as regras e podem mudá-las e são os mesmos que as operam. O fato das

---

10 Contudo, o Autor chama atenção também ao fato de que a morosidade da lei pode ser fatal para a preservação dos interesses dominantes da sociedade donde a demanda pelo fortalecimento do executivo e, mais recentemente, do judiciário às expensas do poder parlamentar. Ainda ele em conclusão: *“a marcha da história atenta contra o Parlamento tradicional e o princípio da legalidade democrática... o Estado de Direito... e a concepção burguesa de democracia”*.

casas apresentarem-se hierarquizadas, compondo elite experiente e com autoridade sobre os demais (sem falar no poder específico das posições de coordenação) indica que a situação relativa do Legislativo é perseguida ao menos por contingente significativo do “alto clero”. Trata-se antes de escolha do que de constrangimento, mesmo que a alternativa seja considerada sub-ótima. O processo é também individualmente dirigido.

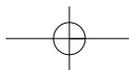
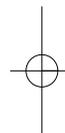
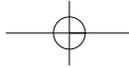
Finalmente, o papel antes reativo do que proativo dos representantes denota que o Legislativo atua mais como instância moderadora do governo, posto que seu apoio não é incondicional como já se fez notar, do que poder propositivo. Nesse caso não apenas é limitada sua capacidade mudar o *status quo* como ele mesmo atua na direção de sua manutenção: ao formar coalizão governativa, parametriza as margens da permanência e da mudança consentida ao executivo. O papel do “velho Senado”, o representante da tradição por excelência, parece ter contaminado também a Câmara dos Deputados, numa nova sintaxe do dístico “Ordem e Progresso”. Talvez reação do cumprimento da profética análise de Visconde do Uruguay: a crescente importância para a vida do cidadão do Estado enquanto administrador e gestor em detrimento dos vínculos políticos. Numa máquina administrativa cuja complexidade recolhe um sem número de conselhos, agências reguladoras, e outros desagradouros para a multiplicidade de interesses da sociedade e suas demandas ao sistema político que outra função, senão conservadora, restaria ao Legislativo?

**Edison Nunes** possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1977), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1988) e doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Atualmente é Professor Assistente Doutor do Departamento de Política da FCS/PUCS-SP e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP. Tem experiência na área de Ciência Política. Atuando principalmente nos seguintes temas: ação política em Maquiavel, Filosofia Política, Maquiavel, retórica em Maquiavel.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, p. 5-38, 1988.
- ALBUQUERQUE, Rebeca de Souza Leão. *Processo legislativo e tomada de decisões: A elite parlamentar da Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados/CEFOP; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação. In: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- ARENDT, Hannah. *Da revolução*. São Paulo: Editora Ática, 1988.
- ARKO ADVICE (consultores). *Elite parlamentar no Congresso Nacional: Os parlamentares mais influentes no Congresso Nacional 2007-2011*. Brasília: Arko Advice, 2009.
- BEINGELMAN, Paula (org.). *Joaquim Nabuco; política*. São Paulo: Ática, 1982.
- CHEIBUB, J. A. Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 35 (3), 2002.
- CARDOZO, José Eduardo (2009). A crise do legislativo. *Estudos Avançados*, 23 (67), 2009.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo. 3ª. ed. Ver, 1976.
- FIGUEIREDO e LIMONGI. *Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e mudança institucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, (29), 1995.
- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adhenuer, 2008.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. *Classificação de projetos de lei relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados entre 2001 e 2004*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006. (<http://bd.camara.gov.br>).
- LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do Século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adhenuer, 1996.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governos de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- LINZ, Juan. The perils of the Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1. 51-56, 1990.
- MACIEL, Marcelo Sobreiro. *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados/CEFOP; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier-Flammarion, 1979.

- PEREIRA e MUELLER. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados* (46), 4, 2003.
- RENÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: Processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. *A democracia coroada. Teoria política do Império do Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1964.
- WEFFORT, Francisco Correa. *Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.



# O Congresso Nacional e a política externa (1999-2006)

55

MARIA CECÍLIA SPINA FORJAZ

## I. O PARLAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA

**A** visão majoritária na literatura sobre política externa brasileira atribui ao Congresso Nacional papel extremamente limitado na formulação e implementação dessa política...

Para investigar essa questão inicialmente utilizamos dados compilados por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo<sup>1</sup> que mostram a distribuição dos temas dos projetos de lei votados no plenário do Congresso Nacional no período considerado, obtendo a seguinte tabela:

**Tabela I** *Temas dos projetos votados em plenário, por governo*

	FHC (1995-2002)		Lula (2003-2006)		Total	
	n	%	n	%	n	%
Administração e Organização dos Poderes	331	17,3	138	16,6	469	17,1
Meio Ambiente e Infraestrutura	264	13,8	92	11,1	356	13,0
Política Social, Direitos e Cidadania	205	10,7	122	14,7	327	11,9
Economia	209	10,9	55	6,6	264	9,6

*continua*

1 Banco de dados atualmente armazenado no CEBRAP.

*continuação*

	FHC (1995-2002)		Lula (2003-2006)		Total	
	n	%	n	%	n	%
Múltiplas categorias	129	6,7	131	15,7	260	9,5
Tributação e Orçamento	171	8,9	75	9,0	246	9,0
Educação, Cultura e Esporte	150	7,8	57	6,9	207	7,5
Homenagem	90	4,7	48	5,8	138	5,0
Segurança e Criminalidade	105	5,5	26	3,1	131	4,8
Defesa Nacional	76	4,0	24	2,9	100	3,6
Saúde	63	3,3	25	3,0	88	3,2
Outros	40	2,1	13	1,6	53	1,9
Ciência e Tecnologia	33	1,7	9	1,1	42	1,5
Política Externa	13	0,7	15	1,8	28	1,0
Fiscalização e <i>Accountability</i>	25	1,3	1	0,1	26	0,9
(Sem Informação suficiente)	11	0,6	1	0,1	12	0,4
Total	1915	100	832	100	2747	100

Os números parecem bastante significativos: menos de 1% dos projetos de lei votados em plenário durante o segundo governo Fernando Henrique e primeiro Lula eram relativos à política exterior do país. Porcentagem tão reduzida da atividade parlamentar dedicada ao tema não nos permite inferir que ele seja considerado relevante ou prioritário para deputados e senadores..

Os dados compilados nos permitem concluir sobre os hiper-poderes do Executivo, confirmando nossas hipóteses principais sobre o caráter meramente ratificador do Legislativo, ao nos demonstrar que de todas as mensagens enviadas pelos 2 presidentes em 96% dos casos não houve voto pela rejeição das mensagens, possibilidade legal e legítima e parte integrante das atribuições do Congresso Nacional.

## 2. POLÍTICA EXTERNA DO PRIMEIRO GOVERNO LULA: MUDANÇA ESTRUTURAL EM RELAÇÃO À ERA FHC?

### 2.1. *A política externa no plano multilateral: as relações com a OMC e a criação do G-20*

Invertendo as prioridades do governo anterior, que apesar de diversificar nossos contactos internacionais, manteve como prioritárias as relações com os

tradicionais parceiros, ou seja, Estados Unidos e União Europeia, o governo Lula praticamente abandonou a ALCA e deu foco total à nossa atuação junto ao organismo multilateral e dentro dele adotou política mais agressiva em relação aos países ricos e inovou tentando intensificar as negociações com outros países em desenvolvimento, formulando a denominada estratégia sul/sul.

A arena mais importante para a diplomacia comercial brasileira (e para quase todos os países que pertencem a essa organização, que são hoje 153, com a recente inclusão do Vietnã) está dada pela OMC, que se originou do antigo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, na sigla inglesa).

Entre 1986 e 1993 vigorou a Rodada Uruguai que deu os primeiros passos na tentativa de liberalizar o comércio mundial, numa fase de total hegemonia dos países ricos, e que se transformou em OMC em 1994.

A Rodada Doha foi lançada em dezembro de 2001, na sequência da comoção global causada pelos atentados de 11 de setembro, e seu objetivo principal era reduzir o desequilíbrio entre a forte liberalização dos mercados de produtos industrializados, que vinha ocorrendo desde 1947, e o imenso protecionismo agrícola, ainda intocado no comércio mundial.

Apesar disso, em 2002 os Estados Unidos dobraram seus subsídios agrícolas e a União Europeia só cortou alguns poucos em 2003, como consequência de reforma da Política Agrícola Comum. Ou seja, os propósitos de liberalização agrícola ficaram praticamente no papel, prejudicando severamente as crescentes exportações agrícolas brasileiras e de outros mercados emergentes.

Pouco antes do início da reunião ministerial de Cancun, em 2003, UE e EUA divulgaram suas posições defensivas em subsídios e acesso a mercados e sob a liderança do Brasil e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 20 países<sup>2</sup> formaram o grupo G-20 para tentar facilitar as negociações.

A reunião terminou num impasse total, sem conseguir conciliar as posições conflitantes relativas à redução de subsídios e ampliação do acesso a mercados, mas a atuação coesa e tecnicamente competente do G-20 significou inovação importante no cenário das negociações multilaterais.

---

2 África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Inglaterra, Itália, Japão, México, Rússia, Turquia e União Europeia.

Para o Brasil a criação do G20, além de projetar a imagem do país e ampliar sua participação nas negociações internacionais, consolidou uma postura de mediador indispensável entre os países fortes e fracos, ou ricos e pobres.

Na nova dinâmica negociadora inaugurada nesse momento o Brasil adquiriu maior centralidade e ganhou alguma liderança entre as chamadas potências médias. É preciso destacar a dificuldade do processo negociador da OMC, já que ele ocorre por consenso, diferentemente do FMI e do Banco Mundial que deliberam pelos votos ponderados de seus acionistas majoritários.

As negociações foram retomadas em meados de 2004 em Genebra a partir de um roteiro preparado anteriormente e que propôs novamente a redução gradual dos subsídios pelos ricos, combinada a uma contrapartida de redução tarifária para serviços e produtos industrializados pelos emergentes. Mais uma vez não foi possível chegar a um acordo, o que colocou em cheque a possibilidade de resultados vantajosos para o Brasil, já que o governo Lula concentrou sua atuação na OMC e desprezou a ALCA e as negociações de um acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia, iniciadas no governo FHC.

O fracasso da Rodada Doha se concretizou em dezembro de 2005 na reunião ministerial de Hong Kong cujas principais decisões foram:

- a) adiamento no corte dos subsídios à exportação até 2013;
- b) retrocesso no acesso a mercados: foram estabelecidos sem muita clareza “produtos sensíveis” sujeitos a cortes menores nas barreiras tarifárias e que podem afetar negativamente exportações brasileiras; foram admitidas salvaguardas aplicadas por países em desenvolvimento para frear importações, baseadas em gatilho de preços, quando a cotação mundial cair;
- c) corte de tarifas de produtos industriais: cortes mais altos sobre tarifas mais altas;
- d) serviços: nada resolvido e decisão adiada.

Essas decisões são francamente desfavoráveis aos países em desenvolvimento e não há mais tempo de retomar as negociações porque a política de comércio exterior dos Estados Unidos é determinada pelo Congresso, (ao contrário do caso brasileiro) que concedeu ao Executivo uma *Trade Promotion Authority* (TPA).

É importante notar a diferença entre a situação americana e brasileira no que se refere ao ativismo parlamentar na política externa em geral e no comércio exterior em particular: são quase antípodas, entre um forte poder de decisão congressional no primeiro caso, e uma “abdicação” em favor do Executivo no segundo (Soares de Lima e Santos, 2001).

O insucesso das negociações multilaterais foi muito desvantajoso para o Brasil porque os países ricos, principalmente Estados Unidos, tem tido uma estratégia de incentivar acordos bilaterais, como vimos mais detalhadamente acima.

É o caso de acordos dos Estados Unidos com a maioria dos países da América Central, além do Chile, Colômbia e Peru, importantes parceiros comerciais do Brasil, o que pode significar competição com parceiro muito mais poderoso e talvez perda de mercados.

Existem cerca de 300 acordos bilaterais aprovados ou sendo negociados, o que o economista indiano Jagdish Bhagwati chamou de *spaguetti bowl*, e que pode significar a exclusão brasileira de vários mercados, já que cada acordo desses reserva mercados e define preferências comerciais só entre os signatários.

O fracasso de Doha e o predomínio de acordos bilaterais expõem a fragilidade das prioridades da política externa brasileira mais recente, que põe o foco de sua atuação nos organismos multilaterais e muitas vezes deixou de dar prioridade a esses acordos bilaterais.

No final de 2006 ressurgiram sinais de tentativas de retomada das conversações no âmbito da rodada Doha, porém, com poucas chances de sucesso. Além da resistência dos países ricos em eliminar, ou pelo menos diminuir subsídios à produção e exportação de produtos agrícolas, aumentaram as divergências internas do G-20, o que dificulta ainda mais a obtenção de consensos.

Países com alta qualificação para competir no mercado internacional do agronegócio, como Brasil e Argentina, por exemplo, tem interesses muito diferentes de outros, como a Índia, que quer manter seu mercado protegido.

Autoridades indianas passaram a defender a criação de uma categoria de produtos “especiais” protegidos por barreiras e outros países emergentes recusam-se a fazer concessões na área de produtos industrializados e serviços, que são exigências dos desenvolvidos.

Nossos sócios do Mercosul estão incluídos nessa categoria. Se o governo argentino mantém tarifas no interior do bloco regional, com certeza não admite abrir seu mercado industrial para as demais nações. Enfim, a crescen-

te desunião do G-20 é mais um fator a desencorajar a decolagem das negociações multilaterais de comércio.

Ficaram evidentes as heterogeneidades contidas no G20, o que dificulta a obtenção de resultados positivos, assim como ficaram claras as divergências profundas entre países ricos e mercados emergentes, que tem impedido a finalização da Rodada Doha até hoje.

Quanto à ampliação do comércio com parceiros não tradicionais e a ênfase nas relações comerciais com o terceiro mundo, não produziram resultados efetivos. O comércio cresceu muito, mas não por causa dessa política. Apenas um exemplo: a participação do Oriente Médio no total das exportações brasileiras nos últimos 4 anos permaneceu estável em torno de 4%, enquanto as exportações para os Estados Unidos cresceram 112% entre 1999 e 2005. Além disso, 68% dos produtos importados pelos americanos entram no país com alíquota zero, o que constitui enorme vantagem para o Brasil.

Outra derrota brasileira no plano multilateral foi a frustrada candidatura do embaixador brasileiro Luiz Felipe de Seixas Correa para a diretoria-geral da Organização Mundial do Comércio. Não só o Brasil perdeu para o francês Pascal Lamy, como teve que enfrentar o desprestígio de disputar o cargo com outro latino-americano, o uruguaio Perez del Castillo, o que tornou evidente a ausência da unidade política esperada entre os membros do Mercosul.

## 2.2 *A política externa no plano regional*

### A. *Ampliação das dificuldades do Mercosul*

Criado inicialmente como área de livre comércio, o Mercosul transformou-se em 1994 em união aduaneira, isto é, passou a ter um grau mais avançado de integração econômica, tendo uma Tarifa Externa Comum (TEC) nas transações comerciais com todos os outros países e exigindo-se consenso dos componentes do bloco para assinar acordos comerciais.

A heterogeneidade e o diverso grau de industrialização e desenvolvimento econômico de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai sempre causaram dificuldades para o funcionamento do bloco, ainda enquanto área de livre comércio e mais ainda na situação de união aduaneira, que nunca se efetivou plenamente: há muitas perfurações da tarifa externa comum e acumulam-se exceções na cobrança de tarifas no comércio intra Mercosul.

O presidente argentino Nestor Kirchner, na reunião de presidentes em dezembro de 2004, comemorativa dos dez anos de união aduaneira, seguindo a tradição de governos anteriores, deu todo apoio a exigências de setores

industriais argentinos exigindo a aplicação de “salvaguardas” (cobrança de tarifas ou estabelecimento de cotas de importação) sobre vários produtos exportados pelo Brasil, tais como carne suína, tecidos, calçados, máquinas de lavar, televisores, fogões e geladeiras, entre outros.

Setores empresariais brasileiros, representados pela FIESP, pela Coalizão Empresarial Brasileira, pela CNI, pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) tentaram resistir à iniciativa argentina, impondo barreiras similares à importação de cinco produtos argentinos (arroz, trigo, vinho, alho e cebola) tendo alguns deles proposto a volta do Mercosul à condição anterior de área de livre comércio.

Mas o governo Lula e o Itamaraty não encamparam as posições do empresariado brasileiro e mantiveram a ênfase proposta no início do governo na manutenção e aprimoramento do bloco regional, falando em “mais Mercosul”, nas palavras de Celso Amorim. Essa postura conciliadora do governo em relação às demandas argentinas não agradou ao empresariado brasileiro e significou a aceitação das salvaguardas propostas pelos vizinhos.

Ex-embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Rubens Barbosa, que é atualmente presidente do Conselho de Comércio Exterior da FIESP, expressa muito bem a visão atual do empresariado paulista: “Uma análise objetiva dos custos e benefícios do Mercosul para o Brasil não pode ignorar as dificuldades geradas pelo processo decisório baseado no consenso, e não no voto ponderado. Com o ingresso da Venezuela, os problemas potenciais aumentam pelas diferenças que existem nas agendas dos países da alternativa bolivariana (Aliança Bolivariana para as Américas- ALBA) e o Brasil. A política de generosidade confunde objetivos políticos e partidários com o interesse nacional brasileiro ao aceitar todas as demandas da Argentina (em nome da solidariedade e da parceria estratégica), do Paraguai (pondo em risco a estabilidade do Tratado de Itaipu) e do Uruguai (por afinidade ideológica e pelas assimetrias de tamanho e peso econômico)” (Jornal O Estado de S. Paulo, 27/4/2010, pg A2)

Na reunião de cúpula de Ouro Preto o ministro reafirmou a centralidade da integração regional e a importância da estratégia sul/sul proposta pelo governo Lula: “Em Ouro Preto se concluíram as negociações dos acordos de preferência com a Índia e a União Aduaneira da África Austral (SACU), o que consolida a diversificação de nossas parcerias externas e reforça os laços de cooperação sul/sul” (O Estado de S. Paulo, 28/12/2004).

Esses acordos de preferência exaltados pelo principal ideólogo da estratégia sul/sul são os mesmos criticados pelo especialista em comércio exterior e economista da PUC/Rio de Janeiro, Marcelo de Paiva Abreu: “Afinal, o que se pro-

mete como resultado tangível da estratégia alternativa de aproximação aos grandes países em desenvolvimento é muito limitado. Para se ter ideia anuncia-se a assinatura de acordos de preferências tarifárias com a Índia e a União Aduaneira da África Austral que incluiriam, no primeiro caso, 450 produtos de lado a lado e, no outro caso, 1000 produtos, comparados a universos beirando 10 000 linhas tarifárias. E não se trata de eliminação das tarifas, mas de preferências que variarão entre 10% e 100%.” (O Estado de S. Paulo, 22/11/2004).

A crise persistente do Mercosul também tem impedido progressos tangíveis nas negociações para um acordo de livre comércio Mercosul/União Europeia. A aproximação desses dois blocos regionais foi preterida, assim como a ALCA, em função da prioridade total conferida pelo governo Lula ao plano multilateral (OMC) e à ênfase nas negociações com países em desenvolvimento.

Essa negociação, que começou em meados dos anos 90, permanece como um dilema emperrado. Os europeus querem acesso à liberalização de serviços, que os membros do Mercosul não desejam, ao mesmo tempo que negam a abertura de seus mercados à exportação de bens agrícolas.

#### B. A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações

Ainda no plano regional, o governo Lula tentou reforçar a hegemonia brasileira através da integração comercial, política e de infraestrutura, criando a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que uniria o Mercosul aos países andinos.

O primeiro passo nessa direção foi o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), assinado em dezembro de 2003, e considerado frustrante pelos empresários brasileiros. Por esse acordo, composto de um complicado cronograma de desoneração tarifária, o Brasil reduzirá suas tarifas de importação muito mais depressa do que o Peru, Venezuela, Equador e Colômbia, ou seja, é muito desigual na concessão de benefícios.

Mas, apesar das enormes concessões brasileiras, a reunião de lançamento da CASA em Cuzco (dezembro de 2004) foi esvaziada pelos outros presidentes do Mercosul, que não compareceram, e por alguns países andinos, demonstrando a fragilidade das pretensões hegemônicas reveladas pelo Brasil.

#### C. Colapso da ALCA

A Área de Livre Comércio das Américas proposta pelos Estados Unidos e amplamente apoiada pelo Canadá e México, ocupou boa parte das energias

do segundo mandato FHC, que, no entanto, acabou não dando prioridade a essa questão e não chegando a nenhum entendimento definitivo.

O governo Lula aprofundou a discordância em relação à Alca e, na prática, enterrou as negociações relativas a essa organização regional.

O evento que marcou esse rompimento foi a Quarta Cúpulas das Américas, realizada em Mar del Plata na Argentina, em novembro de 2005, com a participação dos 34 países do continente americano, representados por seus presidentes ou primeiro-ministros.

A reunião mostrou um continente dividido em dois blocos inconciliáveis: de um lado 29 países liderados pelos Estados Unidos e de outro o Mercosul aliado à Venezuela de Hugo Chavez.

Enquanto os primeiros tentavam retomar as conversações para implementar a ALCA, o segundo grupo recusou-se a participar afirmando que “ainda não estão dadas as condições para alcançar um acordo de livre comércio equilibrado e equitativo”, mencionando o protecionismo americano e a necessidade de eliminação de subsídios para possibilitar relações comerciais menos assimétricas.

Embora o presidente mexicano Vicente Fox tivesse sugerido uma Alca sem o Mercosul e seu associado venezuelano, as negociações não prosperaram pela impossibilidade de uma integração regional sem a participação do Brasil.

A principal consequência do insucesso da ALCA foi a mudança de estratégia americana: partir para inúmeros acordos bilaterais para conseguir maior liberalização comercial, excluindo o Brasil e seus aliados. Imediatamente se iniciaram negociações com o Peru e Colômbia, com os quais foram firmados acordos de livre comércio, que aguardam ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos.

### 2.3 *A grande derrota simbólica e política: o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU*

Na tentativa de ampliar o poder e influência do Brasil no cenário internacional o governo Lula colocou como prioritária a luta para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que refletisse as reais potencialidades do país, considerado potência média e uma das grandes lideranças dos países em desenvolvimento.

Com esse objetivo a diplomacia brasileira uniu-se ao G4 (Alemanha, Índia, Japão e Brasil), também aspirantes a essa posição, e tentaram apressar o processo de reforma da Organização das Nações Unidas, criada em 1945 e

cuja estrutura de poder reflete aquele momento histórico do imediato pós-guerra.

Nessa conjuntura o Conselho de Segurança foi estabelecido com quinze membros, dos quais cinco permanentes e possuidores de poder de veto sobre as decisões do colegiado, (Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia e China) e dez não permanentes, compostos por um rodízio de nações.

Tendo em vista modernizar e adequar o Conselho à atual correlação de forças da comunidade internacional o G-4 apresentou o “modelo A” para ser votado em setembro de 2005 pela Assembleia Geral da ONU: criação de mais seis cadeiras permanentes, ocupadas pelo Brasil, Alemanha, Japão, Índia e dois países africanos, além de mais quatro membros não permanentes.

A proposta reflete claramente a busca de um maior equilíbrio geopolítico, com a inclusão de dois dos países mais ricos do mundo (derrotados na Segunda Guerra Mundial), de um representante da América Latina, dois da África e mais um da Ásia, a Índia, liderança emergente de grande atuação nos organismos multilaterais.

Apesar de intensa campanha e mobilização de apoios a proposta enfrentou vetos cruzados. Os Estados Unidos rejeitaram a Alemanha e não apoiaram Brasil e Índia (também rejeitada pelo rival Paquistão). O Japão foi vetado pela China e Coreia do Sul e o Brasil pelo México e Argentina, ambos aspirantes à representação da América Latina, sendo que o continente africano também não conseguiu chegar a consenso sobre seus representantes.

A performance brasileira significou derrota flagrante para as pretensões de liderança hemisférica tão propalada pelo governo Lula, já que apenas Cuba e Venezuela apoiaram sem restrições a participação brasileira.

A aprovação do modelo A exigiria três votações por maioria de dois terços na Assembleia Geral, além da ratificação pelos Paramentos de 128 países, incluindo os cinco membros com direito a veto.

Diante de tanta dificuldade e a inexistência de consenso, a solução conciliatória encontrada pela sexagésima Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 2005, foi o adiamento da reforma do Conselho de Segurança, o que sepultou, por enquanto, os projetos hegemônicos do governo Lula.

## CONCLUSÕES

**A** pergunta formulada na introdução merece resposta afirmativa. A política externa do primeiro governo Lula distanciou-se muito das prioridades do governo anterior e assumiu novos rumos: “O empenho na manuten-

ção de um consenso em torno da política externa como política de Estado foi uma das notas dos governos dos presidentes do Brasil democrático\_ de Sarney a FHC. Hoje esse consenso não existe mais, como vem apontando Rubens Ricupero. O esgarçamento crescente desse consenso é fruto da inédita partidarização da política externa promovida pelo governo Lula. Explicita-se pela desconsideração do que foi feito antes, por meio da asserção de um marco zero diplomático” (Lafer, Celso, *O Estado de S.Paulo*, 20/12/2009).

A diplomacia presidencial foi fortalecida e ampliada com um calendário de viagens mais extenso, mas, usando outra simbologia para projetar a imagem do Brasil: saiu o “príncipe dos sociólogos” e entrou o operário, saiu o professor e entrou o retirante nordestino, isto é, entrou em cena o Brasil “real”, pobre e subdesenvolvido e politicamente marcado por um partido de esquerda.

A ascensão de um ex-trabalhador metalúrgico ao poder de uma potência média da América Latina poderia simbolicamente refletir o sonho de uma ordem internacional mais justa, menos assimétrica e com uma governança global menos concentrada em uma só potência hegemônica.

E Lula falou lá fora o que era esperado dele. Um discurso contra a fome e a pobreza, contra a desigualdade interna e externa aos países, associando a luta contra a desigualdade dentro da nação brasileira à luta contra a desigualdade entre as nações.

Para contrabalançar uma política macroeconômica conservadora e muito semelhante à do governo anterior, tentou-se fazer da política externa a garantia de uma política esquerdista e progressista, que pudesse satisfazer aos anseios do eleitorado e dos militantes do Partido dos Trabalhadores, decepcionados com o caráter conservador da política econômica.

Estratégia sul/sul seria o antídoto e o oposto da ortodoxia econômica efetivamente praticada e poderia amainar as resistências petistas e de aliados mais à esquerda na coalizão governamental.

O objetivo de fazer o Brasil membro permanente do Conselho de Segurança ocupou lugar central na diplomacia brasileira, ao lado da tentativa de liderança junto à OMC e ao G-20.

Mas a prioridade absoluta foi a diversificação das relações políticas e comerciais com países emergentes, principalmente com as outras promissoras “baleias” da economia mundial: China, Índia, Rússia, que juntas com o Brasil formaram a sigla mágica das novas relações internacionais: BRICs.

Forjada por economista do Goldman Sachs, só o tempo dirá se a sigla é mera formalidade ou se esse grupo importante de mercados emergentes pasará a atuar como grupo institucionalizado no cenário internacional.

A integração sul-americana e a expansão do Mercosul tiveram posição destacada na agenda diplomática, como contraponto à ALCA e como resistência às imposições do grande irmão do Norte.

No que diz respeito à gestão da política externa, o governo Lula inovou muito em relação a todos os governos democráticos e, em geral, em relação à tradição brasileira. Promoveu uma direção dupla, entre o chanceler Celso Amorim e o assessor especial para Relações Internacionais, Marco Aurélio Garcia, representando o Partido dos Trabalhadores.

A posição radicalmente contrária à ALCA e o terceiro-mundismo nacionalista do embaixador angariou adeptos no PT e aumentou sua influência na formulação estratégica da política externa lulista. Ou seja, houve uma convergência entre o posicionamento político-ideológico do chanceler e seu grupo dentro do Itamaraty (os chamados “barbudinhos”, geração de diplomatas formados no início dos anos sessenta, com tendências fortemente nacionalistas, estatistas e desenvolvimentistas) e as propostas do PT para a política externa

**Maria Cecília Spina Forjaz** possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1968), mestrado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1974), mestrado em História Moderna e Contemporânea pela Universidade de São Paulo (1970), doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1982) e dois pós-doutorados, um na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris (1984) e o outro na Universidade de Yale (1991-92). Professora titular aposentada da Fundação Getulio Vargas – SP. Atualmente é pesquisadora no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP (NUPPs). Tem experiência na área de Ciência Política e Políticas Públicas, atuando nos temas: administração pública, políticas públicas e instituições políticas brasileiras.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Roberto e BARBOSA, Rubens (orgs). *Relações Brasil-Estados Unidos Assimetrias e Convergências*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- BARBOSA, Rubens. *Mercosul e Integração Regional*. São Paulo: Editora da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Ed. Ática, 1992.
- CHEIBUB, Z.B. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, IUPERJ, 1984.
- \_\_\_\_\_. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, vol. 28, n.1, 1985.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Claudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress in: Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, vol 3, 2008.
- DUPAS, Gilberto, LAFER, Celso e LINS DA SILVA, Carlos Eduardo (orgs.). *A Nova Configuração Mundial do Poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. *Relações Internacionais Contemporâneas. A ordem mundial depois da guerra fria*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.
- MAIA, C.C e CESAR, S.E.M. A diplomacia congressual: análise comparativa dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 41, no.163, p. 363-388, 2004.
- MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MILNER, Helen V. Maintaining International Commitments in Trade Policy. In: WEAVER, R.K. e ROCKMAN, B.A.(eds). *Do Institution Matter?* Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.
- NYE Jr, Joseph and DONAHUE, John D.(eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo:, Ed. UNESP, 2004.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2006.

- RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o Dilema da Globalização*. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol 22, no.2, p. 265-303, 2000.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, São Paulo (52), 2001.
- SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier/CEBRI, 2009.

#### FONTES PRIMÁRIAS DE DOCUMENTAÇÃO PESQUISADAS

Jornal O Estado de S.Paulo 1999 a 2006.

Jornal Valor Econômico 2003 a 2006.

Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados <http://www.camara.gov.br/siLeg/default.asp>

Site do Senado Federal [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

Dados Legislativos CEBRAP, cedidos por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

# O Poder Ausente: O Congresso Nacional e Segurança Pública no Brasil

69

LEANDRO PIQUET CARNEIRO  
UMBERTO GUARNIER MIGNOZZETTI  
RAFAEL MOREIRA

## INTRODUÇÃO

**E**ste artigo analisa a atuação do Congresso Nacional em duas áreas específicas: a política criminal e a segurança pública. Nossa motivação principal não é tratar esse tema com o instrumental teórico e metodológico dos estudos sobre o legislativo. Vamos aqui explorar as mudanças na política criminal e de segurança que foram produzidas no período entre 1995 e 2006 e que envolveram processo legislativo. Buscamos avaliar o sentido das mudanças ocorridas em uma área específica de políticas públicas, destacando os efeitos potenciais dessas políticas sobre o ato criminal e infracional.

Há uma tendência nas ciências sociais de se tratar política criminal e segurança pública como sinônimos, embora existam diferenças importantes entre eles. A política criminal é entendida aqui como o conjunto de medidas, Leis e ações do Estado que têm por objetivo o controle da criminalidade. Demas-Marty (2004) define a política criminal como “conjunto de procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”. Decorre daí que o principal instrumento da política criminal são as Leis consubstanciadas no Código Penal. O Congresso Nacional é parte, portanto, do conjunto de instituições que definem o programa do Estado para o controle do crime e das infrações. Além de ter a atribuição de legislar sobre matéria penal, o Congresso Nacional tem o poder de

fiscalizar as entidades da Administração pública direta e indireta que integram o sistema de justiça criminal.

A segurança pública, por sua vez, resulta das ações policiais repressivas ou preventivas, as quais tem por objetivo garantir que as normas estabelecidas no código penal e na lei das contravenções sejam observadas. A segurança pública, não envolve, portanto, nenhum aspecto da formulação da Lei penal, mas apenas sua transformação em ações capazes de garantir a ordem pública. O papel do Congresso Nacional na área da segurança pública é, portanto, o de agente fiscalizador, já que a formulação e a execução das políticas de segurança competem aos Estados.

A confusão conceitual entre política criminal e segurança pública contribuiu para obstruir a investigação sobre o papel do Congresso Nacional na definição das políticas nesses dois campos. Efetivamente, não encontramos no levantamento bibliográfico realizado nenhum estudo sistemático sobre o papel do CN na área da segurança ou na definição da política criminal. O tema ficou fora da atenção dos especialistas em segurança e ficou fora também do foco dos estudos sobre o legislativo.

Em face do caráter incipiente da literatura sobre a atuação do Congresso Nacional nessas áreas optamos por oferecer uma abordagem mais descritiva do tema. Nossas questões de pesquisa devem ser entendidas como um roteiro introdutório sobre a atuação do Congresso na área de política criminal e segurança pública.

Pretendemos subsidiar o leitor com informações básicas sobre duas questões principais:

- 1) Qual a produção legislativa sobre política criminal e segurança pública? Como se distribui a autoria (Executivo versus Legislativo) das proposituras?
- 2) Qual a agenda do Legislativo nessas áreas e qual a agenda do Executivo? O que foi votado e o que foi aprovado?

A conclusão do artigo pretende avançar alguns comentários sobre a direção seguida nas mudanças na Política Criminal e comparar as principais políticas do governo FHC e Lula.

Breve balanço dos estudos sobre as políticas de segurança pública e política criminal em âmbito nacional

Embora a segurança pública tenha crescido em importância na agenda política nacional desde a redemocratização e ainda que nesse mesmo período o tema tenha se transformado em uma das principais preocupações do públi-

co, o interesse dos cientistas políticos em estudar o tema com um instrumental teórico e metodológico próprios da disciplina foi mínimo. Há alguns poucos estudos a serem citados – não limitados à ciência política - que são na verdade cronologias comentadas da política de segurança durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e Lula (Adorno, 1999 e 2003; Soares, 2006). Há ainda um conjunto de trabalhos que são posicionamentos programáticos com propostas de reforma ou de crítica ao modelo atual (Bicudo, 2000; Cano, 2006; Bengochea et al, 2004).

O desinteresse pelos aspectos político-institucionais na literatura de ciências sociais sobre a segurança pública parece refletir o fato de que a vertente principal da literatura não está voltada para a análise das políticas de segurança ou para a política criminal, mas para a reflexão sobre a defesa dos Direitos Humanos e o problema do controle externo sobre as atividades policiais. Entre os autores mais citados na área (Adorno, 1995, 2002; Pinheiro 1991; Caldeira, 2000) é possível identificar certa unidade teórica que tem por base uma visão culturalista da violência na sociedade brasileira. O foco principal desses estudos é a explicação das consequências políticas da violência, como a erosão da qualidade do regime democrático, e não propriamente os efeitos que as políticas públicas de segurança podem ter sobre o crime.

Há outra lacuna analítica importante. A pergunta principal dos estudos que constituem o corpo principal da literatura sobre o tema no Brasil (mais autores e exemplos aparecerão em seguida) não diz respeito aos fatores políticos ou aos processos institucionais que determinam as variações na política criminal e nas políticas de segurança pública – como é o nosso interesse nesse artigo. De forma resumida é possível identificar a principal questão dessa literatura como a busca de uma explicação para a prevalência estrutural da violência na sociedade brasileira.

Caldeira (2000), por exemplo, associa a violência policial a “um traço característico do *ethos* de nossa sociedade”. O argumento é de tipo *path dependence*: a violência é tratada como o resultado de um processo histórico em que o sistema político, em particular o sistema de justiça criminal, tem uma capacidade limitada de intervenção, uma vez que a violência seria um traço razoavelmente estável da sociedade. Argumento semelhante é encontrado no trabalho de Kant de Lima que vê “as relações entre modelos repressivos de controle social, formas inquisitoriais de produção da verdade jurídica e desigualdade jurídica” como “um todo coerente em nossa justiça criminal” (Lima, 2004). Há um diagnóstico comum, que deriva dessa visão culturalista da democracia, de que a simples mudança institucional (ou mesmo da Lei Penal)

não será capaz de alterar o quadro social mais amplo no qual o problema da violência encontra-se inscrito.

O problema do controle do crime estaria subordinado, nessa perspectiva, a outro problema: o processo de democratização da sociedade - que deveria atingir também a economia. A desigualdade e a dinâmica da economia seriam importantes na explicação do crime na medida em que funcionam como elementos que retroalimentam uma cultura política hierárquica, elitista e anti-participativa, que caracteriza a sociedade brasileira. Zaluar (2007) é outra autora alinhada com a tradição culturalista dominante e que atribui à “inércia institucional” a ineficácia observada no sistema de justiça durante o atual período democrático. Sua visão é a de que há um longo ciclo de permanência da cultura autoritária e hierárquica no Brasil que explica o mau funcionamento das instituições de segurança e justiça tal como a vemos hoje.

Embora enfatize aspectos mais institucionais do que culturais em suas análises sobre as relações entre civis e militares, Zaverrucha (2006) também aposta no argumento de tipo *path-dependent* ao analisar a ação dos órgãos de segurança durante a redemocratização e conclui que o “militarismo é um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceito” (Zaverrucha, 2006, p. 81) no Brasil e que o governo de Fernando Henrique Cardoso contribuiu decididamente para ampliar o controle militar sobre órgãos civis da área de segurança pública.

O resumo que fazemos dessa literatura baseada em hipóteses culturalistas e em argumentos do tipo *path-dependent* é que esses parecem conduzir a um duplo “ponto cego” na reflexão sobre a política criminal e de segurança pública. O primeiro ponto cego é produzido pela lentidão e pela complexidade associadas às mudanças culturais e estruturais na sociedade, o que torna muito difícil isolar o papel desempenhado por variáveis específicas nesses processos.

O segundo ponto cego é produzido pela rejeição do pressuposto do comportamento racional e auto-interessado dos infratores. Na visão culturalista, infratores não são vistos como agentes que respondem a incentivos. Principalmente os incentivos negativos representados na Lei penal. Portanto, analisar as mudanças na Lei tende a ser visto como um esforço quase inútil nessa perspectiva. Não obstante à sua falta de efeito sobre o comportamento dos infratores, é visto como um movimento social conservador que reflete o medo das elites e dos grupos privilegiados diante da ameaça representada pelas classes subalternas.

Entre os poucos artigos mais analíticos que encontramos sobre o assunto destaca-se o trabalho de Medeiros (2004) sobre a unificação das polícias. Sua hipótese principal é que “a proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa ... de alterar ... mitos, atores relevantes e organizações institucionalizantes, na formação de um campo propriamente policial” (Medeiros, 2004, p. 274). O referido “campo policial” está relacionado ao conceito de “campos institucionais”, o qual é “definido por um processo de isomorfismo entre determinadas organizações, que compartilham mitos e fontes de legitimidade” (idem). Disso decorre uma conclusão um tanto singela de que “a proposta de unificação pode ser vista como democrática, independentemente de critérios técnicos e relaciona-se à noção de que Polícia, Justiça e Forças Armadas são organizações distintas.” (p. 289).

#### MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE DO CRIME

Um pouco mais acima, ao comentar nossa motivação, afirmamos que o objetivo desse artigo era o de avaliar o sentido das mudanças ocorridas na política criminal e de segurança pública, destacando os efeitos potenciais dessas políticas sobre o crime. Há nessa afirmação um conceito subjacente de que o controle do crime pode ser obtido por meio de incentivos que são produzidos pela Lei Penal e pelas ações das instituições de segurança pública.

O ponto de partida nessa forma de pensar o crime é geralmente atribuído, contemporaneamente, ao estudo seminal de Becker (1968). Becker posiciona o infrator como um indivíduo racional, que analisa suas possibilidades de ganho e punição de forma a maximizar seus benefícios privados. No modelo proposto por Becker é possível diferenciar duas formas principais de atuar sobre o crime: a dissuasão (*deterrence*) e a inabilitação (*incapacitation*). A dissuasão funciona na medida em que o criminoso assimila o efeito de uma determinada punição no momento em que decide se comete ou não um crime. A inabilitação diz respeito ao tempo que o criminoso passa na prisão. Durante esse período ele estará impossibilitado de cometer outros crimes.

Nessa perspectiva econômica do delito, o crime não é mais visto como o produto de uma estrutura social inadequada, nem a manifestação de uma escolha que reflete certas características individuais permanentes (moral, genética, etc). Ao contrário, o crime está associado a uma escolha (na qual não concorrem valores, a estrutura biológica, ou a experiência cultural). O crime é um evento que possui características similares a outras atividades humanas e, portanto, pode ser explicado pelo efeito de determinadas estruturas de

oportunidade sobre preferências individuais dadas, típicas de um agente racional maximizador.

Os indivíduos analisam e calculam a diferença entre os custos do crime e os benefícios (pecuniários ou não-pecuniários) do mesmo. Se o valor esperado do crime superar o valor esperado dos benefícios, então existe um comportamento racional que explica a escolha do indivíduo pela ação criminosa. Em resumo, a oferta de crimes encontra-se sujeita ao controle da sociedade por meio de incentivos econômicos. Esses incentivos podem ser tanto produzidos pelas diferenças de ganhos obtidos em atividades legais frente às ilegais (aumento de salários, escolaridade, educação, etc.), quanto pelo sistema penal que estabelece uma determinada estrutura de penas por delito e pela probabilidade de detenção e condenação dos criminosos. É nesse ponto que conectamos o nosso estudo empírico ao modelo teórico sobre o efeito da punição e da incapacitação discutido nessa seção: a política criminal e as políticas de segurança pública alteram a estrutura de oferta do crime por meio de mecanismos simples como a severidade da pena e a probabilidade de punição.

Qual tem sido a direção do efeito – por exemplo, mais ou menos penalistas, ou mais ou menos repressivos - das medidas penais e de segurança pública que tramitaram no CN nos últimos três anos?

#### ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES<sup>1</sup>

O Executivo Federal é o principal responsável pelas proposições nas áreas de política criminal e segurança pública: das 153 matérias encontradas entre as 2747 proposições produzidas nas três Legislaturas estudadas, 126 foram expedidas pelo Executivo (82,4%), sendo a Câmara dos Deputados autora de 19 proposições e o Senado de apenas 8,68% das proposituras foram transformadas em normas jurídicas e os 32% estão distribuídos entre propostas arquivadas, rejeitadas, retiradas pelo autor, suspensas, apensadas entre outros destinos, o que resultou em uma amostra de 104 proposituras.

Outra constatação importante é que a participação do Executivo Federal nessas matérias não se dá prioritariamente por meio de Medidas Provisórias (são 20% das iniciativas do EF), mas sim por meio de PLs: foram 69 (66% das proposições do EF).

---

1 O período de abrangência de nosso estudo cobre a produção legislativa no primeiro e segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (50ª e 51ª Legislaturas) e no primeiro governo do Presidente Lula (52ª Legislatura).

O Legislativo tem uma pauta diferente do Executivo como indica a tabela 1. O primeiro poder parece mais preocupado em propor alterações na Lei penal do que o segundo, que embora também tenha concentrado suas ações nas proposições de mudança nesse tema, o fez em menor proporção.

**Tabela 1.** *Temas das Proposições segundo a Origem*

<b>Tema da Proposição</b>	<b>CD</b>	<b>Origem EF</b>	<b>SF</b>	<b>Total</b>
Polícia e Policiamento	10.5	23.1	0.0	19.9
Sistema Penitenciário	0.0	8.7	0.0	6.9
Org Sistema Justiça Criminal	0.0	8.7	0.0	6.9
Lei Penal	68.4	43.3	75.0	48.9
Execução Penal	5.3	4.8	0.0	4.6
Outros	15.8	11.5	25.0	13.0

Vamos então responder com mais detalhes à nossa primeira questão: Quais são as características da produção advinda do Legislativo, no que tange às matérias criminais? Complementarmente devemos ainda observar o trâmite das matérias, ou seja, como estas contribuições tramitam, quantas são votadas, quantas são encerradas somente por votação simbólica, quantas vão para votação nominal e quais as características que as levam a ser votadas nominalmente pelos deputados.

Identificamos que se a participação do Congresso existe, esta não está vinculada à propositura de leis. Ainda, poderíamos pensar que a legislação sobre segurança é mais frequente na forma de MPs do que de projetos de lei. Isso induziria, portanto, a um predomínio do Executivo que não estaria relacionado à iniciativa em si, mas que estaria relacionado ao formato da legislação proposta. Para dirimir as dúvidas, apuramos o tipo do projeto tramitado e constatamos que 62,7% são Projetos de Lei. Esse dado indica que as ações do Legislativo não são predominantes no que tange à segurança e criminalidade. A maior parte dos projetos são leis ordinárias, que poderiam ser editadas por ambas as casas e, mesmo assim, o Executivo predomina. Isso confirma a hipótese de que estamos diante de um poder ausente nessa matéria.

Quando analisamos o trâmite das proposições, ou seja, quantas foram, no período, para votação nominal e quantas foram encerradas por votação simbó-

lica, constatamos que 77% das proposições foram encerradas por votações simbólicas, considerando-se as iniciativas propostas pelo Legislativo, ou mais de 90% quando a CD ou SF foram as casas revisoras. Isso indica que, apesar da importância do tema, ele não gera conflito suficiente (ou os consensos são rapidamente estabelecidos) para que seja levado à votação nominal com frequência.

Diante desse achado, fomos levados a analisar os casos que foram para votação nominal. Isso nos auxilia a esclarecer quais os temas que levariam a uma posição reativa do Congresso. Constatamos que em geral as matérias que foram à votação são as mudanças de natureza penal (código penal, da execução e processo). O papel reativo do CN parece limitado e focado principalmente em questões punitivas. Essa última afirmação precisa ser equilibrada: se controlarmos para o fato da Lei ter sido aprovada pelo poder proponente, será possível constatar que a despeito da pouca iniciativa, o Legislativo tem tido sucesso em transformar seus projetos em normas jurídicas.

Isso pode representar duas coisas: a primeira é que, apesar do pequeno interesse em propor, o Legislativo tem grande poder de imposição de sua agenda de segurança (hipótese positiva). A segunda é que ele aprova tudo que propõe devido aos Deputados e Senadores focarem em pequenos nichos onde não há conflito e a importância relativa é pequena para a alteração do *status quo ante* (hipótese negativa<sup>2</sup>). Para respondermos a esta questão devemos então analisar os temas recorrentes na agenda de Segurança e Criminalidade, controlando a iniciativa das proposições. Encontramos um resultado bem interessante: o Congresso, se retirarmos as matérias orçamentárias e de custeio, tem sim um papel importante. O Congresso legisla mais, proporcionalmente falando, que o Executivo em questões substantivas como o aumento de penas, na definição de novos delitos, em mudanças no Código de Processo Penal ou de Execução Penal, entre outros temas.

O problema central é que, comparativamente, mesmo retirando estas matérias, o Executivo tem predominância numérica. Ou seja, ainda que no que tange à definição de modalidades infracionais, o Legislativo dedique 29,6% de suas leis, elas representam em termos absolutos metade dos 11,9% de leis do Executivo. Isso nos leva novamente ao problema da falta de iniciativa do CN nessa matéria. Os dados indicam que o CN está tratando de questões relevantes nessa matéria, mas a produção ainda é incipiente.

---

2 Ou seja, fazendo uma analogia com um jogo repetido, os parlamentares, por terem mais informação sobre as posições de seus companheiros, acabam por desenhar suas proposições de modo calculado, de acordo com a posição do votante mediano e o *status quo*, prevendo de antemão (por indução retroativa), quais serão os possíveis focos de conflito.

Outro problema importante diz respeito ao tempo de tramitação das matérias. Constatamos que as discrepâncias entre Executivo e Legislativo são bem salientes. Em média uma matéria, iniciada no Legislativo, leva 907 dias (dois anos e seis meses aproximadamente) tramitando até sua conversão em norma jurídica. Quando a origem é o Executivo, a média cai para 602 dias (um ano e oito meses aproximadamente).

Desta forma, podemos ver que se esperamos uma reação pronta do poder público, via leis, a algum problema ligado à segurança, é preferível que venha do Executivo, que possui instrumentos, como pedido de urgência, ou mesmo edição de MPs, que poderiam acelerar a aprovação de sua agenda e assim, responder prontamente aos problemas da área.

#### EFEITOS PRETENDIDOS PELA LEGISLAÇÃO E DIFERENÇA ENTRE OS GOVERNOS

**H**á diferenças importantes entre os governos FHC e Lula com relação às propostas de mudanças na Lei Penal. Nos dois governos de FHC foram aprovadas 15 alterações na Lei Penal (26% das proposições do EF eram sobre esse tema) contra apenas uma proposta de modificação realizada no primeiro governo Lula que ainda aguarda votação (4% das proposições do EF no 1º governo Lula). O PL 6793 de 2006 integra o que ficou conhecido como o “pacote da segurança pública” e torna mais rígido o benefício da progressão para os que foram condenados por crime hediondo. A proposta estabelece a exigência de que a pena seja inicialmente cumprida em regime fechado, concedendo o benefício da progressão de regime prisional apenas após o cumprimento de 1/3 da pena<sup>3</sup>.

Além dessa diferença na quantidade de matérias encaminhadas pelos dois governos e na composição das áreas, até que ponto é possível depreender dessa análise que existem diferenças quanto à política criminal nos governos FHC e Lula?

Desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública no Governo Fernando Henrique Cardoso em 1997, a grande novidade na área foi a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2003, apresentado como o início de “uma nova etapa na história da segurança pública brasileira” com a intenção de articular as ações dos diferentes níveis de governo na área da segurança pública e da Justiça Criminal. Na prática, no

3 [http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=318362](http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=318362)

entanto, o projeto apoiava-se muito mais em uma retórica de cooperação do que em mecanismos baseados em incentivos. E o ótimo apelo da sigla não resistiu à fragilidade de sua engenharia institucional.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), embora fora do escopo desse estudo, pois trata-se de um programa que foi aprovado em 2007, é ponto de chegada da política do Governo Lula para a área de segurança e sua principal realização. Esse é outro exemplo de uma iniciativa Federal que também não apresenta um balanço muito convincente até o momento. Esse programa tem uma série de características que em certo sentido marcaram uma ruptura com as iniciativas anteriores na área, mas até o momento, é possível dizer apenas que o programa é mais um conceito, um anúncio, do que propriamente um projeto consistente com objetivos viáveis. São 94 ações propostas para serem realizadas até 2012, quase todas de natureza educacional, cultural e assistencial, voltadas para os segmentos demográficos de maior risco de vitimização. A retórica empregada prevê uma nova conjugação entre políticas de segurança pública e políticas sociais, e o seu elemento diferencial é o foco na juventude e também no território (as regiões metropolitanas mais violentas do país).

Os recursos mobilizados pelo governo federal para promover essas iniciativas não são desprezíveis. No orçamento de 2009 estavam previstos gastos de R\$ 1,2 bilhão de reais. Do montante incluído no orçamento, 45% serão gastos com bolsas de complementação salarial e mais 13% para desenvolver políticas sociais. Deduzidos ainda os gastos com administração e propaganda, restarão 450 milhões previstos para serem gastos em 2009 nas atividades fins, o que corresponde a 39% da dotação total.

A sustentação política ao PRONASCI tem crescido desde que foi lançado em 2007 (sua implementação ocorreu no ano de 2008). Em parte porque ao destinar recursos para o investimento em programas educacionais e de lazer, o programa amplia o interesse dos políticos locais nessas verbas, pois o retorno eleitoral desse tipo de intervenção (por exemplo, inaugurar uma nova quadra de esporte em um bairro de periferia) é provavelmente maior do que desenvolver um novo sistema de gestão para as polícias ou mesmo equipar a polícia com novas viaturas. Mais uma vantagem: é quase impossível, do ponto de vista político, em um país desigual como o Brasil, opor-se a gastos sociais, mesmo que esses sejam feitos à custa de investimentos na segurança pública.

Em um país marcado por altos níveis de desigualdade e pobreza e deficiências marcantes na provisão de serviços de saúde e educação é muitas vezes difícil aceitar a hipótese de que as políticas de segurança pública têm uma

identidade própria como política pública. No entanto, o argumento de que as ações difusas, apresentadas como preventivas, devem ter primazia sobre as ações dissuasórias não parece uma escolha justa do ponto de vista da atual geração de jovens, que continuará exposta a níveis altos de violência enquanto esperam pelos efeitos do desenvolvimento econômico ou pelos benefícios que pode trazer a melhoria das condições sociais no futuro.

Os recursos que serão necessários para controlar o crime na sociedade brasileira, sem ilusões de atalhos políticos, certamente farão falta para atender a outras demandas sociais igualmente urgentes. Como sociedade, é preciso se estar preparado para o dissenso sobre como será possível atingir esses objetivos, mas dificilmente uma legislação tolerante com o consumo de drogas, ou a destinação do orçamento da segurança pública para programas sociais terá qualquer implicação positiva para o trabalho do sistema de justiça criminal, tendo em vista o alto nível de violência e criminalidade na sociedade brasileira. Com certeza as escolhas políticas nessa área não serão fáceis.

**Leandro Piquet Carneiro** é Mestre e Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ do Rio de Janeiro e fez seu pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da USP. Economista graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem especialização em métodos quantitativos de pesquisa pelo Inter University Consortium for Political and Social Research (ICPSR) da Universidade de Michigan. Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e coordenador do programa de pesquisa em segurança e criminalidade do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas (NUPPs) da mesma universidade. Foi professor do Departamento de Ciência Política da USP (2000 a 2009) e pesquisador visitante do Taubman Center da John F. Kennedy School of Government, Harvard University (2006-2007). É membro de conselho editorial da Revista Opinião Pública e do Conselho Consultivo do Centro de Estudos da Opinião Pública CESOP da Universidade Estadual de Campinas.

**Umberto Guarnier Mignozzetti** é Bacharel em Ciências Sociais, Mestre e Doutorando em Ciência Política pela USP. Área de concentração: Métodos Quantitativos em Ciência Política.

**Rafael Moreira** é graduando em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, acaba de cursar parte de seu bacharelado na Universidade Autônoma de Barcelona. Já desenvolveu projeto de pesquisa na área de Antropologia Urbana vinculada ao NAU – Nucleo de Antropologia Urbana e na área de Teoria Política vinculada ao Departamento de Ciência Política, junto ao qual também foi representante discente da graduação.

## BIBLIOGRAFIA

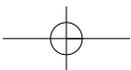
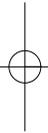
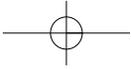
- ADORNO, S. Insegurança versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, 11(2): 129-153, outubro, São Paulo, 1999.
- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, novembro, 2003.
- BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169-217, 1968.
- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, março, 2004.
- BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14, n. 40, Dezembro, 2000.
- CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur, Revista Internacional de Direitos humanos*, São Paulo, v. 3, n. , 2006.
- CERQUEIRA, C. M. N. Políticas de Segurança Pública para um Estado Democrático de Direito Chamado Brasil. Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade, ano 1, n. 2, p. 191-211, 1996.
- DELMAS-MARTY, M. *Os grandes sistemas de política criminal*. Barueri: Manole, 2004.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.
- KANT DE LIMA, R. Direitos civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, março, 2004.
- MEDEIROS, M. A. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. A Arma e a Flor: Formação da Organização Policial, Consenso e Violência. *Tempo Social*, vol. 9, n. 1, p. 155-167, 1997.
- SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, Dec, 2006.
- ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estud. av.*, São Paulo, v. 21, n. 61, Dezembro, 2007.
- ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, dez, 2006.

## ANEXOS

*Anexo - Tabela I*

*CPIs na área de Segurança Pública Realizadas nas  
50<sup>a</sup>, 51<sup>a</sup> (1999-2002) e 52<sup>a</sup> (2003-2006) Legislaturas*

<b>Codificação</b>	<b>Descrição</b>
CPIARMAS	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas.
CPIBIOPI	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a "Investigar o Tráfico de Animais e Plantas Silvestres Brasileiros, a Exploração e Comércio Ilegal de Madeira e a Biopirataria no País"
CPICOMB	Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar operações no setor de combustíveis, relacionadas com a sonegação dos tributos, máfia, adulteração e suposta indústria de liminares
CPIELETR	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o processo de privatização das empresas do setor elétrico brasileiro e o papel nele desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
CPIGRUPO	Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a "investigar a ação criminosa das milícias privadas e dos grupos de extermínio em toda a Região Nordeste"
CPIORGAO	Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a atuação de organizações criminosas atuantes no tráfico de órgãos humanos
CPIPIRAT	Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar fatos relacionados à pirataria de produtos industrializados e sonegação fiscal



# O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006

83

DIOGO AUGUSTO FERRARI

## INTRODUÇÃO

**N**o sistema político brasileiro, a iniciativa e a condução das negociações de tratados internacionais<sup>1</sup> são de competência do Poder Executivo. Os principais condutores da Política Externa são o Ministério das Relações Exteriores, ou Itamaraty, e o Presidente da República, que exerce cumulativamente a função de chefe de Estado e chefe de Governo (Brasil, CF, 1988). O Congresso Nacional tem competências limitadas, e um de seus principais meios institucionais de participação é a apreciação dos tratados internacionais negociados pelo Executivo (Brasil, CF, 1988; Lima e Santos, 2000; Medeiros, 1983). A apreciação dos tratados pelo Congresso, obrigatória segundo a Constituição Federal de 1988, ocorre *ex post*, ou seja, depois que a negociação internacional foi conduzida pelo Executivo e formalizada junto aos outros signatários internacionais (Brasil, CF, 1988, art.84 e art. 49). O Congresso, então, pode ratificar inteiramente ou não o tratado. O Congresso possui poder de veto absoluto, que não pode ser derrubado por outro Poder. Além disso, há a possibilidade formal *ex post*, ainda que controversa, de o Congresso propor que alterações sejam incorporadas pelo Executivo ao tratado.

1 A constituição de 1988 não distingue entre *tratados*, *atos* e *acordos internacionais*. Segundo Rezek (2000), o tratado diz respeito a um acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, destinado a produzir efeitos jurídicos. Assim, os vocábulos *acordos*, *tratados* e *atos internacionais* são utilizados aqui com o mesmo significado.

As competências e a posição institucional do Congresso em relação à Presidência e ao Itamaraty em assuntos de Política Externa têm gerado interpretações divergentes quanto ao seu real poder de influenciar nos resultados das negociações dos tratados ou mesmo de cumprir um papel institucional efetivo de freio e contrapeso nesse âmbito. Se todos os estudos sobre a participação do Congresso em Política Externa reconhecem a preponderância do Executivo, divergem quanto ao Congresso ter um papel que na prática pode ser considerado inexpressivo, ou se essa participação é mais expressiva do que se supõe, seja porque crescente ao longo dos anos de democracia recente, seja porque tem sido pontual, se concentrando em certos temas, seja porque tal atuação é de fato expressiva dentro do que lhe foi atribuído constitucionalmente.

Como parte de um projeto de pesquisa mais amplo sobre a atuação do Congresso Nacional no contexto do presidencialismo de coalizão, o presente texto se enquadra nesse debate, apresentando uma análise empírica da atuação do Congresso de modo geral, mas também dos parlamentares e dos partidos, em sua atuação no que diz respeito à tramitação dos tratados intralegislativo, com o duplo intuito de diagnosticar a atuação institucional desses atores e de verificar as possibilidades de incluírem suas preferências nos resultados substantivos expressos no corpo dos tratados internacionais. O material empírico analisado é a tramitação dos tratados negociados pelo Executivo enviados à apreciação do Congresso entre 1999 e 2006 – duas legislaturas, portanto – bem como as regras Constitucionais e Regimentais que determinam a participação desses atores políticos nesse âmbito.

#### ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL EM POLÍTICA EXTERNA E NA CELEBRAÇÃO DE TRATADOS: O QUE DIZ A LITERATURA

**H**á certo consenso a respeito da baixa participação congressual na celebração de tratados internacionais. Não é consensual o grau dessa participação, o que a explicaria, e se ela implica ou não, ao fim e ao cabo, em inclusão de preferências diferentes daquelas que constam no tratado conforme originalmente negociado. Esquemáticamente, os principais argumentos sobre a participação do Congresso em Política Externa em geral, e na apreciação de tratados em específico, são: (1) há certa exigência intrínseca de especialização para o debate adequado dos temas de Política Externa devido a sua complexidade inerente, que associado a falta de tempo, estrutura e informação, torna a delegação por parte do Congresso a opção recorrente (cf.

discussão em Alexandre, 2006); (2) há um insulamento institucional que concentra a formulação de políticas nos órgãos do Executivo responsáveis pelas negociações internacionais, em especial o Itamaraty, que conta com alto grau de excelência, tradição e autonomia de modo que o congresso coloca-se como ator menor historicamente (Cheibub, 1984, 1985); (3) as competências constitucionais do Legislativo são restritas e ineficazes, principalmente considerando as demandas do novo contexto de economia globalizada e de abertura econômica e política brasileira; o desenho constitucional de delegação foi eficiente somente enquanto o modelo de comércio exterior não havia se alterado; o Congresso tem abdicado, assim, de tomar parte mais ativa nesse âmbito em favor do Executivo, resumindo sua participação ao referendo *ex post* dos tratados internacionais (Lima e Santos 1998, 2001); (4) os incentivos eleitorais são baixos, desestimulando a participação dos parlamentares (Oliveira, 2004); (5) o presidencialismo de coalizão brasileiro dá significativos poderes ao Executivo e aos líderes, como o requerimento de urgência, instrumento que, entre outros, de um lado força o Congresso a cooperar com o Executivo para a aprovação dos tratados e de outro restringe significativamente sua participação (Diniz e Ribeiro, 2008, p.11); (6) o Congresso só busca interferir, em geral, no plano da Política Externa quando despertado por setores sociais, funcionando como um mecanismo de *alarme de incêndio* (Alexandre, 2006); (7) os interesses do Legislativo têm convergido com os do Executivo, a exemplo da questão da integração regional expressa pelo Mercosul e, portanto, essa convergência de interesses tem resultado em baixa necessidade de ações por parte dos atores no Congresso nesse âmbito, porém os parlamentares não são desinteressados e buscam aumentar sua participação em caso de divergências com o Executivo (Neves, 2003); finalmente (8) os parlamentares dispõem de alguns instrumentos de participação, como pedidos de vista, requerimentos de audiência pública e de esclarecimento, de modo que os parlamentares são interessados, e possuem algumas possibilidades institucionais de participação que nem sempre aparecem no conjunto de dados analisados, escondendo algumas dimensões da participação que por sua vez pode ser maior do que em geral se tem proclamado (Maio e Cesar, 2004).

Das proposições acima dois fatores explicativos, em especial, foram trabalhados na presente pesquisa à luz da análise empírica da atividade congressual na apreciação de tratados. Esses dois fatores explicativos discutidos aqui são: as regras institucionais que regulam a participação nesse âmbito e sua consequência sobre a distribuição de atores e poderes; e o interesse dos atores

congressuais na participação. O destaque é dado à análise do primeiro fator, uma vez que a pergunta de pesquisa pode ser formulada como se segue: dado que atores políticos no Congresso tenham interesse em determinado tratado internacional, qual é o efeito, se é que há algum que seja por si relevante nesse âmbito decisório específico, das regras institucionais sobre sua capacidade de incluir preferências no corpo de tratados internacionais já formalizados pelo Executivo, mas sujeitos a ratificação congressional.

#### OS PONTOS DE VETO DO CONGRESSO NA APRECIÇÃO DE TRATADOS

Segundo a constituição de 1988, a iniciativa e a condução das negociações de tratados internacionais são de competência do Poder Executivo, cabendo ao Congresso a apreciação *ex post factum*. Segundo Rezek (2000) há somente três categorias de tratados internacionais que dispensam a apreciação pelo Legislativo: acordo feito pelo Executivo como subproduto de tratado vigente; como expressão de diplomacia ordinária; ou acordos sobre interpretação de cláusulas já vigentes. Tais acordos seguem a chamada forma simplificada de tramitação. Todos os outros devem ser apreciados pelo Congresso. O Legislativo tem a prerrogativa constitucional de sustar o decreto presidencial relacionado a um tratado internacional através de um decreto legislativo caso ele, devendo sê-lo, não tenha sido apreciado por esse poder. Para a entrada em vigor final, um acordo internacional necessita, assim, da atuação conjunta dos dois poderes.

Após o tratado já ter sido negociado e formalizado junto aos signatários no plano internacional, o Executivo envia-o para a ratificação do Congresso através de uma *Mensagem Presidencial* à Mesa da Câmara, que é então a casa iniciadora<sup>2</sup>. A Mesa despacha a *Mensagem* para a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN<sup>3</sup>. Regularmente, a *Mensagem* do tratado tramita em regime de prioridade<sup>4</sup> na CREDN, que tem, portanto, um prazo de dez sessões para examinar e decidir sobre a proposição<sup>5</sup> e o relator

---

2 Brasil, CF, Art. 64

3 No caso de matérias relativas ao Mercosul, ela é avaliada primeiramente pela Comissão Mista do Mercosul, composta por Deputados e Senadores.

4 Brasil, RICD, art.151, 2, “a”.

5 Brasil, RICD, art. 52, II.

tem o prazo de cinco sessões<sup>6</sup> para apresentar seu parecer<sup>7</sup>. Aprovado na CREDN, ela emite um Projeto de Decreto Legislativo (PDL), que passa então a tramitar em regime de urgência nas demais comissões competentes<sup>8</sup>, o que implica em uma deliberação mais ágil, em tese, com prazo para cada comissão examiná-lo de cinco sessões<sup>9</sup>. Além da CREDN, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) é a outra comissão que avalia obrigatoriamente o PDL, analisando aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e eventualmente avalia também o mérito<sup>10</sup>. Também é obrigatória a avaliação pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) caso o tratado implique em gastos orçamentários<sup>11</sup>. Outras comissões avaliam o tratado somente se o mérito incidir em área de sua competência. Após a apreciação pelas comissões, vai ao Plenário da Câmara e, se aprovado nessa casa, o PDL é enviado ao Senado.

No Senado o PDL, regimentalmente, deve ser apreciado somente pela CRE. A comissão tem cinco dias para propor emendas, e quinze dias para opinar sobre o projeto e sobre as emendas, prazo prorrogável por igual período<sup>12</sup>. As matérias são incluídas então na Ordem do dia no Senado a juízo do Presidente da Casa<sup>13</sup>, mas não podem ficar na mesa por mais de um mês<sup>14</sup>.

Vale destacar que todos os tratados internacionais devem ser apreciados em plenário na Câmara, e a exceção se dá somente nos seguintes casos de rejeição: caso a CREDN não aprove a *Mensagem* – nesse caso nem se emite o PDL<sup>15</sup>; na CCJC por inconstitucionalidade ou outro problema de ordem jurídica<sup>16</sup>; por Comissão Especial<sup>17</sup>; finalmente, a Comissão de Finanças e

6 O art. 52 define as regras definitivas para o cumprimento dos prazos, que, salvo exceções expressas no regimento, é de cinco dias para as matérias que tramitam em regime de prioridade.

7 Brasil, RICD, art.52 §1º.

8 Brasil, RICD, art.151, I, “j”.

9 Brasil, RICD, art.52, I.

10 Brasil, RICD, art.53, III.

11 Brasil, RICD, art.53, II.

12 Brasil, RISE, art.376, III.

13 Brasil, RISE, art.163.

14 Brasil, RISE, art. 173.

15 Brasil, RICD, art. 24, II.

16 Brasil, RICD, art. 54, I.

17 Brasil, RICD, art. 34; art. 54 III.

Tributação (CFT) pode rejeitar o projeto por inadequação orçamentária<sup>18</sup>. Mesmo em todos esses casos o PDL vai a Plenário caso haja recurso assinado por um décimo, ao menos, dos deputados<sup>19</sup>. Se a tramitação do PDL não cessou nas comissões vai obrigatoriamente ao Plenário da Câmara para ser incluído na Ordem do Dia. Já no Senado, as comissões podem avaliar *terminativamente* os PDLs se assim o determinar o Presidente do Senado, ouvidas as Lideranças<sup>20</sup>, e nesse caso, portanto, não vai ao Plenário. Poderá, mesmo nesse caso, ser apreciado em Plenário caso haja recurso de um décimo dos Senadores<sup>21</sup>. No Senado, se aprovado, o PDL torna-se um Decreto Legislativo (DL).

Resumindo, os pontos de veto institucionalmente distribuídos no interior do Congresso são as comissões, sendo na Câmara a CREDN e as outras com *poder terminativo*<sup>22</sup> (CCJC, CFT, Comissões Especiais) – desde que não haja recurso de um décimo dos deputados – e no Senado, basicamente, a CRE. Nas duas casas, o Plenário é outro ponto de veto institucional, e somente no Senado o tratado pode regimentalmente ser aprovado sem passar em Plenário. A promulgação final do tratado cabe ao Executivo, mais especificamente ao Presidente, que não é obrigado a fazê-lo, nem é obrigado a justificar-se caso decida pela não promulgação. O veto congressional, se ocorrer, é irrevogável, ou seja, não pode ser derrubado pelo Executivo.

Ainda que vetar um tratado possa ser considerado uma ação reativa, essas considerações mostram que os pontos de veto estão distribuídos e não são desprezíveis. Se fosse legítimo pensar estritamente em termos de divisão de poderes entre Executivo e Legislativo, poder-se-ia dizer que este último, ape-

18 Brasil, RICD, art. 54, I.

19 Brasil, RICD, art.58, §3º, art.132, §2.

20 Brasil, RISE, art.91, § 1º “I”.

21 Brasil, RISE, art.91, § 3 e §4.

22 O Regimento Interno da Câmara diferencia o *poder conclusivo* e o *poder terminativo* das comissões, e os termos têm significados diferentes na Câmara e no Senado. *Poder terminativo* para os tratados implica é poder de rejeitá-lo sem ir a plenário. *Poder conclusivo* é a aprovação na Comissão, sem necessidade de ir a Plenário. Na Câmara, só os casos apresentados têm *poder terminativo* explícito no Regimento Interno (CCJC, CFT, Comissões Especiais). Nesses casos o recurso de no mínimo um décimo dos deputados, se provido (aprovado) para apreciação em Plenário, resulta em *apreciação preliminar* (cf. Brasil, RICD, Cap. III). O *poder conclusivo* diz respeito a proposições que dispensam deliberação final no plenário conforme art.24, II do RICD, mas também pode haver recuso de um décimo dos deputados para apreciação em Plenário. O *poder terminativo* no Senado se assemelha ao *poder conclusivo* da Câmara (cf. Brasil, RISE, art.91, §§ 1º e 2º, e art.92).

sar de ter uma participação *ex post*, é dotado de pontos de veto distribuídos em diversas sub-instâncias, e têm plena condição institucional para vetar um tratado caso assim deseje.

Na prática, mais de 82% do total de 429 tratados analisados que tramitaram no período considerado foram aprovados sem o uso, por qualquer ator do Executivo ou do Congresso, de qualquer dispositivo institucional que modificasse o prazo e os caminhos regulares de tramitação conforme regimento, dispositivos que poderiam ser usados com intuito de adiar, barrar, dificultar ou acelerar a aprovação. As hipóteses discutidas na sessão anterior concorrem, não necessariamente de modo mutuamente excludente, para explicar esse percentual, mas nenhuma fornece explicação suficiente. Além disso, a monocausalidade pode ser descartada. A análise qualitativa desses 82% dos tratados mostrou que a aprovação ocorria ora porque o tratado não versava sobre temas conflituosos e de alto interesse – situação compartilhada por muitos deles; em outros ocorria simplesmente a concordância substantiva, em qualquer área dada sobre a qual versava o tratado. Para a pergunta de pesquisa trabalhada aqui, o que fica claro é que a análise baseada na quantificação do total de casos pode enviasar algumas inferências na medida em que pode incluir muitos casos irrelevantes, ou seja, em que não há grande interesse de participação ou conflito de preferências. Isso pode esconder, adicionalmente, os mecanismos que operam quando há conflito sobre o conteúdo dos tratados entre atores no Executivo e no Congresso, ou entre atores congressuais entre si. Assim, para investigar a pergunta de pesquisa, ou seja, a capacidade dos atores no congresso de incluírem suas preferências durante a tramitação dos tratados, mais importante é analisar os 18% em que houve ação institucional efetiva, na medida em que isso descarta a possibilidade de desinteresse. Vale a ressalva: pode ocorrer que não haja qualquer ação institucional mesmo que haja tanto interesse no conteúdo do tratado pelos atores, quanto conflito entre preferências, o que redundaria em ignorar casos e mecanismos decisivos que regulam as decisões e a participação de diversos atores na celebração de tratados. No entanto, dado o critério de seleção dos casos que fundamentam a inferência apresentada aqui – ação institucional efetiva -, pode-se ter uma boa indicação da capacidade de apor alterações pelos atores no Congresso quando se sabe com certeza que havia interesse desses atores em modificar ou vetar, total ou parcialmente, o tratado, uma vez que se sabe também que a preferência desses atores são divergentes quanto ao conteúdo, e que qualquer mecanismo capaz de evitar a ação institucional não foi suficiente para impedi-la. Vale sublinhar, para clareza metodológica, portanto, que se

entende aqui que o interesse do Executivo é a aprovação do texto do tratado conforme enviado ao Congresso e o interesse dos atores congressuais são que suas preferências, quando apresentadas, sejam incluídas no conteúdo do tratado. Além da possibilidade de veto, há também outros instrumentos institucionais à disposição dos atores no Congresso, como pedidos de vista, votos em separado, apresentação de emendas, e assim por diante, que representam manifestações de preferências e, no mais das vezes, tentativas de incluí-las no conteúdo do tratado. As sessões seguintes apresentam o uso e seus resultados no período desses instrumentos.

#### EMENDAS E RESERVAS DE PARLAMENTARES E PARTIDOS SOBRE OS TRATADOS INTERNACIONAIS APRECIADOS NO CONGRESSO ENTRE 1999 E 2006

A principal ação propositiva à disposição dos atores políticos no congresso é a possibilidade de oposição de emendas ao PDL do tratado. Há certa polêmica entre os juristas quanto à possibilidade de emendar e apresentar reservas<sup>23</sup>. No entanto, a prática corrente é que o Congresso tem apresentado emendas e reservas quando entende que assim deve proceder. Rangel (1991) aponta que *reservas* – também referidas com *ressalvas*, que na prática têm o mesmo efeito – visam suspender a aplicação de cláusulas, enquanto *emendas* visam reformá-las. Dividiu-se aqui as emendas para fins de análise em três tipos fundamentais: *emenda de mérito* (E.M): se dá quando a emenda atinge o mérito do tratado em questão, propondo a alteração do conteúdo substantivo de algum ponto do tratado; emenda de *técnica legislativa* (T.L): geralmente apostas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que avalia a aspectos relativos à redação do texto, ou seja, envolve adequação técnica somente, não resultando em alteração substantiva, não exigindo, assim, qualquer renegociação com os contratantes devido à cláusula modificada; e *cláusula interpretativa* (C.I): ocorre quando há possível ambiguidade de algum termo ou cláusula, e a cláusula interpretativa busca saná-la.

Entre emendas e reservas, foram propostas modificações a mais ou menos 10% dos PDLs. Considerando apenas as emendas de mérito, essa porcentagem é de 1,9%, ou seja, oito tratados dos 429 analisados. Destas,

23 Cf., para uma discussão a esse respeito, Mazzuoli, 2001; Rezek, 2000; Medeiros, 1983; Azevedo, 2001; Brasil, MRE, Pareceres (1990-2000)

das matérias em que consta informação, em um caso a proposta de emenda foi retirada pelo próprio proponente – PDL nº 1154/2004; uma foi aparentemente descartada, sem que se apresentassem maiores explicações, pela emissão de outro parecer que aprovava o tratado integralmente; uma foi aprovada pelo Congresso e incorporada ao Decreto Legislativo, mas o tratado ainda não consta como promulgado pelo Presidente; duas foram rejeitadas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); uma ainda tramita na Câmara. Em um tratado entre os Estados parte do Mercosul, uma sugestão de emenda foi rejeitada na CREDN da Câmara, alegando-se os seguintes motivos, entre outros menos relevantes para a presente análise:

[...], no plano formal, levando em conta a tramitação, o andamento do processo legislativo, visando à apreciação do ato internacional em questão pelo Congresso Nacional, a apresentação da mencionada emenda pela CREDN e sua aprovação, afinal, pelo Plenário, produziria como o efeito direto a inviabilização, na prática e de pronto, da ratificação do Protocolo, uma vez que isso ensejaria a necessidade de sua renegociação, atrasando-se ainda mais sua entrada em vigor. (...) nos parece mais pragmático e útil aos interesses dos reais beneficiários: os estudantes, aguardar e deixar para outra oportunidade o disciplinamento (...) <sup>24</sup>.

O caso talvez mais significativo, inclusive pela importância de seu conteúdo, se deu em um tratado entre Brasil e Ucrânia, relativo a salvaguardas tecnológicas relacionadas ao uso do Centro de Lançamento de Alcântara, o qual recebeu seis emendas de mérito. As emendas foram aprovadas na Câmara. No Senado as emendas foram adotadas, mas não conforme aposto pela Câmara. O Decreto Legislativo emitido pelo Senado que aprova o tratado apresenta as modificações propostas em itens com caráter apenas de sugestão, sem vincular as obrigações que eventualmente seriam vinculadas no caso das emendas originais. Essas emendas de mérito não constam no texto final do tratado promulgado pelo Presidente. Essa transformação das emendas de mérito do Projeto de Decreto Legislativo, que implicariam em redefinir as obrigações das partes contratantes e exigiriam, portanto, sua renegociação, em itens meramente sugestivos que não vinculam obrigações legais, é particular-

24 PDL nº 1021/2003. Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), último acesso em 01/03/11.

mente relevante para indicar uma resposta à pergunta de pesquisa. Primeiro, a situação de apreciação *ex post*, além de deixar por si só o Congresso com um papel menor, reativo, pode ainda se converter em constrangimento à participação e à inclusão de preferências congressuais, divergentes daquelas expressamente formalizadas nos tratados, quando os conflitos são pontuais e esses mesmos atores com divergências são favoráveis de modo geral à aprovação. Nesse caso, a decisão entre os atores congressuais sobre a tentativa de incluir suas preferências se dá nesses termos: ou se opta por manter a alteração proposta, o que por consequência inviabiliza de imediato e indefinidamente o tratado até a renegociação da modificação junto aos outros signatários, ou se aceita os termos conforme definidos pelo Executivo no tratado original, ainda que não se esteja totalmente de acordo com ele. Esse constrangimento é derivado do contexto no qual o Congresso é chamado a opinar *ex post factum*. Tal constrangimento, nos termos aqui colocados, estaria ausente se houvesse participação dos atores do legislativo *ex ante* de algum modo. Segundo, isso reforça o diagnóstico de a regulamentação dos procedimentos de tramitação para o caso de emendas a tratados não estar claramente definida, como as consultas recorrentes ao judiciário<sup>25</sup> por parte de parlamentares têm atestado, e tal situação deixa em aberto essa possibilidade de converter emendas em itens sugestivos, como se deu na opção estratégica adotada pela casa revisora, a favor da aprovação imediata do tratado.

Há uma hipótese plausível em aberto sobre o caminho da incorporação pelo Executivo, nos tratados, de preferências congressuais. Essa incorporação pode ocorrer via cálculo estratégico do Executivo que, conhecendo antecipadamente as preferências ao menos de sua base parlamentar, procura não contrariá-las significativamente no texto dos tratados, dado o poder de veto parlamentar absoluto nesse âmbito. A *antecipação de preferências*, ao mesmo tempo em que implica na possibilidade de incorporar preferências de atores parlamentares, implica que nenhuma ação seja tomada por esses atores caso ela tenha se dado (Putnam, 1988, Neves, 2003). Os dados trabalhados aqui não permitem testar essa hipótese. No entanto, isso não anula os mecanismos apontados.

Olhando para as proposta de emendas e reservas a partir da divisão do Congresso em coalizão e oposição, temos que cerca de 30% foram feitas por parlamentares de partidos da coalizão, em torno de 57% delas por parlamen-

---

25 Cf. Brasil, MRE, Pareceres (1990-2000).

tares ligados à oposição e cerca de 10% por ambos. O uso de outros instrumentos parlamentares é apresentado na sequência.

#### APRECIÇÃO DE TRATADOS E USO DE MECANISMOS REGIMENTAIS

**A** literatura especializada ligada aos estudos do legislativo no Brasil tem demonstrado que o processo decisório no Legislativo Federal é centrado nos partidos; que os atores podem ser divididos no congresso, a grosso modo, em coalizão governista e oposição; que ele é fortemente centralizado na figura dos líderes partidários e do Executivo, de modo que este, não sem custos, é capaz de formar uma coalizão governista e consegue implementar sua agenda sem grandes impedimentos em diversas áreas, senão na maioria delas (cf. Limongi, 1995; 1999, 2007; Pereira e Mueller, 2003, Amorin Neto e Santos, 2001; Meneguello, 1998; Arretche, 2007). Nessa linha e considerando a tramitação de tratados, Diniz e Ribeiro (2008) argumentam que o requerimento de urgência é um importante instrumento regimental nas mãos das lideranças para forçar a cooperação e evitar entraves no Congresso na aprovação do tratado, uma vez que ele implica em acelerar a tramitação e retirar a matéria das comissões, local privilegiado para sua discussão e alteração. Além desse instrumento, os líderes podem a qualquer tempo substituir membros das comissões evitando ações de parlamentares contrários à aprovação (Pereira e Muller, 2003).

Na análise empírica das tramitações, os efeitos de ambos esses instrumentos destacados se mostraram desprezíveis, e não há qualquer correlação significativa entre a coalizão ou partido governista e as tentativas de agilizar o processo de aprovação ou evitar os entraves da oposição via requerimento de urgência. Ao que tudo indica, os pedidos de urgência ocorreram por necessidades mais práticas e substantivas do que decisórias, uma vez que tanto oposição quanto coalizão solicitaram em igual medida a urgência na tramitação, e esses tratados não eram na sua maioria temas conflituosos. Tampouco a substituição de membros nas comissões foi usada estrategicamente pelas lideranças para evitar entraves na aprovação.

Isso não significa que esses instrumentos não sejam importantes para a organização e coordenação do processo decisório intralegislativo pelos líderes partidários e pelo governo. O que a análise mostra é que, para o caso da aprovação de tratados internacionais, esses instrumentos não desempenharam papel relevante no período considerado para constranger a ação de atores congressuais.

## CONCLUSÃO E DISCUSSÕES FINAIS

Entre os anos de 1999 e 2006, em torno de vinte e um projetos de emenda constitucional (PEC's) foram apresentados por parlamentares para tentar regulamentar a consulta *ex ante* ao Congresso, ou mesmo sua autorização, para que o Executivo possa negociar tratados internacionais. Isso pode ser um indicador de interesse em torno dessa área da política, e pode indicar também insatisfação quanto à regulamentação da participação. Considerando as regras de apreciação de tratados atualmente em funcionamento, apontou-se, em primeiro lugar, que há pontos de veto distribuído em diversas instâncias congressuais. O veto congressual é absoluto, e não pode ser derrubado por outro ator político. Em segundo lugar, em termos de capacidade propositiva, no entanto, o contexto de apreciação *ex post*, além de implicar por definição em um espaço de atuação mais restrito do que ocorreria em caso de apreciação *ex ante*, cria um *trade-off* para atores congressuais quando há divergências pontuais entre suas preferências e aquelas expressas no tratado, porém há interesse desses mesmos atores na aprovação do conteúdo geral. Nesse caso os atores no Congresso têm que optar entre tentar incluir suas preferências, o que inviabiliza de imediato e indefinidamente a entrada em vigor do tratado, ou aprová-lo e ignorar as modificações que gostariam.

Adicionalmente, é de se esperar que o Executivo queira aprovar o conteúdo conforme negociado originalmente. Dada a possibilidade de veto e de modificação, é possível que o Executivo evite contrariar o interesse, ao menos, de sua base parlamentar para evitar entraves na aprovação. Isso pode redundar em algum tipo de *antecipação de preferências*, hipótese plausível, mas não enfrentada diretamente aqui.

À luz dessas considerações e da análise apresentada ao longo do trabalho, pode-se apontar que a apreciação *ex ante* pode formalizar o que é um processo informal de *antecipação de preferências*, caso ela realmente ocorra, mas certamente essa modificação pode alterar a situação destacada na qual o *trade-off* se apresenta, o qual obriga os atores no Congresso a escolher entre pressões de ordem prática de um lado – não adiar a entrada em vigor do tratado – e de ordem substantiva de outro.

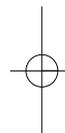
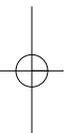
**Diogo Augusto Ferrari** é graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e Mestrando em Ciência Política pela mesma Universidade. Pesquisa atualmente nas áreas de Instituições Políticas, Federalismo e redistribuição. Membro do NUPP's desde 2008.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O congresso brasileiro e a política externa*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Rio de Janeiro: IRI-PUC-Rio, 133 f, 2006.
- AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, no 2, p. 324-343, 1995a.
- \_\_\_\_\_. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM Neto, O.; SANTOS F. A. Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, vol.44 no.2 Rio de Janeiro, 2001.
- ANCÂNTARA, Lucio. Os parlamentos e as relações Internacionais. *Rev. Bras. Polit. Int.* 44 (1): 13-21, 2001.
- ARRETCHE, Marta (2007) The veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 *Period. Bra. Pol. Sc. Rev.* nº 1, v 2, p. 40-73, 2007.
- AZEVEDO, Déborah Bithiah de. *Os Acordos para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos Assinados pelo Brasil*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL . Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF). Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 01 mar.2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno (RICD). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno (RISF). Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) . Acesso em 01 mar.2010.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (MRE), *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty (1990-2000)*. Org. e prefácio de Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros. Ed. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Senado Federal, 9 v, 2002.
- CHEIBUB, Z. B. *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. 140 Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Diplomacia e Construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*. *Dados*. Vol. 28 n.1, 1985.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Braz. political sci. rev.*, vol.3, 2008.

- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso Brasileiro e a política de comércio exterior. In: ENCONTRO DA LATIN-AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), Chicago, 1998.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 265-303, jul./dez, 2000.
- LIMONGI, Fernando; Figueiredo, Argelina. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, vol. 38, nº 3, p. 497-525. 1995.
- \_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.
- \_\_\_\_\_. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, p. 303 a 344, 2002.
- \_\_\_\_\_. Instituições Políticas e Governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira, In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manoel Alcantara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed.UFMG., 2007.
- MAIA, C. C.; CESAR, S.E.M. A diplomacia Congressional: Análise Comparativa do Papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política Exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol.41, nº163, p.363-388, 2004.
- MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MAZZUOLI, V. de O. O Poder Legislativo e os tratados internacionais: o treaty making power na Constituição brasileira de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v.38, n.150, p. 27-53, abr./jun. 2001.
- MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*. Porto Alegre: L&PM, 1983
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MILNER, Helen. V. Maintaining International Commitments in Trade Policy. In: WEAVER, R.K. e ROCKMAN, B.A (eds.). *Do institution matter?* Washington D.C.: The brookings institution, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51, 4, 1997.
- NEVES, J.A de C. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.25, nº1, p. 103-138, 2003.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de . Atores políticos e parlamento brasileiro no Mercosul. *Leviathan, Cadernos de Pesquisa Política*, nº1 p.231-252, 2004.

- \_\_\_\_\_. *Mercosul: Atores Políticos e Grupos de Interesses Brasileiros*. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.
- \_\_\_\_\_. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, p. 735 a 771, 2003.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v.42, n.3, p. 427-461, 1988.
- RANGEL, Vicente Marotta. Emenda dos Tratados Internacionais. *Parecer cj/029do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, de 24 de setembro de 1991*. 12p, 1991
- REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RITTBERGER, Volker. Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories, In: HERMANN , M. G.; e Sundelius B. (eds.), *Comparative Foreign Policy Analysis*. Prentice-Hall, 2005.



# O que fazem as CPIs no Brasil?

*Uma análise dos relatórios finais das  
Comissões Parlamentares de Inquérito*

---

99

DANILO DE PÁDUA CENTURIONE  
FABRICIO VASSELAI  
LUCAS QUEIJA CADAH

## I. INTRODUÇÃO

**A**s Comissões Parlamentares de Inquérito são objeto de sentimentos contraditórios por parte da sociedade e da imprensa. Ao mesmo tempo em que é lugar comum dizer que as CPIs nunca levam a lugar algum, sempre que se acha necessário investigar melhor algum acontecimento no âmbito do governo, defende-se fervorosamente a instalação de CPIs. Ao mesmo tempo em que os críticos têm a certeza prévia de como acabarão (em “pizza”), os governos fazem de tudo para evitá-las e sempre recorrem à frase de que, sobre elas, sabe-se como começam mas nunca como terminam. O objetivo deste artigo é explorar as atribuições, limites e, através de dados, avaliar o desempenho das CPIs. Tentamos responder a pergunta do título verificando se no escopo de suas atribuições as CPIs contribuem para a fiscalização e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* horizontal.

O debate sobre o controle legislativo e o papel das CPIs encontra-se na rubrica de pesquisas sobre *accountability*, conceito cuja definição seminal em torno da ideia de responsabilização é frequentemente atribuída a O’Donnel (1998). Este termo vem sendo largamente utilizado nos trabalhos contemporâneos de ciência política, e o tratamento das chamadas dimensões verticais e

horizontais da *accountability* está crescendo fortemente no debate acadêmico sobre a boa governança: “esse fenômeno traduz um processo mais amplo pelo qual a responsabilização adquiriu grande centralidade não só no léxico das Ciências Sociais, mas também na mídia. É significativo que, no final de 2004, no *site* de buscas Google, o número de referências à responsabilização (*accountability*) tenha alcançado a notável marca de 115 milhões de registros” (Melo 2007, p.12).

Deixando de lado neste trabalho os vários estudos (Manin *et alii*, 2006) e propostas de melhoria na dimensão vertical da *accountability*, ou seja, controle social-eleitoral dos poderes, no estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito interessa-nos de modo particular a extensão legal da *accountability* horizontal. Ou seja, do controle e responsabilização institucional entre poderes. Essas instituições responsáveis pela prestação de contas assumem papel nodal nas democracias representativas por pretenderem assegurar que atores atendam aos interesses dos representados. O fortalecimento efetivo dos mecanismos de controle e fiscalização é uma das condições para o melhoramento da qualidade institucional das novas democracias. E, segundo Figueiredo, “analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre as deficiências dos mecanismos de *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina” (2002, p. 689).

Em termos da *accountability* horizontal as CPIs correspondem ao chamado controle político. Ou seja, é a dimensão da prestação de contas e fiscalização em que os parlamentares organizam-se para investigar um fato passível de inquérito e de natureza eminentemente política. No entanto, seguindo as novas interpretações da Ciência Política sobre a predominância de um Executivo forte garantidor da governabilidade (Figueiredo e Limongi, 1999), muitos autores e atores sociais vêm acusando o que seria a ineficiência das CPIs. A inoperância das CPIs, a ambivalência de seus resultados e até mesmo a utilização dessas comissões como instrumento espúrio, são identificadas como marcas da existência dessas comissões no Congresso Nacional (Reis, 2007). No entanto, assim como a falta de governabilidade no Brasil foi dada de barato durante décadas, poucas pesquisas sistemáticas e empíricas são feitas para investigarmos a situação dos mecanismos de *accountability* horizontal em nosso sistema político. Neste trabalho, pretendemos ajudar nesse esforço. Analisamos os relatórios finais de todas as CPIs instaladas da Câmara, Senado e Mistas entre 1999 e início de 2010, mas sempre à luz do que se pode cobrar das CPIs. Ou seja, à luz de seu escopo e alcance institucional.



## 2. AS CPIS NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

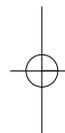
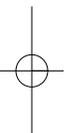


**A** opção das Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de controle da Câmara de Deputados sobre o poder Executivo vem estando presente nas constituições brasileiras desde a carta de 1934, com um breve interregno da carta ditatorial de 1937. Para o Senado, desde a carta de 1946. E como bem aponta Nina (2005), mesmo antes disso, inclusive no Império, já era possível detectar no funcionamento legislativo brasileiro embriões não institucionalizados do que viriam a ser as CPis.

Mas foi com a atual Constituição de 1988 que as comissões parlamentares de inquérito conseguiram seu momento de maior força institucional. Nas palavras de Bulos (2001, p.190), “agora as CPis têm poderes instrutórios, e os seus relatórios, para produzir efeitos, não mais dependem da apreciação prévia do plenário das Casas ou do Congresso Nacional, como era outrora”. Além disso, Nina comenta que a mais recente regulação sobre essas comissões “inovou, dando poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às comissões congressuais de inquérito, que não eram contemplados nos textos anteriores” (2005, p. 372).

No entanto, esse poder judicial das CPis, sempre invocado pela literatura sobre o tema, é em geral pouco especificado. Em parte, porque a própria legislação que regulamenta essas comissões deixa a questão um tanto indefinida, como bem aponta o texto de Moraes: “o artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, ao prever que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, porém foi extremamente lacônico e impreciso, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro não existe, em regra, o juiz-investigador, tarefa deixada institucionalmente a cargo das Polícias Civil e Federal e do Ministério Público (...) em que a separação entre o juiz e o acusador é extremamente rígida” (2000, p. 281).

Na ausência dessa melhor definição legal sobre o escopo de instrumentos de que a Constituição ampara as CPis, o paradigma enxergado por Moraes parece bem acurado. Para ele, essas comissões “portanto e em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal (...). mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário” (2000, p. 282). Do ponto de vista investigativo, por exemplo, na atual Constituição as CPis passaram a poder quebrar sigilos bancários, fiscais e de dados, convocar compulsoriamente testemunhas e investigados, requerer perícias, exames e todo tipo de auxílio à busca de provas – inclusive determinar buscas e apreensões. Ainda que, dife-



rentemente do Poder Judiciário, não possam decretar nenhuma medida cautelar para assegurar “a eficácia de eventual sentença condenatória, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode se exercido por juízes” (STF, 1999). Desse modo, CPIs não podem decretar nenhum tipo de prisão, nem mesmo preventiva, bem como não podem aplicar cautelas como indispor bens, arrestar, decretar hipotecas, proibir ausência da cidade ou país, etc.

Já no que se refere ao processo de instauração das CPIs, em seu desenho institucional desde a Constituição de 1988<sup>1</sup>, o que se poderia chamar de ciclo completo de uma CPI envolve quatro etapas: a requisição/aprovação, a instalação, o andamento e a conclusão. O sucesso de uma CPI depende do caminho percorrido ao longo dessas quatro etapas, à semelhança do que a literatura convencionou chamar de ciclo das políticas públicas: pode haver diferentes pontos de veto em cada momento e cada ator político envolvido no processo tentará influenciar em cada etapa a despeito do resultado da etapa anterior. A vitória em um dos momentos não garante a vitória no momento posterior, mesmo que nesse caso os atores políticos sejam quase os mesmos em todas as etapas.

Tudo começa com a capacidade de requerer e aprovar uma CPI. Na Câmara e no Senado a barreira é similar: as assinaturas de um terço dos membros da casa são suficientes para que se protocole um requerimento e se proceda à instalação de uma CPI. Ou seja, não é necessário votá-las em plenário: é possível colher assinaturas individualmente, *ad hoc*. No caso de não se conseguirem essas assinaturas, há ainda a opção de requerer uma CPI por projeto de resolução – que essa assim vai à votação do plenário. Na Câmara, existe uma limitação interessante: em geral apenas cinco CPIs podem existir simultaneamente: no artigo 35 § 4º do regimento interno, diz-se que: “não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução (...)”. O instrumento, segundo Figueiredo (2001), embora tenha sido pensado para evitar a paralisia decisória, serve muitas vezes de instrumento para que a coalizão governista crie CPIs para impedir a instalação de futuras comissões.

---

1 As comissões parlamentares de inquérito são regidas pelas seguintes leis. Instalação: artigo 58, § 3º da Constituição Federal. Funcionamento: no caso das CPIs da Câmara, está nos artigos 35 a 38 do Regimento Interno da Câmara; nas do Senado, artigos 145 a 153 do Regimento Interno do Senado; no caso das CPIs mistas, artigo 21 e parágrafo único do Regimento Comum do Congresso Nacional.

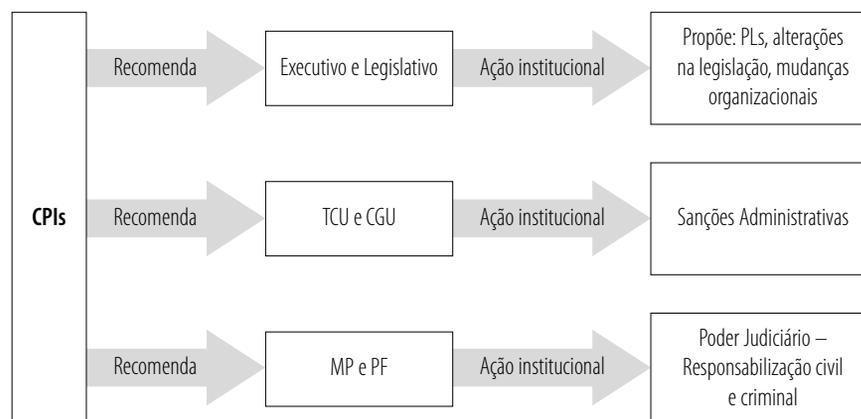
A formação das CPIs segue a lógica geral do Congresso Nacional para todas suas comissões permanentes ou temporárias: cada partido tem direito a espaço proporcional às suas bancadas na casa, preenchido com membros indicados pelos líderes partidários. Obviamente, isso significa que o Executivo tende a carregar para dentro de cada CPI a maioria que possuir no plenário em geral. Mas ao mesmo tempo, é esse instrumento que garante a representação das minorias: por óbvio, se uma CPI fosse preenchida pelo princípio majoritário em detrimento do proporcional, aí sim todas seriam monoliticamente comandadas pela maioria da casa. Importante ressaltar, porém, que as CPIs dependem dessa nomeação de seus membros. Isso significa que a coalizão do Executivo poderia tentar travar ou postergar uma comissão de inquérito fazendo com que os partidos da base aliada não indicassem membros para as CPIs sensíveis aos interesses do governo. Nesse caso, na Câmara de Deputados o artigo 33 do Regimento Interno outorga ao presidente de CPI a nomeação dos membros. Esse tipo de impasse aconteceu na importante CPI dos Bingos, em 2004, em que os governistas recusavam-se a indicar seus representantes. Na ocasião, o STF reforçou esse entendimento pois também anuiu à obrigatoriedade de que se indiquem os membros da CPI, para que não se restrinja o direito das minorias. Nessa garantia do Judiciário à nomeação dos membros de CPIs como obrigatória para que o Legislativo fiscalize o Executivo nota-se, é preciso ressaltar, um perfeito funcionamento do controle entre poderes.

No que se refere ao andamento das CPIs, certamente seria necessário um trabalho exaustivo sobre essa fase, uma vez que muitos fatores podem estar em jogo no cálculo dos atores durante essa etapa, a depender do tipo, assunto e métodos de cada comissão. Um caminho interessante seria estudar as votações internas de cada comissão instalada, para averiguar como se dá a correlação de forças internas. Um exemplo é feito por Pereira (2010), ao estudar o caso da CPI da Crise do Tráfego Aéreo. Para ela, ficou patente que “o Relator impôs o ritmo da maioria aos trabalhos da CPI ao decidir pelo agrupamento dos requerimentos por temas, desrespeitando a ordem de apresentação. Além disso, o Relator e o Presidente da Comissão atuaram para minimizar a importância dos requerimentos apresentados pela Minoria” (p. 27). Mas curiosamente, seus dados apontam no sentido inverso a seu argumento: no que se refere aos requerimentos internos dessa CPI que ela analisa, o governo conseguiu aprovar 91% dos que propôs e a oposição 85%. Ainda assim, esse tipo de estudo sobre a fase de andamento das CPIs é exemplo de um caminho interessante para futuras pesquisas.

Um detalhe digno de nota sobre essa etapa do andamento é a questão dos prazos: todas as CPIs têm prazo de duração, existindo algumas variações dependendo da casa. Na Câmara o prazo máximo é de 120 dias, prorrogáveis por mais 60. E a importância desse elemento é ainda mais evidente quando lembramos aquela limitação, já citada, para a existência de apenas cinco CPIs funcionando simultaneamente na Câmara em situações ordinárias. Além disso, é claro que como as comissões de inquérito e seus resultados tanto podem se alimentar do como alimentam o noticiário, o contexto temporal em que as CPIs se iniciam, se desenvolvem e terminam é fator seguramente levado em conta pelos atores políticos envolvidos.

Do ponto de vista de suas conclusões, todas CPIs devem apresentar um relatório à mesa da casa onde foi criada. Que como dito, não precisa ser aprovado em plenário - já passa a valer automaticamente. Nele pode haver resoluções, projetos de lei, indiciamentos, encaminhamento e recomendações aos outros poderes. Caberia à Câmara e/ou Senado dar continuidade às indicações legislativas. Ao Ministério Público Polícias promover a responsabilização criminal ou civil dos infratores. Às polícias Civil e Federal a continuidade de investigação criminal posterior. Ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Controladoria Geral da União (CGU) as possíveis sanções administrativas aos infratores. Uma vez que, como vimos, as CPIs por sua natureza completamente investigatória não têm atribuição constitucional de julgar ou impor penas, no marco jurídico nacional devem produzir relatórios finais com recomendações e encaminhamentos às outras instituições para a responsabilização civil ou criminal dos envolvidos. Como demonstra a figura abaixo.

Figura 1. Ações das CPIs



Os poderes de investigação e o escopo dos fatos investigáveis sofrem limitações constitucionais. O campo de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito é delimitado pela área de competência constitucional do Legislativo. São investigáveis fatos concernentes ao objeto de disciplina em lei, de deliberação, controle ou fiscalização parlamentar. Portanto, no texto constitucional, está implícita a ideia de que as Comissões de Inquérito não abrangem senão temas do escopo de ação e controle do Congresso Nacional. Os domínios das CPIs não são ilimitados e a própria tripartição dos poderes evidencia os limites e funções para cada um, objetivando equilíbrio e harmonia entre os três poderes. Cabe as Comissões Parlamentares de Inquérito agir no campo de pesquisa probatória, poderes de outra natureza poderiam interferir no conjunto de competências dos Poderes Executivo e Judiciário (Salgado, 2001).

### 3. O DESEMPENHO DAS CPIS

**N**esse sentido, só é possível avaliar o desempenho de uma CPI considerando suas atribuições. Não é plausível cobrar dessas comissões o que elas não poderiam oferecer. Elas não são as últimas responsáveis pelo resultado final das investigações que conduzem, mas sim por outros três momentos importantes e prévios aos resultados: chamar a atenção pública para um problema, forçar o início de investigações que de outro modo não ocorreriam, conduzir investigações que tanto se beneficiam da *expertise* do Congresso como contribuem para o adensamento dessa *expertise*.

Uma boa maneira de medir o desempenho de uma CPI é olhar para o seu relatório final. Analisamos e classificamos o conteúdo dos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas e concluídas na Câmara dos Deputados e Senado Federal, incluindo as Mistas, no período de 1999 até 2010. A motivação e o papel desse esforço é preencher a ausência, na literatura existente, de uma análise dos relatórios finais das CPIs, ou seja, o conteúdo final e as conclusões das Comissões. Para o período anterior a 1999, ainda não havia cópias digitais dos relatórios das CPIs da Câmara de Deputados, mas seguramente uma pesquisa futura poderá incluir esse material. O total de CPIs analisadas foram 43 (29 da Câmara, 7 do Senado e 7 Mistas), e o procedimento adotado consistiu na leitura dos seus relatórios, anotando cada vez que a CPI fazia alguma recomendação ou acionava algum instrumento contido em nossa tipologia. A construção dessa tipologia foi feita com base em dois objetivos: o primeiro foi verificar o tipo de recomendações

feitas pelas CPIs; o segundo foi verificar mais especificamente quais instituições vêm sendo acionadas pelas.

**Tabela I.** *Número de CPIs (1999-2010) que apresenta cada tipo de conclusão em seus relatórios\**

Instituição / Casa	CDF		SENADO		MISTA		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aciona indiciamento	10	34,5	3	42,9	5	71,4	18	41,9
Propõe Lei ou Alteração na Legislação	18	62,1	7	100	7	100	32	74,4
Sugere a criação de Comissão Especial	3	10,3	2	28,6	2	28,6	7	16,3
Total de CPIs analisadas:	29		7		7		43	

\*Uma mesma CPI pode apresentar mais de um dos tipos de conclusão dessa classificação, ao mesmo tempo.

Fonte: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>; <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>

Nessa primeira tabela, é possível notar as vezes em que cada um dos 3 tipos de CPIs pediu indiciamentos, propôs alteração de legislação ou sugeriu criação de novas comissões especiais para dar sequência ao tema investigado. Por um lado, fica bastante claro que as Comissões Parlamentares de Inquérito com muita frequência contêm em seus relatórios finais propostas propriamente legislativas, como Projetos de Lei e/ou propostas de alterar a legislação. Isso ocorre em todas as CPIs do Senado Federal e nas Mistas; e em três quartos das totais analisadas, incluindo a Câmara dos Deputados (32 do total de 43 CPIs). Durante a investigação os membros da mesa apuram fatos e muitas vezes se deparam com insuficiências, ausências e excessos na legislação brasileira. Diante disso encaminham no relatório final propostas de projetos de lei e alterações na legislação. A CPI do Judiciário (Senado), por exemplo, elaborou projeto de lei que definia os crimes de responsabilidade de magistrados dos Tribunais Superiores Regionais e Federais, bem como, juízes federais, desembargadores e membros do Ministério Público. No caso da CPMI dos Cartões Corporativos, apresentou projeto de lei que tem como objetivo normatizar o uso dos cartões limitando-os ao uso para suprimento de fundos. Isso significa dizer que efetivamente as CPIs estão se preocupando com papel de controle do Legislativo como um todo, e acionando esse poder como locus de resolução dos problemas encontrados nas investigações. Essa percepção também é corroborada pelos poucos casos em que nas CPIs analisadas o rela-

tório final indicou a necessidade de criação de uma Comissão Temática especial para tratar do tema, isso ocorre, por exemplo, com a CPI do Futebol (Senado).

Por outro lado, é verdade que essa tabela nos mostra que os pedidos de indiciamento direto de pessoas físicas ou jurídicas investigadas não foram tão frequentes na Câmara (10 de 29, ou seja um terço) como nas CPIs mistas ou do Senado. À primeira vista, isso poderia ser um indício de concessão nas negociações intra CPIs: comissões conseguem mais tentar alterar positivamente leis e estruturas públicas, ou seja mirando o *status quo* futuro, do que responsabilização dos investigados pelo ocorrido no *status quo ante*. Mas, é preciso cautela nessa interpretação, como mostraremos a seguir.

**Tabela 2.** Número de CPIs (1999-2010) que aciona cada instituição em seus relatórios\*

	CDF		SENADO		MISTA		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Legislativo	23	79,3	7	100,0	4	57,1	34	79,1
Judiciário	13	44,8	5	71,4	2	28,6	20	46,5
Executivo	28	96,6	6	85,7	5	71,4	39	90,7
Ministério Público	25	86,2	6	85,7	6	85,7	37	86,0
Polícia Federal	15	51,7	5	71,4	4	57,1	24	55,8
Tribunal de Contas da União	14	48,3	3	42,9	5	71,4	22	51,2
Controladoria Geral da União	1	3,4	3	42,9	2	28,6	6	14,0
Total de CPIs analisadas:	29		7		7		43	

\*Uma mesma CPI pode acionar mais de uma instituição dessa classificação, ao mesmo tempo

Fonte: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>; <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>

Nessa segunda tabela, observamos as vezes em que os relatórios finais das CPIs acionaram cada uma das principais instituições possíveis. Note-se que as recomendações que levam a responsabilização criminal e civil pela Polícia Federal ou Ministério Público relativizam aquelas conclusões no que se refere às tentativas de responsabilização por parte das CPIs. Não é porque não peçam sempre o indiciamento direto e nominal de investigados, que as comissões não estão atentas à necessidade responsabilização. Todas as vezes que

acionam a PF, e na maioria das vezes em relação ao Ministério Público, os relatórios referem-se a questões de responsabilização civil e criminal. Esse ponto é interessante já que tanto o MP é responsável por processar os indicados da CPI, como algumas vezes a CPI pede pra o MP e/ou a PF investigarem e abrirem inquérito sobre determinada pessoa física ou jurídica. Na verdade, os resultados parecem bastante positivos quanto às instituições de controle que compõem o Sistema de Integridade Nacional (Speck, 2002) - que se traduz no conjunto de elementos institucionais que visam garantir a integridade no sistema político brasileiro (MP, PF, TCU, CGU)<sup>2</sup>. Boa parte das análises na ciência política brasileira ressalta a crescente institucionalização dos mecanismos de controle interno e externo da administração pública. O processo de institucionalização vem ocorrendo e as instituições de controle, os canais de difusão vertical e horizontal, cresceram quantitativa e qualitativamente, tornando a responsabilização mais complexa: “várias instituições mediadoras, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e as ouvidorias, se dirigem diretamente ao administrador, solicitando informações e responsabilizando-os por seus atos.” (Speck, 2000, p. 22).

Nossos resultados indicam que as CPIs trabalham de maneira complementar com os demais órgãos de controle, ou seja, dentro do papel que possui dentro do atual arcabouço institucional, fazendo parte de uma rede de instituições de *accountability* que funcionam de modo relacional como podemos observar. Mesmo indiciando pouco nominalmente os investigados, solicita investigação desses para o MP e à Polícia na grande maioria dos casos. Do total de 43 CPIs analisadas, 24 (56%) propuseram indiciamentos diretamente à Polícia Federal. E 37 (86%) encaminharam recomendações para o Ministério Público. Além disso, os dados apresentam padrão de regularidade nas duas casas e nas CPIs mistas. Já que nas CPIs da Câmara dos Deputados 86% dos relatórios finais continham encaminhamentos ao Ministério Público, o valor praticamente é repetido para Senado 85% e Mistas 85%. Isso faz do Ministério Público a instituição mais acionada pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. A explicação para esse protagonismo do Ministério Público deriva do reforço de suas atribuições pela Constituição de 1988 e assenta-se sobre sua atuação, de considerável influência no combate à

---

2 Como afirma Fabiano Santos, “os países que conseguiram diminuir as taxas de corrupção foram aqueles que aperfeiçoaram as instituições de controle, como Ouvidoria, Ministério Público e Tribunais de Contas. É fato notório que no Brasil tais instituições tem aumentado sua participação e importância no processo político.” (Santos, 2008, p. 65).

corrupção no país, responsável pela maior ativação dos tribunais nesses casos, sendo sua principal marca a independência institucional em relação aos outros órgãos do governo. Com efeito, ele é considerado a principal inovação no arcabouço institucional brasileiro, “entre as instituições brasileiras essa talvez seja a mais singular [...] havendo ou não punição uma conclusão se impõe: já não se pode mais afirmar que certos agentes públicos e grupos privilegiados estão inteiramente blindados. O Ministério Público tem contribuído para forçar rachaduras” (Sadek, 2008, p. 543-549).

No caso da responsabilização administrativa, repare-se que nada menos do que a metade dos relatórios analisados encaminham conclusões e pedidos de verificação de contas ao TCU (Tribunal de Contas da União). E considere-se que nem todas as CPIs envolvem especificamente temas ligados a contas públicas, o que só torna mais significativo esse acionamento do TCU. Essas recomendações podem vir sob a forma de encaminhamentos para investigações de determinado projeto em execução, ou nas contas de algum órgão da administração pública. Vale lembrar que o TCU é um órgão do próprio Poder Legislativo que auxilia o Congresso na fiscalização contábil e orçamentária. Já a CGU (Controladoria Geral da União) foi acionada em apenas 6 do total de 43 CPIs (14%). Uma explicação para o baixo número de encaminhamentos das CPIs para a CGU poderia ser que essa instituição encontrar-se em vias de institucionalização. A Controladoria Geral da União foi criada em 2003 como órgão central do Poder Executivo no que se refere às funções de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção da corrupção. A atual Controladoria-Geral da União tem por origem a Corregedoria Geral da União, instituída por medida provisória em 2001, com o propósito de combater no âmbito do Executivo a fraude e a corrupção, promovendo a defesa do patrimônio público. As análises indicam que a CGU têm estado especialmente ativa na fiscalização da aplicação dos recursos federais que são enviados aos estados, porém, apresenta ainda atuação discreta, pois se encontra em vias de consolidação institucional (Taylor, 2007).

E por fim, nas três primeiras linhas da tabela podemos acompanhar as recomendações para os três poderes. Esse acionamento pode ser feito através de recomendações e/ou encaminhamentos: são desde recomendações de mudanças de políticas públicas até sugestões de mudanças organizacionais das instituições. As recomendações ao Executivo e Legislativo são em sua maioria orientações de caráter administrativo e organizacional, de alterações em ministérios e comissões, e englobam desde recomendações mais genéricas e amplas até as mais objetivas. Para ficarmos em apenas um caso, vejamos o

exemplo da CPI dos Medicamentos instalada na Câmara dos Deputados na 51ª Legislatura. Essa CPI recomenda ao Executivo, por exemplo, que tome as medidas cabíveis para evitar o lucro excessivo nas vendas de remédio no âmbito nacional. O mesmo relatório recomenda diretriz mais objetiva de regulação: que o Poder Executivo extinga uma portaria específica tendo em vista a inconstitucionalidade e os efeitos nocivos na formação de preços dos medicamentos. No caso das recomendações ao Legislativo, a CPI do Apagão Aéreo instalada no Senado Federal na 53ª Legislatura, recomenda dar celeridade aos projetos de lei já em tramitação nas casas legislativas. Em relação ao judiciário as recomendações não se referem à responsabilização civil ou criminal, geralmente são recomendações para acelerar determinados processos, ou mudar a organização de varas criminais, entre outros.

#### 4. CONCLUSÕES

Por um lado, faz-se necessário observar, como Lemos (2007) fez em recente artigo, que a preocupação com a dimensão da *accountability* é negligenciada até mesmo na discussão sobre a reforma política no Brasil, que inseriu ao debate temas concernentes à dimensão vertical da *accountability*, ou seja, aquela preocupada com a representação e os mecanismos eleitorais. Tal debate não faz menção à *accountability* horizontal que pressupõe a integração entre as instituições com objetivo de controlar a administração pública. Por outro lado, se lembramos as recomendações de O'Donnell para que a *accountability* horizontal seja eficiente, parece que as CPIs brasileiras vêm cumprindo o seu papel. Para esse autor, a eficiência desse controle e responsabilização institucional entre poderes depende de que existam agências e/ou comissões estatais autorizadas e dispostas a fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas envolvendo agentes públicos, principalmente nos casos em que atores de posições elevadas estão envolvidos. Ora, não parece que as CPIs instaladas no Congresso Nacional em geral fujam a esses preceitos.

A despeito do que está disseminado em parte da opinião pública e mesmo trabalhos acadêmicos (Reis, 2007), dados da tabela 1 e 2 começam a indicar um padrão mais positivo no conteúdo final dos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito do que se supõe. Dentro das atribuições legais das CPIs estão os poderes de investigação e recomendação. Os relatórios finais são ricos em informações que permitem ao observador perceber que, pois bem, as CPIs investigam e recomendam a contento. Além do mais, as comissões cumprem papel marcadamente legislativo no que tange a pro-

dução de leis já que 75% do total das analisadas contém sugestão de projetos de lei e alteração na legislação. O sistema de integridade nacional (Speck, 2002) e mesmo a *accountability* horizontal pressupõe integração entre as instituições de controle. As instituições responsáveis pela efetivação da *accountability* horizontal não devem, como afirma O'Donnell, ser isoladas uma das outras, mas fazer parte de uma rede de instituições que tem como sua ação final a tomada de decisões nos tribunais, "pois é ali que o sistema constitucional se fecha mediante as decisões últimas" (O'Donnell, 1998, p. 43). Cada instituição da rede de controle possui prerrogativas específicas.

Pois bem, as CPIs do Congresso brasileiro adequam-se a esse papel e agem acionando e relacionando-se com várias outras instâncias. Levar em conta as prerrogativas institucionais é condição necessária na avaliação do desempenho de uma dada instituição de controle, logo que não faria sentido dentro do arcabouço institucional brasileiro cobrar de uma única instituição de controle o cumprimento das três dimensões da *accountability*: monitoramento, investigação e responsabilização. Ou seja, só faz sentido cobrar das CPIs aquilo que elas constitucionalmente podem nos dar. Há um certo desconhecimento por parte da opinião pública ao fato de que as CPIs se restringem à investigação e ao oferecimento de propostas e encaminhamentos, em seus relatórios finais, para outras instituições. Não compete às CPIs a responsabilização dos envolvidos – e talvez nem seja razoável querer isso delas: afinal, preocupados com um melhor controle entre os poderes, poderíamos acabar exatamente defendendo que essas comissões superpusessem-se ao Judiciário. Com base nessa percepção e nos resultados finais das análises dos relatórios, nos parece inexistente a opinião bastante difundida no caso brasileiro de que as Comissões Parlamentares de Inquérito "acabam em Pizza". Se for verdade que o processo de *accountability* horizontal no fim das contas acaba falho ou não produzindo resultados, há de se procurar e estudar os problemas nas instâncias corretas: o que acontece depois das CPIs?

**Danilo de Pádua Centurione** é aluno do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP / USP) e pesquisador-colaborador do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da USP (NUPPs / USP). É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. Têm interesse e concentração nas seguintes áreas: Instituições Políticas de Controle, Políticas Públicas e *Accountability*. Além disso, desenvolveu trabalhos de pesquisa em Teoria Política especificamente o tema da Moral em Nicolau Maquiavel.

**Fabricio Vasselai** é Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Bacharel em Ciências Sociais pela mesma instituição e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas da USP. Foi pesquisador-visitante na Fundação Juan March, em Madri. Principais áreas de atuação: nacionalização dos partidos e dos sistemas partidários, política brasileira 1945-64, estudo comparado das democracias 1945-64 e 1988-hj, nomeações ministeriais no Brasil, geopolítica mundial e do Brasil.

**Lucas Queija Cadah** é aluno do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP / USP) e pesquisador-colaborador do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da USP (NUPPs / USP). É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, foi também pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP (NUPRI / USP). Tem interesse pelas seguintes áreas: Análise Institucional, Instituições Eleitorais e Política Comparada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade na Américas*. São Paulo: FGV, 2006.
- ARANTES, R. B. *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.
- BULOS, Uadi L. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.
- FIGUEIREDO, A. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, Vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001.
- \_\_\_\_\_. As CPIs e a falta do que fazer. *Revista Inteligência*, Julho, 2005.
- \_\_\_\_\_. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999a.
- INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos e SÁEZ, Manuel, *A Democracia Brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- LEMOS, L. *O controle Legislativo no Brasil pós 1988 - Instituições representativas no Brasil*. Balanço e Reforma, Belo Horizonte: UFMG, p. 37-54, 2007.
- MAINWARING, S. & WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan e MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, p. 29-55, 1999.
- MELO, M.A. O viés majoritário na Política Comparada – Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *RBCS*, vol. 22, n°63, São Paulo, 2007.
- MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa*, v. 37, n. 146, p. 281-289, abr./jun, 2000.
- NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. Brasília. *Revista de Informação Legislativa*, v. 46, no 166, abr./jun., p.367-374, 2005.
- PEREIRA, Vilma. Comissão parlamentar de inquerito, representacao proporcional e minoria parlamentar. *E-legis*, Brasília, n. 5, p. 20-30, 2º semestre, 2010.
- O'DONNELL, G. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. *Lua Nova*, n° 44, p. 27-54, São Paulo, 1998.
- REIS, F. W. CPIs e Investigação Política. In: AVRTIZER, Leornado e ANASTÁSIA, Fátima, *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

- SADEK, M. T. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Corrupção – Ensaio e Críticas*, Belo Horizonte: UFMG, p. 543-550, 2008.
- SANTOS, F. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão. In: *O Sistema Político Brasileiro: continuidade ou reforma?*, Rondônia: EDUFRO, p. 63-73, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares De Inquérito – CPI Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. São Paulo: Del Rey, 2001.
- SPECK B.W. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União. O Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos para a Transparência*. Campinas: Unicamp, 2002.
- STF. Relatório do Ministro Octavio Gallotti, decisão 10/11/1999. *Informativo STF*, n. 170, 1999.

# Faz alguma diferença corrigir as distorções de representação no Brasil?

*Um estudo sobre a interação entre a arena Eleitoral  
e a arena Legislativa no âmbito Federal*

---

115

UMBERTO GUARNIER MIGNOZZETTI  
RODOLPHO TALAISYS BERNABEL  
MANOEL GALDINO

## INTRODUÇÃO

**A** Ciência Política Brasileira dedicou, na última década, uma quantidade relativamente grande de estudos advogando algum tipo de mudança ou alteração nas instituições políticas nacionais. Os argumentos são de que é necessário corrigir uma também enorme gama de problemas detectados durante os vários anos de estudos e conhecimento acumulados. Entretanto, pouco se fez em tentar prever, com relativa precisão, quais seriam os impactos das alterações de determinadas instituições sobre os resultados anteriormente gerados.

Nosso intuito neste trabalho é de explorar quais as principais divergências nas votações nominais, frente aos resultados atuais, que seriam gerados a partir de uma correção nas distorções de representação em quatro cenários que simularemos tendo como base as Legislaturas 51 e 52 e suas respectivas eleições, 1998 e 2002.

A partir destas correções, tentaremos mostrar que para este problema, se tomado como foco as discrepâncias nas votações nominais, pouca diferença obteríamos nos padrões de decisão na Câmara dos Deputados.

## A DISTORÇÃO DA REPRESENTAÇÃO E A LITERATURA POLÍTICA

Um ponto de convergência na literatura sobre o sistema político brasileiro é o fato de que nossas instituições estão arranjadas de modo ímpar. Segundo Santos (2008), o sistema político brasileiro combina uma ‘mistura explosiva’ de ingredientes: “(...) *a presidential system with open proportional representation, ‘robust’ federalism and strong bicameralism, several analysts said, had everything to go wrong*” (Santos, 2008, p. 57).

Diante deste quadro, e apesar de o sistema ter funcionado melhor do que muitos cientistas políticos imaginavam (cf. Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2008, p. 58), ainda podemos ver muitos textos defendendo a necessidade de alterações aqui ou acolá nas instituições políticas nacionais.

Neste trabalho focamos em um desses problemas: a distorção da representação política na câmara baixa brasileira. Por distorção na representação devemos entender, tomando o princípio ‘uma pessoa, um voto’, que uma mesma quantidade de eleitores deve possuir representação equivalente na Câmara dos Deputados, ou seja, cada deputado deveria representar uma mesma quantidade de eleitores. Para Nicolau (1997), “O principal efeito dessa não-proporcionalidade é dar pesos distintos aos votos dos eleitores de diferentes circunscrições eleitorais, o que viola o princípio democrático de que todos os cidadãos tenham votos com valores iguais.” (Nicolau, 1997).

No Brasil, durante o período estudado, ou seja, a 51ª e 52ª legislaturas têm os seguintes números de eleitores por deputados<sup>1</sup>:

Tabela I. Número de Eleitores por Deputado (1998 e 2002)

Estado	Eleições de 1998			Eleições de 2002		
	Eleitores Aptos a votar	Magnitude do Distrito	Eleitores por Deputado	Eleitores Aptos a votar	Magnitude do Distrito	Eleitores por Deputado
AC	318.955	8	39.869	369.786	8	46.223
AL	1.383.600	9	153.733	1.600.092	9	177.788
AP	213.289	8	26.661	290.101	8	36.263
AM	1.368.084	8	171.010	1.524.727	8	190.591

*continua*

1 Para um quadro mais detalhado ver Samuel (2006).

continuação

Estado	Eleições de 1998			Eleições de 2002		
	Eleitores Aptos a votar	Magnitude do Distrito	Eleitores por Deputado	Eleitores Aptos a votar	Magnitude do Distrito	Eleitores por Deputado
BA	7.932.228	39	203.390	8.568.602	39	219.708
CE	4.301.930	22	195.542	4.805.259	22	218.421
DF	1.267.925	8	158.491	1.518.437	8	189.805
ES	1.916.884	10	191.688	2.146.425	10	214.642
GO	2.948.932	17	173.467	3.365.848	17	197.991
MA	2.987.233	18	165.957	3.391.814	18	188.434
MT	1.516.451	8	189.556	1.730.022	8	216.253
MS	1.256.907	8	157.113	1.411.773	8	176.472
MG	11.815.183	53	222.928	12.680.584	53	239.256
PA	3.220.778	17	189.458	3.569.333	17	209.961
PB	2.223.259	12	185.272	2.322.068	12	193.506
PR	6.384.210	30	212.807	6.663.381	30	222.113
PE	5.119.100	25	204.764	5.396.667	25	215.867
PI	1.781.150	10	178.115	1.848.292	10	184.829
RJ	9.971.830	46	216.779	10.213.518	46	222.033
RN	1.728.975	8	216.122	1.917.382	8	239.673
RS	6.846.077	31	220.841	7.352.139	31	237.166
RO	836.179	8	104.522	882.545	8	110.318
RR	170.620	8	21.328	208.524	8	26.066
SC	3.516.811	16	219.801	3.817.974	16	238.623
SP	23.321.034	70	333.158	25.655.553	70	366.508
SE	1.081.138	8	135.142	1.147.933	8	143.492
TO	624.344	8	78.043	785.397	8	98.175
<b>Brasil</b>	<b>106.053.106</b>	<b>513</b>	<b>206.731</b>	<b>115.184.176</b>	<b>513</b>	<b>224.531</b>

Fonte: Site do Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br))

117

faz alguma diferença corrigir as distorções de representação no Brasil?

Ou seja, como podemos facilmente observar, as variações dos 'pesos' de cada eleito são intensas de um Estado a outro. Se de um lado temos que um deputado de Roraima representaria aproximadamente 21 mil eleitores em 1998, um deputado da Bahia (para não tomar o caso mais extremo) representaria 203 mil eleitores, ou seja, 9.54 vezes mais que o de Roraima.

Estas diferenças fizeram com que muitos cientistas políticos advogassem a necessidade de uma alteração no número de cadeiras alocadas para cada UF. No caso, a representação da UF ficaria à cargo do Senado, onde cada Estado têm representação equivalente.

Para Nicolau (1997) duas são as maneiras de se apreender os efeitos causados pela distorção de proporcionalidade. A primeira é pela via federativa, ou seja, observar o impacto da desproporção em termos das variações infringidas em cada unidade territorial. A segunda partidária, tomando os partidos como as unidades que são atingidas pela desproporção. Tendo esta tipologia em mente, podemos levantar então duas questões sobre os efeitos da distorção de representação: i) existe comportamento federal na Câmara dos Deputados e; ii) existiria um padrão eleitoral que varia entre os Estados.

Para explorar a primeira questão devemos fixar algum parâmetro para tornar possível a comparação. Neste caso, o parâmetro fundamental são os Partidos. Assim, responder à questão de se existe um comportamento federal na Câmara dos Deputados representaria responder à questão de se existe ou não algum fator de agregação que seja mais efetivo que os partidos se provaram ser (Limongi e Figueiredo, 1998, p. 85).

A referência principal nesta questão é o texto de Arretche (2007). Em seu trabalho a autora estuda a existência de vetos, impostos por atores estaduais às políticas empreendidas pela União. A principal suposição, para fins do nosso trabalho, é sobre a possibilidade de os Estados reagirem, via parlamentares, contra perdas infringidas por políticas adotadas pela União. Seu achado é que mesmo com algumas políticas infringindo perdas significativas, pouca reação é empreendida pelas UFs (Arretche, 2007, p. 65). Isso nos leva a considerar que os Estados não seriam eficientes na agregação de parlamentares em torno de si.

Se as teses de Arretche (2007) estivessem erradas, isso nos levaria a considerar que os Estados são suficientes para gerar diferenças de comportamento. Como corolário, teríamos de aceitar que corrigindo desproporções entre os diversos Estados, alteraremos sim os padrões de resultado nas votações nominais nacionais. O fato é que os dados parecem não caminhar nesta direção e a questão que se levanta é: e se Estados não forem suficientes?

Neste caso, devemos então partir para a segunda questão, ou seja, caso corriamos as distorções (e proporemos quatro métodos diferentes de correções), quais partidos perderiam e quais não com esta correção? Logicamente que, por exemplo, se partidos como o PFL (atual DEM) desaparecessem, alguma diferença seria induzida em nosso sistema.

Ainda nesta questão, vale chamar a atenção para os resultados de Limongi e Figueiredo (1998). Conforme provado por esses autores, o Executivo apresentaria uma alta taxa de sucesso e a indicação dos líderes de partido seria seguida com pequenas deserções que não tornariam o sistema político imprevisível (Limongi e Figueiredo, 1998, p. 90). Os partidos votariam de acordo com seus líderes que indicariam tendo em vista, quando na coalizão, a indicação do líder do governo. Este sistema seria além de previsível, altamente confiável do ponto de vista estratégico do Executivo, ou seja, formada a coalizão com um número de cadeiras suficiente para preservar a governabilidade, o Executivo teria relativa tranquilidade em por em prática sua agenda.

A resultante óbvia deste cenário é o arranjo dos partidos em dois subconjuntos disjuntos, mais ou menos bem definidos: coalizão versus não-coalizão<sup>2</sup>. Sendo assim, dado que o sistema tem este grau de previsibilidade e organização, diferenças seriam induzidas somente se o número de deputados na coalizão ou na oposição caísse de maneira significativa. Para ilustrar, suponha que tenhamos 290 deputados na coalizão, sob uma taxa de 90% de disciplina. Podemos contar que uma lei ordinária passará nesta configuração pois são necessários somente 257 votos para sua aprovação e o esperado da configuração é que 261 deputados votem em seu favor. Suponha agora uma correção que baixe este número para 270 (ou seja, passam 20 deputados da coalizão para a não-coalizão). Nesta configuração, e sob o mesmo índice de disciplina, teríamos assegurados 243 deputados, o que forçaria o governo a barganhar com algum outro partido para trazê-lo à coalizão.

Deste modo, é condição suficiente para alguma mudança de padrão no comportamento do Legislativo, no tocante às votações nominais, que seja observado grande desproporção na base aliada simulada com relação à base aliada observada. Se isso ocorrer, podemos esperar que alterações nos padrões

---

2 É certo entretanto que não formam dois subconjuntos disjuntos. Freitas (2008, p. 50) explora a noção de partidos satélites, ou seja, que mesmo sem ministérios, votariam de modo semelhante aos partidos na Coalizão. Sendo assim, o termo não-coalizão representa melhor o que estamos tratando que o termo oposição.

de votação na Câmara dos Deputados seriam induzidos por uma correção nas distorções de representação.

Por fim, devemos comentar dois trabalhos que fizeram uma tentativa de empreender uma simulação de correções na distorção de representação na Câmara dos Deputados. O primeiro é o de Carvalho e Lacombe (2009). Neste texto os autores empreendem uma simulação de uma câmara baixa onde as distorções seriam corrigidas (para a 51ª legislatura) e ainda, chegando mais próximo de nossa proposta, simulam os resultados, em termos de indicações de lideranças, das votações na legislatura, chegando à conclusão de que poucas diferenças seriam induzidas por uma correção. A falha do trabalho, entretanto, está em desconsiderar a possibilidade de que as correções gerariam sim discrepâncias, caso fosse constatado que as UFs fossem importantes na agregação de preferências pelos deputados.

O outro trabalho é o de Leoni (2008). Nesse trabalho esse autor modela os Estados utilizando modelos multinível e mostra um resultado bem próximo do nosso, em que as diferenças Regionais seriam pouco importantes na decisão do voto dos Deputados.

Desta constatação podemos ver que poucos trabalhos tentaram ao mesmo tempo responder à questão em nível federativo e partidário, conforme os termos de Nicolau (1997). Em nosso trabalho vamos atacar o problema tendo em vista as experiências acumuladas nestas tentativas anteriores e tendo a clareza de que precisamos responder a dois problemas: a existência de comportamento federativo e uma possível discrepância induzida pelos padrões eleitorais dos partidos nos Estados.

#### EXISTE COMPORTAMENTO FEDERAL NAS VOTAÇÕES NOMINAIS?

**N**esta etapa vamos testar a hipótese que seria a primeira peça fundamental na possibilidade de um comportamento regionalizado na Câmara dos Deputados: a agregação de interesses, não tendo partido como pivô, mas sim, tendo as unidades da federação como principal. O ponto central é que, se os Estados são capazes de agregar interesses, devemos encontrar nas votações nominais algumas proximidades entre parlamentares advindos da mesma UF. Deste modo, nossa primeira hipótese fica:

- **Hipótese 1:** *Existe um comportamento regional nas votações nominais na Câmara dos Deputados.*

Ou seja, existem padrões nas votações nominais observadas no período de 1999-2009 que não seriam devidas, conforme sugerem as hipóteses (testada para dados anteriores) de Figueiredo e Limongi (1999), ao comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados, e sim, ao comportamento dos deputados nas diversas UFs. Sendo assim, valeria comparar os *rices*<sup>3</sup> das votações extraídos por partido de um lado, e por UF de outro. Os dados seguem na tabela abaixo:

**Tabela 2.** *Rices por UF x Rices por Partido.*  
*Comparação da Coesão por UF e por Partido*

	Rice por UF			Rice por Partido	
	1999-2002	2003-2006		1999-2002	2003-2006
AC	57,31	87,62	PCdoB	97,28	96,04
AL	63,28	73,13	PDT	91,79	84,14
AM	77,93	84,45	PFL	90,08	67,10
AP	74,44	86,97	PL	70,81	89,97
BA	76,84	66,88	PHS	100,00	-
CE	72,8	72,88	PMDB	79,47	81,33
DF	56,53	72,42	PMN	-	100,00
ES	61,82	82,64	PMR		92,54
GO	73,9	71,05	PPB/PP	83,93	77,85
MA	74,29	77,31	PPS	84,74	90,43
MG	63,98	78,67	PRB		94,12
MS	63,2	76,73	PRONA	-	94,96
MT	86,17	75,32	PRP	-	100,00
PA	62,94	70,48	PSB	93,88	89,00
PB	80,67	87,12	PSC	100,00	91,27

*continua*

- 3 O índice de Rice é calculado pela seguinte fórmula, ou seja, a diferença entre a proporção de votos 'sim' e a proporção de votos 'não' em valor absoluto vezes 100. O índice mede a discrepância de votações no Partido ou UF. Um Rice de 80, por exemplo, indicaria que 90% dos deputados votaram de um modo e os 10% restantes votaram de outro.

*continuação*

	Rice por UF			Rice por Partido	
	1999-2002	2003-2006		1999-2002	2003-2006
PE	61,62	75,41	PSDB	91,12	77,73
PI	80,27	73,35	PSDC	100,00	-
PR	74,85	75,72	PSL	87,71	100,00
RJ	52,03	69,98	PSOL	-	93,21
RN	84,59	78,39	PST	77,62	100,00
RO	63,99	84,57	PT	97,03	91,82
RR	79,44	80,65	PTB	78,77	83,60
RS	51,4	69,51	PTC	-	100,00
SC	64,5	72,59	PTN	99,21	-
SE	60,97	67,69	PV	100,00	78,76
SP	51,18	65,72			
TO	81,64	70,67			
Média	68,61	75,85	Média	90,19	89,72
MD	64,5	75,32	MD	91,45	91,54
s	10,54	6,43	s	9,19	8,99
DM	9,32	5,24	DM	7,56	7,11
			MC	87,39	86,70

Fonte: Banco de dados de votações nominais do CEBRAP para a CD

Ou seja, como vemos na 1, os *rices* dos Estados são em média bem menores que os *rices* por Partido. Assim, dado que o *Rice* mede o índice de coesão da bancada, as bancadas dos partidos são, em média, quase 20% mais coesas que as bancadas dos Estados.

Adiantando a crítica, poderia alguém argumentar que isso seria devido à agenda e, nas votações onde os Estados têm interesses mais evidentes, apareceriam as diferenças de comportamentos. Para esta consideração, vale lembrar o texto de Arretche (2007) onde a autora, conforme já ponderamos na revisão da literatura, classifica cada uma das leis de acordo com os efeitos sobre os Estados das mesmas (Arretche, 2007, p. 44). Assim, não precisaríamos testar esta ponderação, entretanto, para dirimir qualquer dúvida, seguem os *rices* médios para as leis analisadas no período:

**Tabela 3.** *Rice por UF x Rice por Partido (medidas federativas).  
Comparação da Coesão por UF e por Partido.  
Medidas Federativas (Arretche, 2007)*

	Rice por UF			Rice por Partido	
	1999-2002	2003-2006		1999-2002	2003-2006
AC	58,17	88,55	PCdoB	97,44	95,94
AL	64,51	69,77	PDT	90,29	83,01
AM	80,2	84,61	PFL	91,84	66,07
AP	76,21	89,00	PL	64,43	90,08
BA	79,86	65,16	PHS	100,00	-
CE	74,63	72,00	PMDB	80,87	84,45
DF	55,72	75,64	PMN	-	100,00
ES	61,43	85,30	PMR	-	91,67
GO	74,4	71,20	PPB/PP	85,90	75,31
MA	77,67	79,55	PPS	83,90	91,15
MG	66,33	78,25	PRB	-	100,00
MS	66,03	76,47	PRONA	-	93,43
MT	91,47	76,58	PRP	-	100,00
PA	66,1	71,58	PSB	92,35	89,18
PB	83,93	86,54	PSC	100,00	90,35
PE	61,72	74,62	PSDB	93,28	76,92
PI	83,21	76,79	PSDC	100,00	-
PR	78,7	75,83	PSL	88,09	100,00
RJ	52,89	71,02	PSOL	-	92,82
RN	86,52	83,08	PST	76,88	-
RO	64,29	84,00	PT	98,05	94,06
RR	83,92	83,58	PTB	81,41	84,21
RS	52,05	68,51	PTC	-	100,00

*continua*

faz alguma diferença corrigir as distorções de representação no Brasil?

continuação

	Rice por UF			Rice por Partido		
	1999-2002	2003-2006		1999-2002	2003-2006	
	SC	69,11	74,54	PTN	97,67	-
SE	63,92	65,36		PV	100,00	75,66
SP	52,27	64,57				
TO	82,83	69,42				
Média	70,67	76,35		Média	90,13	89,25
MD	69,11	75,83		MD	92,1	91,15
s	11,47	7,27		s	9,82	9,60
DM	9,99	5,91		DM	7,72	7,54
				MC	87,31	86,72

Fonte: Banco de dados de votações nominais do CEBRAP para a CD.

Apesar de crescente os rices dos Estados no primeiro governo Lula, ainda assim são sistematicamente mais baixos que os *rices* por partidos, inclusive se tomarmos como referência a média dos *rices* censurados (MC).

Ou seja, até mesmo nas leis em que os Estados deveriam reagir de alguma forma, as votações são mais partidárias que regionais. Note ainda que nas tabelas, os Estados pequenos apresentam em geral *rices* grandes, o que indica que estes Estados, por terem poucos deputados, têm poucas chances de apresentar um Rice tão menor<sup>4</sup>. Deste modo, concluímos que a Hipótese 1 está falseada<sup>5</sup>.

4 Se um Estado tem 8 deputados e 6 são de um mesmo partido, como os partidos são coesos (Limongi e Figueiredo, 1998), teríamos que este Estado apresentaria *rices* altos, que na verdade seriam devidos a estes deputados de um mesmo partido votarem sempre juntos, e não ao Estado ser coeso.

5 É certo que isso não necessariamente ocorre em outros países. Em países como, por exemplo, a Argentina, Onuki e Feliú (2009) descobriram, analisando o comportamento dos partidos em questões de relações internacionais, que partidos não seriam determinante (e sugerem que poderia ser região). Isso tem naturalmente a ver com nossas regras institucionais, que constroem o comportamento individualizado no Congresso (ver Limongi e Figueiredo, 1998).

## CORREÇÕES E SIMULAÇÕES

Como podemos constatar, não existe, pelo menos no período estudado, um padrão de comportamento Estadual na Câmara dos Deputados. Entretanto, considerar que não há comportamento regional nos resultados das votações nominais é decerto insuficiente para mostrar que não faz nenhuma diferença nos resultados das votações nominais corrigir distorções de representação dos estados na CD.

Devemos naturalmente considerar ainda a possibilidade de que, num país com fragmentação partidária tão alta (Nicolau, 1996) e baixa nacionalização dos partidos (Vasselai, 2009), devemos ter que alguma discrepância nas cadeiras obtidas pelos diversos partidos deve ocorrer com uma eventual correção nas distorções de representação.

Dessa forma, vamos então considerar a situação em que, tudo mais constante, vamos simular quatro diferentes métodos de correção<sup>6</sup>:

- i. Uma fórmula que alocaria um deputado para cada 175 mil votantes, para todos os Estados do Brasil, impondo limite mínimo de um deputado por UF [cadeiras variando]<sup>7</sup>;
- ii. A mesma fórmula de (i) só que com mínimo de quatro<sup>8</sup> deputados por UF [cadeiras variando];
- iii. Um único quociente eleitoral, calculado dividindo todos os eleitores aptos por 513, com um deputado no mínimo por UF [QE variando] e;
- iv. O mesmo que (iii) só que considerando um mínimo de quatro deputados por UF [QE variando];

Simulando então as novas regras, ficamos com os seguintes números de cadeiras alocados para cada UF<sup>9</sup>:

- 
- 6 Para facilitar, tomamos o valor arredondado da média de cadeiras nos dois anos em questão.
  - 7 Como o número de votantes varia com o tempo, tomamos a média do número de cadeiras obtidas. Ainda, arredondamos todos os valores não-inteiros obtidos através de cada uma das fórmulas.
  - 8 Quatro deputados é o que teriam atualmente os territórios nacionais. Não existentes atualmente. Ver Nicolau, 1997.
  - 9 Todos os algoritmos das simulações foram implementados em R 2.10.1 e devem funcionar para dados de anos anteriores, caso os mesmos estejam na mesma estrutura dos nossos. Para replicar as simulações, basta enviar um email para [umberto.mig@gmail.com](mailto:umberto.mig@gmail.com) e enviamos os dados e os scripts.

**Tabela 4.** Cadeiras alocadas para cada UF em cada uma das simulações.  
Número de Cadeiras x UF (por cenário)

	Real	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
AC	8	2	4	2	4
AL	9	8	8	7	7
AP	8	2	4	1	4
AM	8	8	8	7	7
BA	39	47	47	38	38
CE	22	26	26	21	21
DF	8	8	8	6	7
ES	10	12	12	9	9
GO	17	18	18	15	14
MA	18	18	18	15	15
MT	8	10	10	8	7
MS	8	8	8	6	6
MG	53	70	70	57	56
PA	17	19	19	16	15
PB	12	13	13	11	10
PR	30	37	37	30	30
PE	25	30	30	24	24
PI	10	10	10	8	8
RJ	46	58	58	47	46
RN	8	10	10	8	8
RS	31	40	40	33	32
RO	8	5	5	4	4
RR	8	1	4	1	4
SC	16	21	21	17	17
SP	70	140	140	114	111
SE	8	6	6	5	5
TO	8	4	4	3	4
<b>Brasil</b>	<b>513</b>	<b>631</b>	<b>638</b>	<b>513</b>	<b>513</b>

Fonte: Site do Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.org.br](http://www.tse.org.br))

Ou seja, devemos comparar as diferenças das cadeiras obtidas pelos partidos em cada uma das regras simuladas e se os partidos apresentarem discrepância significativa no número de cadeiras eleitas por cada um. Se for positivo, poderemos concluir, como Corolário do falseamento da Hipótese 1, que haverá sim discrepâncias nos padrões de votação entre a configuração atual e as configurações corrigidas. Ou seja, a correção das distorções induziria alguma alteração efetiva na Câmara dos Deputados.

#### EXISTE UM PADRÃO ESTADUAL NA DISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS DOS DIVERSOS PARTIDOS?

**D**ado o resultado das tabelas anteriores, podemos nos indagar sobre um possível padrão de comportamento, não agora nas votações comparando partidos e estados, e sim, como consideramos acima, no padrão de candidatos eleitos pelos partidos nos diversos Estados. A hipótese que queremos testar é:

- **Hipótese 2:** *As diferenças de padrões de votação induzidas pelas correções são tão grandes que são capazes de introduzir diferenças significativas nos resultados observados das legislaturas analisadas.*

Para tanto, devemos calcular quantas cadeiras cada partido ganha, dadas as diversas formas de correção simuladas<sup>10</sup>. Os resultados seguem na tabela abaixo:

**Tabela 5.** *Deputados por Partido (real e simulado) para as legislaturas 51 e 52*

	Deputados x partidos (1998)					Deputados x partidos (2002)				
	Real	C1	C2	C3	C4	Real	C1	C2	C3	C4
PC do B	1,36%	1,27%	1,25%	1,36%	1,36%	2,34%	1,74%	1,72%	2,14%	2,14%
PDT	4,87%	5,07%	5,02%	4,87%	4,87%	4,09%	4,60%	4,86%	4,09%	4,48%
PFL	20,47%	19,81%	19,91%	20,08%	20,27%	16,37%	15,06%	15,05%	15,59%	15,59%
PGT	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PL	2,34%	2,69%	2,66%	2,14%	2,14%	5,07%	5,23%	5,17%	4,68%	4,68%

*continua*

10 Este tipo de análise já foi feita, para o ano de 1994, por Tafner (1996) e Nicolau (1997).

*continuação*

	Deputados x partidos (1998)					Deputados x partidos (2002)				
	Real	C1	C2	C3	C4	Real	C1	C2	C3	C4
PMDB	16,18%	15,37%	15,36%	15,79%	15,59%	14,81%	14,42%	14,26%	14,81%	14,81%
PMN	0,39%	0,48%	0,47%	0,39%	0,39%	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PPB	11,70%	11,25%	11,60%	11,70%	12,28%	9,36%	8,40%	8,46%	9,75%	9,55%
PPS	0,58%	1,11%	1,10%	0,78%	0,78%	2,92%	2,69%	2,66%	2,34%	2,34%
PRONA	0,19%	0,32%	0,31%	0,39%	0,19%	1,17%	1,90%	2,19%	1,95%	2,14%
PRTB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,16%	0,00%	0,00%
PSB	3,51%	3,65%	3,61%	3,51%	3,51%	4,29%	4,91%	4,86%	4,68%	4,68%
PSC	0,39%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%	0,19%	0,32%	0,31%	0,19%	0,19%
PSD	0,58%	0,79%	0,78%	0,39%	0,39%	0,78%	0,63%	0,63%	0,58%	0,58%
PSDB	19,30%	18,70%	18,50%	18,32%	18,13%	13,65%	14,10%	13,95%	13,84%	13,45%
PSDC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PSL	0,19%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%
PSN	0,00%	0,16%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PST	0,19%	0,16%	0,16%	0,19%	0,19%	0,58%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%
PT	11,50%	11,89%	11,76%	12,28%	11,89%	17,74%	18,38%	18,18%	17,93%	17,74%
PT do B	0,00%	0,95%	0,94%	0,97%	0,97%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PTB	6,04%	5,39%	5,49%	5,65%	5,85%	5,07%	4,91%	5,02%	5,07%	5,26%
PTN	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,16%	0,00%	0,00%
PV	0,19%	0,32%	0,31%	0,39%	0,39%	0,97%	1,43%	1,41%	1,17%	1,17%
<b>Brasil</b>	<b>513</b>	<b>631</b>	<b>638</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>631</b>	<b>638</b>	<b>513</b>	<b>513</b>

Fonte: Site do TSE ([www.tse.org.br](http://www.tse.org.br))/Elaboração própria.

Ou seja, nas primeiras duas legislaturas simuladas, os partidos têm um crescimento em sua bancada compatível com o crescimento no número de cadeiras. Isso faz com que não sejam induzidas nenhuma diferença fundamental nos padrões de resultados nas votações nominais. Ainda, nas duas últimas simulações, os partidos se mantêm estáveis com relação ao obtido na legislatura real (as diferenças máximas estão no PRONA e no PFL que

umentam e diminuem, respectivamente, quatro cadeiras na terceira simulação). Assim, pouca diferença estamos esperando para as votações nominais.

Em nível desagregado, vale lembrar, existe alguma diferenciação para os diversos Estados. É evidente que isso ocorreria: se não fosse o caso, não teríamos distorções de representação e nada para corrigir. Entretanto, quando passamos para o nível agregado, pouca diferença, principalmente nos maiores partidos, ocorre. Comparando as diferenças nas diversas coalizões de governo formadas no período, vemos que elas praticamente desaparecem<sup>11</sup>:

**Tabela 6.** *Cadeiras da Base Aliada x Coalizão.  
Cadeira da Base Aliada x Cenário (51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> Legislaturas)*

	Real	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
FHC 1	347	411	417	338	340
FHC 2	248	293	299	244	247
LULA 1	218	277	280	216	218
LULA 2	274	340	341	272	272
LULA 3	258	322	323	259	259
LULA 4	253	313	314	253	253
LULA 5	301	366	368	303	302
CMV	257	307	320	257	257

Fonte: Elaboração própria / Banco de Dados CEBRAP.

Ou seja, sem considerar mudanças de deputados, que em geral ocorrem na direção da base aliada (portanto estamos considerando um cenário favorável à Hipótese 2), há sempre congruência entre a base aliada não conseguir atingir o número de votos da Coalizão Mínima Vencedora (CMV)<sup>12</sup> nos cenários simulados e na realidade. Assim, em geral, os padrões se acompanham entre si.

A questão é que trocas partidárias ocorreram e deputados migraram durante o período com considerável frequência. Ainda, alguém poderia ques-

11 Supondo logicamente que não tivesse havido trocas de partidos.

12 O número de votos necessários para aprovar uma lei ordinária (50% das cadeiras + 1 voto).

tionar que as agregações sucessivas poderiam fazer com que caíssemos em uma espécie de 'falácia ecológica' pois estaríamos basicamente concluindo sobre o comportamento dos indivíduos com base no comportamento agregado das unidades da análise. Para corrigir estes problemas devemos simular quais seriam os resultados em termos de cada uma das votações no período e compará-las com o resultado final obtido na configuração real.

Para tanto, estimamos, via W-Nominate, os pontos ideais<sup>13</sup> dos parlamentares (usaremos um modelo com cinco dimensões) e, a partir daí, geraremos, via números pseudo-aleatórios, os pontos ideais dos parlamentares incluídos em cada uma das várias correções. O protocolo para a geração dos números será o seguinte: i) se uma UF possui mais de três parlamentares de um mesmo partido, geraremos uma normal com média na média dos parlamentares do partido na UF e desvio padrão igual ao dos parlamentares do partido na UF; ii) Se a UF tiver somente dois parlamentares do partido, geraremos uma uniforme como máximo no ponto ideal do parlamentar máximo mais o valor absoluto da diferença entre eles e, mínimo no mesmo formato, ou seja, mínimo no ponto mínimo do parlamentar menos o valor absoluto da diferença entre eles e; iii) se tiver um, geraremos uma normal com média na média do partido e desvio no mesmo desvio dos pontos ideais dos parlamentares do partido. Ainda, quando um partido não tem deputados para serem tomados como parâmetro (partidos que na configuração atual não têm nenhum deputado mas, nas simulações obtiveram algum) vamos gerar uma uniforme de -1 a 1 (a mesma variação dos escores do W-Nominate).

Vamos estimar as probabilidades de os parlamentares votarem a favor ou contra cada uma das leis usando então os pontos ideais, o Partido, e a UF. Simularemos então um modelo sem a UF e outro sem o Partido e outro sem os pontos ideais (só com partido e UF) para observarmos as diferenças de padrões entre os modelos e suas capacidades preditivas. A equação geral do modelo fica:

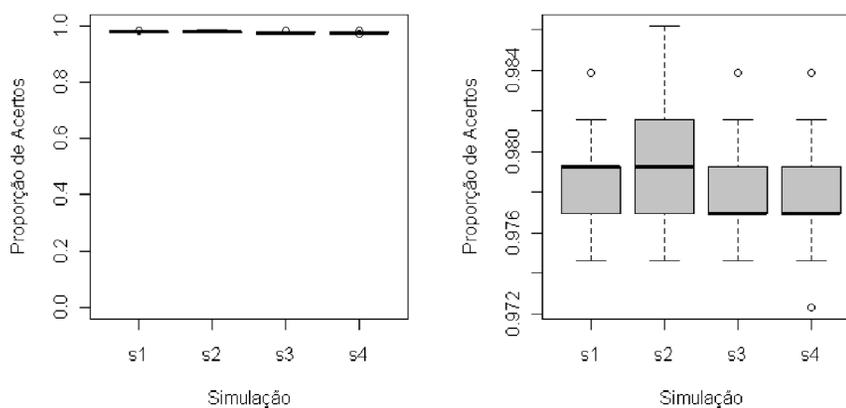
$$\text{Prob}_j (\text{favor}_i \mid p_{i1}d_j, p_{i2}d_j, p_{i3}d_j, p_{i4}d_j, p_{i5}d_j)$$

13 Ponto ideal de um parlamentar significa o ponto para o qual qualquer deslocamento desta situação é menor preferida no dado eixo. Pode-se pensar, num exemplo bem simples, que uma pessoa pressupõe um gasto ótimo com saúde de 100 bilhões e, para mais a pessoa avaliaria como desperdício e para menos como falta de verba.

Ou seja, a probabilidade condicional de um candidato  $j$  ser favorável a um projeto  $i$  votado, dados seus pontos ideais nas cinco dimensões ( $pi1d$  a  $pi5d$ ). Como o count-R<sup>2</sup> usual, se a probabilidade for maior que 0.5, consideraremos que o parlamentar votou a favor do projeto (caso menor o contrário). Se o candidato que estaria na casa simulada é o mesmo da casa gerada, usamos seus pontos ideais estimados pelo W-Nominate. Se não, usaremos o processo descrito acima para simular seus pontos ideais.

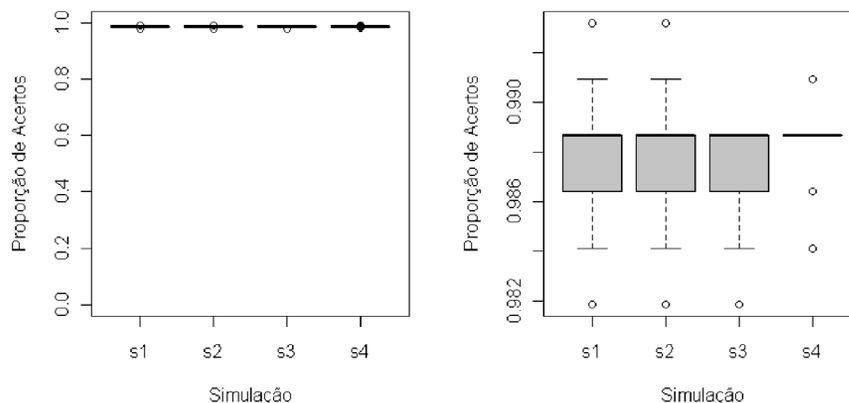
Faremos 150 simulações de Monte Carlo para cada uma das correções e buscaremos observar os padrões de diferença gerados. A medida que observaremos será a taxa de acerto das classificações. Um acerto neste modelo seria a frequência com que o algoritmo conclui que uma lei é aprovada quando ela é realmente aprovada ou rejeitada quando ela de fato é rejeitada. Tomaremos a média da proporção de acertos em cada uma das simulações. Os resultados seguem abaixo<sup>14</sup>:

Figura 1. *Proporção de Acertos da Simulação (FHC II).  
Câmaras simuladas FHC II*



14 O modelo é basicamente uma regressão logística feita para cada votação. Contamos daí o número de votos favoráveis a uma proposição qualquer. Se o número de votos preditos a favor passar o número de votos necessários (que varia para cada lei), então a lei é tomada como aprovada. Vamos ver então a proporção de leis que ficaram com *status* equivalentes, ou seja, aprovadas ou rejeitadas na realidade e nos cenários simulados.

**Figura 2.** *Real x Simulado (Lula I).  
Câmaras simuladas Lula I*



Como podemos ver a partir dos gráficos, poucas leis teriam resultado diferente do observado na Casa real. Ou seja, pouquíssimas leis seriam aprovadas, dado que foram rejeitadas pelas casas sem correção de distorções e, ao mesmo tempo, poucas seriam rejeitadas, dado que foram aprovadas pelas casas distorcidas. Ainda, a variação seria ínfima: estaria em geral na terceira casa decimal.

Este resultado nos leva a falsear a Hipótese 2 e concluir que não haveriam alterações significativas geradas pela correção das distorções via novas proporções de cadeiras que seriam obtidas pelos partidos.

## CONCLUSÕES

Segue logicamente que, se a Hipótese 1 foi falseada, não existem diferenças de comportamento regionais que sobreponham a lógica partidária. Da Hipótese 2 derivamos que não existem diferenças marcantes nos padrões de votação das casas corrigidas, em comparação com as casas reais. Como corolário ao falseamento destas hipóteses, somos levados a concluir que as correções testadas não produziram, em curto prazo, uma diferença gritante nos padrões de votação e, portanto no comportamento do Legislativo como um todo.

Entretanto, devemos ponderar, a Câmara dos Deputados é bem mais que o momento das votações nominais. Ainda assim, as votações nominais são uma ótima *proxy* para o comportamento do Legislativo como um todo. São nas votações nominais onde os parlamentares tornam público sua apoio ou

rejeição por leis que nem mesmo passaram em suas comissões e que assim, não teriam outro modo de influenciar. Ainda, como não há padrão de comportamento regional e pouca diferença nas proporções de eleitos dos principais partidos se observariam, as comissões variariam pouco em sua composição partidária, pois pelo artigo 27 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elas são alocadas de modo proporcional às bancadas partidárias<sup>15</sup>.

Estes resultados, vale reiterar, servem somente no curto prazo. No longo prazo, os candidatos e partidos alterariam suas estratégias e, podemos prever, pela Lei de Duverger, que distritos que tivessem somente um deputado, como é o caso de Roraima (por exemplo), nas correções número (i) e (iii), tenderiam a uma disputa polarizada, enfraquecendo assim partidos que anteriormente tinham deputados nestes distritos e desfavorecendo, nestes casos, a fragmentação partidária. Outros distritos, como é o caso de São Paulo passariam de 70 deputados para 111, na menor alocação que lhe seria prevista (cenário iv). Deste modo, a fragmentação partidária neste distrito continuaria grande e tendente a aumentar e assim, aumentar o número de partidos. Desse modo, num prazo médio a disputa se reordenaria em outro equilíbrio mais complexo de se simular.

O achado central de nosso trabalho é que não teríamos uma mudança traumática nos padrões observados num curto prazo (de talvez duas ou três legislaturas). Ou seja, para os que defendem representatividade seria mais um argumento em favor da sua implementação. Para os que criticam o sistema político brasileiro, via distorção da representação, que favoreceriam um suposto comportamento paroquial, seria um argumento contundente em contrário de suas considerações. De qualquer forma, é um achado interessante.

**Umberto Guarnier Mignozzetti** é Bacharel em Ciências Sociais, Mestre e Doutorando em Ciência Política pela USP. Área de concentração: Métodos Quantitativos em Ciência Política.

**Manoel Galdino** é Doutorando em ciência política pela USP, é pesquisador do CAENI e trabalha com métodos quantitativos aplicados à Ciência Política. Tem estudado modelos hierárquicos Bayesianos, negociações comerciais, patentes, e regimes internacionais.

**Rodolpho Talaisys Bernabel** é Doutorando em Ciência Política pelo DCP-USP, Mestre em Ciência Política e bacharel em Ciências Sociais pela USP.

15 Ainda, nenhum dos presidentes da Câmara dos Deputados no período estaria entre os não-eleitos.

## BIBLIOGRAFIA

- ARRETCHE, Marta. The veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. *Bra. Pol. Sc. Rev.* nº 1, v 2, p. 40-73, 2007.
- BERNABEL, Rodolpho, GALDINO, Manoel, MIGNOZZETTI, Umberto e VASSELAI, Fabricio. Um modelo para explicar as Coligações Eleitorais para a Câmara Federal Brasileira (1998-2006). Encontro nacional da ABCP, 2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 5ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.
- CARVALHO, André e LACOMBE, Marcelo. Deliberações Legislativas e a Sobre-Representação na Câmara dos Deputados. *E-Legis*, Brasília, nº 2, p. 15-9, 2009.
- CEBRAP. Banco de dados de votações nominais para a Câmara dos Deputados (1989-2007). Banco cedido pelo Professor Fernando Limongi.
- FREITAS, Andréia. *Migração Partidária na Câmara dos Deputados*. Tese de Mestrado. DCP-USP, 2008.
- LEONI, Eduardo. *The Political Consequences of Malapportionment in Brazil*. 2008. In: <http://qssi.psu.edu/files/PSUNF-Leoni.pdf>
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, nº 44, p. 81-106, 1998.
- NICOLAU, Jairo. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso). Acessado em 21 de Julho de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- ONUKEI, Janina e FELIU, Pedro. Legislativo, Política Externa e Ideologia: os partidos políticos argentinos e chilenos. *LASA*, 2009.
- POOLE, Keith; LEWIS, Jeffrey; LO, James and CARROLL, Royce. Scaling Roll Call Votes with WNominate in R. *Jour. Stat. Soft*, v. 22, I 1, p. 1-23, 2007.
- SAMUELS, David. Número e Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs.), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG / PNUD, 2006, p. 137-41.
- SANTOS, Fabiano. Brazilian Democracy and the Power of 'Old' Theories of Party Competition. *Bra. Pol. Sc. Rev.* nº 2, v 1, p. 57-76, 2008.
- TAFNER, Paulo. Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro. *Textos para discussão IPEA*. Texto nº 450, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: [www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0450.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0450.pdf). Acesso em 12 de maio de 2010.
- VASSELAI, Fabricio. Comparing the nationalization of party systems in 43 democracies. 33º Encontro nacional da ANPOCS. Caxambu, 2009.

## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



**Infraestrutura e desenvolvimento**  
(n. 1, 2011)

**O Brasil no contexto político regional**  
(n. 4, 2010)

**Educação política: reflexões e práticas democráticas** (n. 3, 2010)

**Informalidade laboral na América Latina** (n. 2, 2010)

**Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios** (n. 1, 2010)

**Amazônia e desenvolvimento sustentável** (n. 4, 2009)

**Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social** (n. 3, 2009)

**O mundo 20 anos após a queda do Muro** (n. 2, 2009)

**Migração e políticas sociais** (n.1, 2009)

**Segurança pública** (n. 4, 2008)

**Governança global** (n. 3, 2008)

**Política local e as eleições de 2008**  
(n. 2, 2008)

**20 anos da Constituição Cidadã**  
(n. 1, 2008)

**A mídia entre regulamentação e concentração** (n. 4, 2007)

**Partidos políticos: quatro continentes**  
(n. 3, 2007)

**Geração futuro** (n. 2, 2007)

**União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional** (n. 1, 2007)

**Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006** (n. 4, 2006)

**Brasil: o que resta fazer?** (n. 3, 2006)

**Educação e pobreza na América Latina** (n. 2, 2006)

**China por toda parte** (n. 1, 2006)

- Energia: da crise aos conflitos?**  
(n. 4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz** (n. 03, 2005)
- Reforma política: agora vai?**  
(n. 02, 2005)
- Reformas na Onu** (n. 01, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão**  
(n. 04, 2004)
- Revolução no Campo** (n. 03, 2004)
- Neopopulismo na América Latina**  
(n. 02, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia** (n. 01, 2004)
- Mundo virtual** (n. 06, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina** (n. 05, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?** (n. 04, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia** (n. 03, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas**  
(n. 02, 2003)
- Eleições e partidos** (n. 01, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)
- Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço**  
(n. 03, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas**  
(n. 02, 2002)
- Bioética** (n. 01, 2002)
- As caras da juventude** (n. 06, 2001)
- Segurança e soberania** (n. 05, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil?**  
(n. 04, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado**  
(n. 03, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional** (n. 02, 2001)
- A violência do cotidiano**  
(n. 01, 2001)
- Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)
- Biotecnologia em discussão**  
(n. 08, 2000)
- Política externa na América do Sul**  
(n. 07, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)
- A Rússia no início da era Putin**  
(n. 05, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000**  
(n. 04, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania**  
(n. 03, 2000)
- O Brasil no cenário internacional**  
(n. 02, 2000)
- Pobreza e política social** (n. 01, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)