





A *Série Cidadania e Política*, editada pela *Oficina Municipal* em conjunto com a *Fundação Konrad Adenauer* traz publicações didáticas que se baseiam nos cursos oferecidos pela escola desde 2008. Com estes livros, queremos oferecer aos nossos alunos, e de outras escolas de política e governo, um material para que possam aprofundar-se nos conteúdos e ir às fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional, visando uma efetiva participação democrática, em especial nos Municípios brasileiros. A forma compacta dos textos e do projeto gráfico desta série fazem parte de um conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal e buscam tornar a leitura confortável e atraente, em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas.



oficina municipal. 



Legislativo e Democracia Representativa

Como Nasce uma Lei?

Marta Mendes da Rocha

O Papel Fiscalizador do Poder Legislativo

Andréa Freitas

A Vida no Parlamento: Comissões e Plenário

José Fogaça

Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil
Contemporâneo

Fabiano Santos

Como Avaliar Parlamentos e Parlamentares

Humberto Dantas



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

3





Legislativo e Democracia Representativa

Como Nasce uma Lei?

Marta Mendes da Rocha

O Papel Fiscalizador do Poder Legislativo

Andréa Freitas

A Vida no Parlamento: Comissões e Plenário

José Fogaça

Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil
Contemporâneo

Fabiano Santos

Como Avaliar Parlamentos e Parlamentares

Humberto Dantas



Konrad
Adenauer
Stiftung



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

3





TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:

OFICINA MUNICIPAL

Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros

CEP: 05420-030 – São Paulo – SP

Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br

www.oficinamunicipal.org.br

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA

Prefixo Editorial: 89739

Número ISBN: 978-85-89739-07-8

Título: Cidadania e política

Tipo de Suporte: PAPEL

Prefixo Editorial: 89739

Número ISBN: 978-85-89739-06-1

Título: Legislativo e democracia representativa

Tipo de Suporte: PAPEL

Editor Responsável

José Mário Brasileiro Carneiro

Coordenação Editorial

Gustavo Santos

Eder Brito

Revisão

Cristiane Duarte D. Santos

Projeto Gráfico, diagramação e capa

knolldesign





Prefácio

A *Oficina Municipal*, em conjunto com a *Fundação Konrad Adenauer*, publica mais um livro da série de publicações didáticas que se baseia nos cursos de *Cidadania e Política* que desde 2008 vêm sendo ministrados em nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública (nas noites de segunda-feira e durante as férias) sob a coordenação do cientista político Humberto Dantas.

O objetivo desta *Série Cidadania e Política* é permitir que os alunos da *Oficina Municipal*, da *Fundação Konrad Adenauer* e de outras escolas de política e governo possam aprofundar os conteúdos e ir às fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional visando uma efetiva participação democrática, em especial nos Municípios, por meio de movimentos, associações, partidos e grupos intermediários, mas também em outras esferas da Federação e da ação social.

A forma compacta desta *Série* faz parte do conceito pedagógico de simplicidade, beleza e profundidade, tendo sido concebida pela designer Regina Knoll que buscou tornar a leitura confortável e atraente em um mundo definitivamente dominado pelas mídias eletrônicas. A propósito, a *Série* também estará disponível em formato digital.





Importante ainda mencionar que a *Série Cidadania e Política* inspira-se em e deve ser lida, sempre que possível, em conjunto com uma importante obra de referência para aqueles que se interessam pela política e participam da vida pública, o “Sistema Político Brasileiro: uma introdução”, concebido pelos parceiros da *Fundação Konrad Adenauer*, tendo como organizadores dois expoentes da Ciência Política nacional, Lúcia Avelar e Antônio Otávio Cintra.

O volume “Legislativo e Democracia Representativa” começa com uma pergunta simples e fundamental para o Estado Democrático de Direito: como nasce uma lei? Para responde-la a autora Marta Mendes apresenta de forma didática quais são os processos políticos e sociais que geram as demandas por novas leis para então tratar do trabalho cotidiano dos representantes eleitos na discussão, formulação e aprovação de normas nas diversas casas do Poder Legislativo.

No segundo capítulo, Andréa Freitas aponta o papel fiscalizador como algo inerente à função legislativa e elenca as principais ferramentas existentes para seu pleno exercício, além de chamar a atenção para os obstáculos que se colocam no contexto brasileiro para a realização desta tarefa. Para ilustrar estes temas apresentamos em seguida o artigo de José Fogaça, sobre “A vida no Parlamento: comissões e plenário” onde o autor, que foi também Prefeito de Porto Alegre, nos oferece seu testemunho como Senador e Deputado e ajuda-nos, com a didática de um professor experiente, a compreender o que é na prática o trabalho do parlamentar brasileiro.





O quarto capítulo é assinado por Fabiano Santos que avalia o impacto dos diversos grupos de interesse no trabalho do Legislativo e o nível de governabilidade oriundo dessa relação. O volume se encerra com o cientista político Humberto Dantas apresentando o seu método de avaliação do trabalho de parlamentares, criado a partir da observação e análise do trabalho de Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas brasileiras.

Concluo este Prefácio agradecendo ao já referido professor Humberto Dantas, aos autores e professores da Oficina Municipal que tornaram esta Série possível e de modo especial ao Gustavo Santos e ao Eder Brito, colegas de trabalho, que encamparam este projeto com toda competência e persistência que lhes são características.

Dr. José Mario Brasiliense Carneiro

Diretor e Fundador da Oficina Municipal







Sumário

Como Nasce uma Lei?	9
Marta Mendes da Rocha	
O Papel Fiscalizador do Poder Legislativo	41
Andréa Freitas	
A Vida no Parlamento: Comissões e Plenário	65
José Fogaça	
Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil Contemporâneo	81
Fabiano Santos	
Como Avaliar Parlamentos e Parlamentares	105
Humberto Dantas	







Como Nasce uma Lei?

Marta Mendes da Rocha

Para se entender como “nasce” uma lei, antes é necessário compreender *o que é* uma lei. A palavra lei vem do latim *lex* e designa uma regra ou norma de caráter imperativo. Por seu caráter de imposição e obrigatoriedade, a lei é uma regra que deve ser seguida por todos e, para isso, é necessário que exista um agente que zele pela sua observância e aplique uma punição aos que a transgredirem. O caráter obrigatório e necessário da lei fica claro quando consideramos o seu sentido no campo das ciências naturais. Aqui, lei designa uma relação necessária entre as coisas. Em outras palavras, dado o evento A necessariamente ocorrerá o evento B. Por exemplo: a lei da gravitação universal formulada pelo físico Isaac Newton no século XVII diz que existe uma força que atrai todos os corpos para a superfície da Terra. Logo, se um objeto com massa for lançado ao ar, ele *necessariamente* será atraído para a superfície da Terra e cairá no chão. Quem assegura o cumprimento dessa lei é a própria natureza.

No campo do Direito e das Ciências Humanas, as leis também designam relações entre coisas, ações e eventos, mas, neste caso, as relações não têm a mesma força das que decorrem das leis da natureza. Quando utilizado para tratar dos assuntos humanos o termo lei designa um princípio, um preceito, uma norma, criada para estabelecer as regras do convívio social, para dar previsibilidade e





estabilidade às relações estabelecidas entre as pessoas, entre os que governam e os que são governados, entre empregados e trabalhadores, entre produtores e consumidores etc.

Uma distinção importante já estabelecida pelos gregos na Antiguidade nos ajuda a compreender melhor o significado da lei e sua importância no mundo político. Trata-se da diferença entre o governo dos homens e o governo das leis. No primeiro caso, o poder repousa sobre pessoas de carne e osso que governam de acordo com os seus próprios interesses, valores e preferências. Pode ser que este governante se oriente pelo interesse da coletividade se preocupando permanentemente com o bem-estar dos governados. Porém, não há garantia de que isso irá ocorrer. Neste tipo de governo, também não há leis que estabeleçam limites ao poder dos governantes ou assegurem direitos aos governados. Já no “governo das leis” a autoridade política não está nas mãos dos que exercem os cargos públicos. Neste caso, os governantes se encontram sujeitos às leis como todos os governados e devem se orientar pelos princípios e regras que são gerais e impessoais.

Esta distinção entre governo dos homens e governo das leis corresponde ao pano de fundo sobre o qual foram erigidos os Estados de Direito no Ocidente, na transição da Idade Média para a Idade Moderna. Por meio de rupturas dramáticas típicas dos movimentos revolucionários e/ou de processos graduais de luta contra governos arbitrários e pelo reconhecimento e expansão dos direitos, assistimos ao surgimento dos Estados democráticos que retiram sua legitimidade do consentimento dos governados e asseguram a eles a participação nos negócios públicos.





Os filósofos políticos do período, tanto os chamados contratualistas quanto os iluministas, destacam a diferença existente entre um mundo sem lei e um mundo regulado por normas e regras. Como afirma Thomas Hobbes, sem a existência de leis para regular o comportamento humano e as relações entre os indivíduos, todos teriam direito a tudo e, logo, ninguém teria direito a nada. Segundo John Locke, ainda que os homens sejam governados pela razão e esta os incentive a viver em igualdade e independência, sem lei não haveria garantia e nem formas de punir aqueles que tentassem prejudicar os demais. Assim, apenas sob o governo das leis os homens poderiam assegurar uma convivência pacífica, na qual todos e cada um teriam direitos e deveres. Segundo essa visão, a lei é vista, portanto, como condição ao próprio exercício da liberdade. Vale destacar que, neste caso, estamos falando das leis positivas, leis criadas pelos homens para regular a convivência entre eles, diferentes das leis naturais.

O Estado de Direito é aquele no qual todos estão sujeitos às leis, incluindo os governantes, há direitos e deveres formalmente reconhecidos, o consentimento dos governados é afirmado como a única fonte legítima de autoridade e o poder do Estado e dos governantes é limitado. Neste Estado há regras que regulam o exercício do poder político e definem as formas pelas quais os indivíduos podem participar da política e influenciar os rumos da coletividade.

As democracias liberais que se difundiram no mundo ocidental se baseiam nos princípios da soberania popular e da igualdade política. O primeiro afirma que todo poder emana do povo e o segundo diz que à vontade de todos





os cidadãos deve ser atribuído o mesmo valor. O primeiro princípio se traduz, por exemplo, no direito de escolher e substituir, por meio do voto, os ocupantes de cargos públicos. O segundo se traduz no fato de que o voto tem o mesmo valor independentemente da condição social, do sexo, da raça etc.

Com essas colocações já podemos concluir que, em um Estado democrático, uma lei, para ser legítima, deve resultar da manifestação das preferências dos eleitores, que pode ocorrer direta ou indiretamente. Sabemos que, nas condições da modernidade, em presença de sociedades de grandes números, seria impossível operacionalizar uma democracia direta na qual todos se envolveriam em todas as decisões a todo o momento. A democracia representativa foi a forma encontrada pelos modernos para concretizar o ideal da soberania popular. Neste tipo de governo os cidadãos delegam a outros, seus representantes, autoridade para agir em seu nome na elaboração e execução das leis e na fiscalização do governo, podendo substituí-los de tempos em tempos por meio do voto. Apesar disso, existem várias formas pelas quais os cidadãos podem se envolver diretamente na política e no processo de tomada de decisões dando origem, inclusive, a novas leis.

Tipos de leis e quem pode propor uma lei

Existem vários tipos de leis e as modalidades variam de país para país e ao longo do tempo. A maior lei de um país é a sua Constituição que, na realidade, é um conjunto de regras e normas que definem os termos básicos da convivência





social em um determinado território. Alguns países, como o Brasil, possuem Constituições escritas, que reúnem todos os princípios e normas fundamentais do país. Neste caso, todas as demais leis aprovadas no país devem se sujeitar aos princípios e normas previstos na Constituição. Em outros, como a Inglaterra, não existe um documento único especificando a composição e os poderes das instituições, os direitos dos cidadãos e todas as normas fundamentais. Neste caso, há algumas leis básicas e normas baseadas em costumes e convenções.

Uma lei pode ter como origem uma ideia, uma necessidade, um problema. Mulheres se interessam pelo aumento do número de creches e pela igualdade salarial em relação aos homens; empresários se preocupam com as condições para escoamento de suas mercadorias e com o volume de impostos pagos para contratar trabalhadores; jovens demandam oportunidades de formação técnica e profissional e programas de incentivo à entrada ao mercado de trabalho; consumidores se queixam do atendimento oferecido pelas prestadoras de serviço e reivindicam maior regulação do Estado; pequenos proprietários rurais reivindicam crédito para aquisição de equipamentos; comerciantes se preocupam com a falta de segurança na área urbana; minorias (homossexuais, negros, indígenas, mulheres etc.) sofrem com a discriminação e o isolamento, almejam respeito por seus modos de vida, reconhecimento de direitos e punição para o preconceito e a violência; cientistas querem aumento de recursos e financiamento para pesquisas; as pessoas, em geral, querem ver assegurados padrões mínimos de bem-estar material. Todas essas situações podem dar origem a um projeto ou





proposição que podem ser transformados em lei. E isso pode ocorrer de diversas formas:

- Um deputado eleito com o apoio de pequenos proprietários rurais pode apresentar um projeto de lei prevenindo a criação de um fundo em prol da modernização da produção agrícola para financiar cursos de formação para os agricultores, compra de maquinário e de insumos para a produção.
- Um senador eleito em um estado com forte vocação para a pesca pode apresentar um projeto de lei prevenindo regulamentação para a atividade de modo a melhorar as condições de vida dos trabalhadores do setor.
- Deputados comprometidos com os interesses e causas de grupos minoritários podem propor projetos de lei prevenindo a punição em caso de prática de violência e/ou discriminação e políticas sociais para promover a inclusão social.
- Vereadores comprometidos com a participação popular podem pressionar o prefeito para propor um projeto de lei criando formas e mecanismos de participação direta da população na definição de como serão alocados os recursos do orçamento municipal.
- Um presidente eleito com uma plataforma política focada na educação pode apresentar uma proposta de emenda à Constituição com o objetivo de realizar uma ampla reforma no sistema educacional de modo a ampliar a cobertura, reduzir a evasão escolar por meio de investimento em infraestrutura e valorização do magistério.





Nos exemplos citados, detentores de cargos públicos apresentam projetos de lei ou pressionam aqueles que têm competência para tal visando promover os interesses e as causas daqueles que representam. Antes, porém, que um legislador apresente um projeto de lei para beneficiar indivíduos e/ou grupos, é necessário que estes se mobilizem para fazer com que os problemas e necessidades que vivenciam e experimentam sejam incorporados à agenda pública. Quanto mais organizados são os grupos e quanto mais recursos controlam (força numérica, capacidade de organização e mobilização, acesso a líderes políticos, informação, dinheiro, poder simbólico), maiores são as chances de se fazerem ouvir.

Assim, sindicatos de trabalhadores identificam problemas, necessidades, prioridades e soluções e os apresentam aos seus representantes no Legislativo e no Executivo. Empresários da indústria delimitam a agenda do setor e a apresentam aos legisladores. Minorias organizam protestos e manifestações públicas nas quais exibem cartazes com reivindicações e palavras de ordem. Grupos diversos se valem dos meios de comunicação, com maior ou menor visibilidade, para apresentar suas pautas e bandeiras. Trata-se de uma luta por reconhecimento na qual os diferentes atores buscam incluir na agenda pública suas prioridades.

Proposições ou propostas de lei podem resultar também de situações e/ou problemas novos para os quais se demanda regulação pública. Assim, o advento da Internet gerou uma série de dúvidas a respeito dos direitos dos usuários, das formas de acesso e publicização de conteúdos, mobilizando grupos da sociedade e a classe política para





pensar formas de regulamentação da rede. Da mesma forma, o anúncio da descoberta, no ano de 2006, de reservas de petróleo na camada do pré-sal brasileiro, exigiu dos especialistas, governos e legisladores a elaboração de regras e normas para a extração do petróleo de forma sustentável e para a partilha dos recursos resultantes da exploração. Grupos também podem se manifestar contrariamente a uma lei. Um exemplo são as inúmeras propostas de emenda à Constituição apresentadas por deputados e senadores para reduzir a maioria penal de 18 para 16 anos. Em dois momentos estas propostas chegaram a ser votadas em comissões no Congresso, mas não foram aprovadas.

A produção de leis, portanto, é um processo dinâmico e complexo. Em uma democracia, o desejável é que o maior número de pessoas e grupos, principalmente aqueles mais afetados pela lei, possam participar do processo diretamente ou por meio de seus representantes. Na próxima seção veremos quais são e como são produzidas as principais leis no Brasil.

As leis no Brasil

Já dissemos que as leis nascem da identificação de um problema ou de oportunidade e que surgem na forma de um projeto ou proposição. O projeto, se aprovado, dá origem a diversos tipos de leis. No Brasil, em nível nacional, temos as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as medidas provisórias, as resoluções etc. Além disso, as leis podem ser federais, estaduais ou municipais dependendo da esfera em que foram propostas e aprovadas.





No caso do Brasil é a Constituição que define as competências da União, dos estados e dos municípios; em outras palavras, ela diz os assuntos e temas sobre os quais os representantes nas diferentes esferas da Federação podem legislar. A Constituição define, ainda, os temas e os assuntos sobre os quais cada Poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – pode legislar. Há alguns assuntos sobre os quais apenas o presidente pode propor leis, outros são exclusivos do Legislativo, outros, ainda, são exclusividade do Judiciário.

O Art. 59 da Constituição Federal de 1988 define os tipos de leis previstas no país. O Quadro 1 apresenta os tipos mais importantes de proposições que fazem parte do processo legislativo (*O que*), os atores autorizados a propor cada tipo (*Quem*), os casos em que a lei se aplica (*Quando*) e a forma como o projeto tramita, isto é, os passos e etapas necessários para a transformação do projeto em lei (*Como*).





Quadro 1. Tipos de leis, origem, aplicação e processo

O QUE?¹	QUEM?
Emendas à Constituição	O presidente da República; um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; mais da metade das Assembleias Legislativas manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
Lei Complementar	Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; Presidente da República; Supremo Tribunal Federal; Tribunais Superiores; Procurador-Geral da República; e cidadãos, respeitada a distribuição de competências entre os Poderes.
Lei ordinária	Qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; Presidente da República; Supremo Tribunal Federal; Tribunais Superiores; Procurador-Geral da República; e cidadãos, respeitada a distribuição de competências entre os Poderes.

1 Além das modalidades de lei descritas no Quadro temos também os Códigos que reúnem, em uma única Lei, normas de um mesmo ramo do direito, como é o caso do Código Civil, Penal, Eleitoral, de Águas etc.



**QUANDO?**

Quando a proposição tem como objetivo introduzir modificações na Constituição.

COMO?

A proposta deve ser discutida e votada na Câmara e no Senado, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas as Casas, três quintos dos votos dos respectivos membros. Não há a possibilidade de veto do presidente.

Versa sobre os mais diversos assuntos podendo tratar de temas constitucionais (detalhando, explicando ou regulamentando matéria constitucional) ou de outros assuntos de especial importância ou polêmicos.

Deve ser apreciada nas duas Casas do Congresso Nacional, sendo aprovada se obtiver a maioria absoluta dos votos em cada uma delas.

Versa sobre os mais diversos temas, desde que não se trate de matéria constitucional ou de assuntos que, segundo a Constituição, devam ser disciplinados por outro tipo de norma.

Deve ser apreciada nas duas Casas do Congresso Nacional, sendo aprovada se obtiver, em cada uma delas, a maioria (simples) dos votos, presente a maioria absoluta dos membros.





O QUE?**QUEM?**

Lei delegada

Presidente da República.

Medida provisória

Presidente da República.

Decreto legislativo

Deputados e Senadores.

Fonte: Elaboração própria com base na Constituição Federal de 1988.



**QUANDO?**

Aplica-se aos casos em que o presidente solicita ao Legislativo autorização para legislar sobre determinado tema ou assunto por tempo determinado (a Constituição estabelece os temas que não podem ser objeto de delegação).

COMO?

A Mensagem do presidente solicitando ao Congresso a delegação é transformada em Resolução Legislativa que especifica o conteúdo e os termos da delegação. Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Devem ser utilizadas em caso de relevância e urgência, não podendo versar sobre alguns temas como direitos e partidos políticos, direito penal, processual penal e processual civil, organização do Poder Judiciário, diretrizes orçamentárias, entre outros.

As MPs passam a surtir efeito assim que emitidas. Mas perdem a eficácia se não forem transformadas em lei pelo Congresso Nacional no prazo de 60 dias (com possibilidade de prorrogação por mais 60). As medidas provisórias têm sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. São aprovadas se obtêm em cada Casa a maioria (simples) dos votos, presente a maioria absoluta dos membros.

Versam sobre matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional como efeitos de medidas provisórias rejeitadas, autorização para o presidente declarar estado de sítio, decisões sobre tratados, acordos ou atos internacionais, julgamento das contas do presidente, autorização para o presidente e o vice-presidente se ausentarem do país por mais de quinze dias, entre outros.

Devem ser discutidos e votados em ambas as Casas do Congresso Nacional. Se aprovados pela maioria (simples) dos votos, presente a maioria absoluta dos membros, são promulgados pelo presidente do Senado Federal, não havendo possibilidade de veto pelo presidente da República.





Nas democracias representativas, tradicionalmente, o papel de elaboração das leis cabe ao Poder Legislativo que pode ser composto apenas pela Câmara Baixa (no Brasil equivale à Câmara dos Deputados) ou por duas câmaras (no Brasil, Câmara dos Deputados e Senado Federal). Isso não quer dizer que apenas o Poder Legislativo pode propor leis, mas que uma proposição, para se transformar em lei, precisa ser aprovada pelos legisladores. A Constituição vigente no Brasil, por exemplo, define um conjunto de temas e assuntos sobre os quais apenas o Poder Executivo pode iniciar legislação como criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração, matéria orçamentária entre outros. Em outras áreas cabe ao Legislativo legislar a respeito. O Poder Judiciário também tem iniciativa exclusiva sobre alguns assuntos.

Como vimos no Quadro apresentado, para cada tipo de lei há um rito a ser seguido. Uma Proposta de Emenda à Constituição, por exemplo, por ter como objetivo realizar mudanças na lei maior do país é mais difícil de ser aprovada: o processo é mais demorado e o grau de apoio exigido é maior. Já um Projeto de Lei deve cumprir menos exigências para ser transformado em lei. A lei delegada é o resultado final de um longo processo de delegação: tudo começa com o pedido do presidente da República para que o Congresso delegue poderes para legislar sobre certa questão por um determinado tempo.

Com exceção das emendas constitucionais que se encontram em um estatuto superior por versarem sobre mudanças na lei maior do país, não há consenso sobre se existe ou não uma hierarquia entre as demais leis. O que se pode





dizer é que elas têm abrangência diferente e se aplicam a casos, assuntos e temas distintos.²

Ainda sobre a produção legal no país é importante destacar que todas as proposições e toda modificação proposta em uma Casa do Congresso Nacional deve ser apreciada na outra. Deputados e senadores podem apresentar emendas às proposições, acrescentando (aditiva) ou suprimindo (supressiva) conteúdos, fundindo duas ou mais emendas (aglutinativa), alterando a proposição sem modificá-la substancialmente (modificativa) e substituindo o texto de outra emenda podendo dar origem a outro texto quando altera, substancial ou formalmente, o seu conjunto (substitutiva). As subemendas são emendas apresentadas a outra emenda e as emendas de redação são as que visam sanar vício de linguagem ou incorreção de técnica legislativa.

O presidente da República pode vetar total ou parcialmente projetos de lei, com exceção das emendas constitucionais e decretos legislativos. O veto deve ser apreciado em sessão conjunta da Câmara e do Senado, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores. Se esgotado o prazo sem deliberação do Legislativo, o veto é colocado na Ordem do Dia da sessão imediata, e são suspensas as demais deliberações, até sua votação final.

2 Desde 1988 já foram aprovadas 83 emendas à Constituição sendo a última de agosto de 2014. Desde o ano de 1962, foram aprovadas 13 leis delegadas sendo a última de 1992. As leis ordinárias e complementares, por versarem sobre os mais variados assuntos, são bem mais numerosas. Já as medidas provisórias (MPs), embora, em tese, devessem se aplicar apenas a casos de relevância e urgência, têm sido largamente utilizadas pelos presidentes brasileiros..





A participação popular na elaboração das leis

Na primeira seção deste capítulo dissemos que os cidadãos podem participar do processo legislativo indiretamente por meio de seus representantes ou diretamente. Nesta seção vamos falar sobre as formas de participação direta criadas no Brasil nas últimas décadas.

A Constituição de 1988 prevê a chamada “iniciativa popular de lei” que pode ser apresentada ao Congresso Nacional desde que subscrita por 1% do eleitorado brasileiro distribuído por, pelo menos, cinco estados, com não menos de 0,3% do eleitorado em cada um deles. Desde 1988 foram aprovados quatro projetos que tiveram origem na iniciativa popular. Estes versaram sobre a lei de crimes hediondos, corrupção eleitoral (Lei da Compra de Votos) e o Fundo Nacional de Habitação Popular. O último dos projetos de iniciativa popular apresentados deu origem à Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar N. 135 de 2010) que proíbe que políticos condenados em decisões colegiadas de segunda instância possam se candidatar. Embora sejam muito altas as exigências para a apresentação desse tipo de lei, a experiência mostra a importância do mecanismo. Sua efetividade, contudo, depende do envolvimento de instituições e organizações com grande capacidade de mobilização da população em todo o território.³

Outros dois mecanismos que permitem a participação dos cidadãos no processo legislativo é o plebiscito e o referen-

³ Tanto a Lei da Ficha Limpa quanto a Lei de Compra de Votos foram patrocinadas pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).





do. No primeiro caso, do plebiscito, a população toma uma decisão que gera uma lei. No caso do referendo, a população se manifesta favorável ou contrariamente a uma lei já aprovada pelo Poder Legislativo. É atribuição exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito. Desde 1988 já tivemos um plebiscito e um referendo no país. O plebiscito sobre a forma (Monarquia ou República) e o sistema de governo (Presidencialismo e Parlamentarismo) foi realizado em 1993. 86,6% dos eleitores optaram pela manutenção da forma republicana de governo e 69,2% pela manutenção do Presidencialismo.

O único referendo da história recente do país foi realizado em 2005 e versava sobre uma lei já aprovada no Congresso Nacional, o Estatuto do Desarmamento. A população foi chamada a manifestar sua concordância ou discordância em relação a um artigo do Estatuto que estabelecia a proibição da comercialização de armas de fogo e munições. Na votação, 63,94% optaram pelo não e 36,06% pelo sim em resposta à questão “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”.

Além desses mecanismos de participação popular no processo legislativo existem outras formas pelas quais os cidadãos e grupos organizados podem influenciar o processo de elaboração das leis. No Poder Legislativo, seja no Congresso Nacional, nas Assembleias Estaduais ou nas Câmaras Municipais, tem sido cada vez mais comum a realização de audiências públicas que são eventos nos quais especialistas, cidadãos e representantes de grupos sociais interessados são convidados a opinar sobre um assunto qualquer.





Os conselhos e as conferências de políticas públicas também são experiências que se multiplicaram no Brasil e que visam permitir que a população participe da elaboração e da fiscalização das políticas públicas em áreas como saúde, educação, direitos humanos etc. Trata-se de experiências presentes em nível nacional, estadual e municipal. Mas a efetividade dessas instâncias depende dos poderes decisórios atribuídos a elas, às suas regras de funcionamento e à forma como elas são aproveitadas pelos cidadãos e organizações sociais. De toda forma, elas permitem maior monitoramento das políticas públicas por parte dos cidadãos e, de sua participação, podem surgir sugestões para o processo legislativo.

Uma experiência cada vez mais comum no nível municipal são as reuniões das câmaras municipais fora da sede, nas diversas regiões e bairros da cidade, nas quais os legisladores podem ouvir os cidadãos e grupos, identificar problemas, demandas e reivindicações e colher sugestões para o processo legislativo.

A todas essas experiências de participação popular no processo legislativo estão associadas várias expectativas de que o maior envolvimento e engajamento dos cidadãos no período entre as eleições possa ampliar a legitimidade das decisões, a eficácia das políticas públicas, a transparência do processo decisório além de gerar importante aprendizado democrático para os atores sociais.





Importância das regras

É importante ter em mente que, embora a criação de uma lei esteja relacionada com a identificação de problemas e potencialidades e com a mobilização de indivíduos e grupos, isso não diz tudo sobre o processo legislativo. As instituições políticas e as regras que regem a produção legal também importam, e muito. Ou seja, diferentes regras afetam diferentemente as chances de sucesso dos diversos grupos. É comum dizer que no Brasil temos um sistema político que multiplica o número de atores com poder de veto, os chamados *veto players*. Este termo designa um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. O processo legislativo é um excelente exemplo desse fato.

Um projeto de lei pode ser apresentado por um deputado, mas para se transformar em lei é necessário que seja apreciado pelos demais deputados e senadores em diferentes arenas no interior do Legislativo. O projeto pode ser objeto de propostas de modificação por meio da apresentação de emendas. Mesmo depois de ter passado pelas comissões, o projeto precisa aguardar a decisão do presidente da casa legislativa para entrar na pauta de votações do plenário. Pode ocorrer, ainda, que algum deputado julgue necessário realizar uma audiência pública para discutir a proposta. Se o projeto for aprovado pelas duas câmaras do Legislativo, ainda precisa ser sancionado pelo presidente (ou pelo governador ou prefeito no nível estadual e municipal, respectivamente) para se transformar em lei. Sancionado pelo chefe do Executivo ainda é possível que o projeto seja contestado quanto à sua adequação à Constituição. Neste





caso, será necessário que o Poder Judiciário se pronuncie sobre a norma para assegurar sua aplicabilidade.

Em outras palavras, podemos dizer que uma proposição ou proposta de legislação precisa enfrentar várias etapas e conquistar o apoio de vários atores em várias arenas para se transformar em lei. Em cada uma dessas etapas, os projetos são objeto de estudo e análise quanto às questões técnicas associadas à sua aprovação e implementação e motivam esforços de persuasão e negociação entre os que são direta ou indiretamente afetados por eles.

Tudo isso nos ajuda a entender por que, às vezes, é tão difícil aprovar uma lei. Primeiro é preciso que o tema adquira relevância pública, isto é, consiga visibilidade entre os diversos públicos e seja incorporado à agenda dos representantes eleitos. Em seguida, é necessário que haja consenso ou acordo em torno da proposta, processo que é afetado por fatores políticos e institucionais. Os fatores políticos dizem respeito ao número e aos tipos de atores, interesses e demandas representados nas arenas decisórias. Quanto maior a pluralidade dos interesses, maior pode ser a dificuldade para se chegar a um consenso ou acordo. A situação se torna mais complexa em se tratando de questões mais polêmicas e que afetam um número significativo de pessoas porque distribuem de forma desigual recursos, contemplam valores e visões de mundo de certos grupos a expensas de outros ou, ainda, quando impactam grupos privilegiados e detentores de recursos políticos como dinheiro, informação, capacidade de organização, poder simbólico, entre outros. Os fatores institucionais remontam às regras para a tomada de decisões. Como vimos, as decisões





políticas em uma democracia devem observar uma série de procedimentos e ritos. Diferentes tipos de regras acarretam consequências diferentes para o processo decisório que pode ser mais centralizado nas mãos de poucos ou mais descentralizado envolvendo muitos atores.

Devemos considerar, também, que algumas regras simplesmente se tornam tão convencionais que resistem ao questionamento dos atores sociais. Estes, seja porque se beneficiam do arranjo legal vigente, seja porque não querem incorrer em riscos envolvidos em mudanças com resultados incertos, preferem permanecer operando dentro do universo do conhecido. O processo legislativo pode, ainda, impactar as diferentes visões de mundo, valores e identidades dos atores sociais, sobretudo quando o que está em jogo são questões muito polêmicas ou mudanças muito substanciais. O processo torna-se, então, muito mais complexo e muito tempo pode transcorrer até que um assunto, problema ou tema passem a ser tratados na arena pública.

Por isso, se desejamos compreender o processo legislativo precisamos identificar: (1) os atores envolvidos no processo, seus interesses, demandas, valores e os recursos que controlam; e (2) as regras e as arenas de tomada de decisão, como elas estão estruturadas, quais atores são admitidos, qual a forma de interação e a sequência do processo; e (3) o contexto de tomada de decisões que remete à trajetória histórica e aos padrões sociais e culturais vigentes em uma determinada sociedade. Atentos a essas três dimensões nos encontramos mais preparados para compreender por que determinadas decisões e leis são criadas e outras enfrentam muita resistência para serem aprovadas.





Estudo de caso: a Lei Maria da Penha

Como já afirmado, uma lei nasce na forma de um projeto. Já vimos alguns tipos de projetos e proposições que podem dar origem a leis e também já vimos quem pode propô-las. Veremos agora como se dá a produção das leis desde a sua concepção, passando pela apresentação do projeto até a sua transformação final em norma jurídica.

A Lei 11.340, também conhecida como Lei Maria da Penha, foi sancionada no ano de 2006 pelo presidente da República. A Lei prevê penas mais rigorosas para homens que praticam violência – física, sexual, psicológica – e assédio moral contra as mulheres, introduz uma série de medidas de proteção para as vítimas que denunciam seus companheiros e determina a criação, pelo poder público, de um extenso aparato de segurança e justiça especializada em violência doméstica como delegacias, defensorias públicas, promotorias e tribunais. A Lei, que é considerada por muitos especialistas um dos maiores avanços no campo dos direitos humanos no Brasil recente, percorreu um longo caminho para ser aprovada.

A norma teve origem no Projeto de Lei N. 4559 de 2004 de autoria do Poder Executivo. Entretanto, a questão da violência contra as mulheres já habitava a agenda pública há muito mais tempo. Envolveu o esforço de muitas mulheres, organizações e movimentos sociais e agentes públicos dos três Poderes do Estado para que o tema ganhasse visibilidade pública, além de vários estudos para dimensionar a ocorrência do problema no país.





Desde, pelo menos, a década de 1970 o tema da violência contra as mulheres já era debatido em reuniões, seminários e congressos. Algumas ações governamentais resultaram dessa mobilização como a criação, em 1985, da primeira delegacia especializada de atendimento às mulheres. No Congresso Nacional vários projetos de lei de iniciativa de parlamentares já tinham sido apresentados, mas tinham um caráter mais pontual. Nos anos 1990 e 2000 diferentes leis sobre o tema foram aprovadas introduzindo modificações no Código Penal, mas eram consideradas pontuais e muito tímidas pelos grupos que atuavam na defesa dos direitos e proteção das mulheres.⁴ No âmbito do Poder Judiciário, os casos de violência doméstica eram encaminhados para os juzizados especiais cíveis e criminais, instituídos pela Lei 9.099/1995 com a competência para julgar os crimes de “menor potencial ofensivo”, que resultavam em penas de, no máximo, um ano.

Foi necessária uma intensa atuação dos movimentos feministas e outras organizações sociais, assim como de vários parlamentares, membros do Executivo e da Magistratura para que o tema entrasse, de fato, na agenda decisória. Segundo o Observatório da Lei Maria da Penha, o anteproje-

4 Lei 7.209/1984: alterou o artigo 61 do Código Penal, estabelecendo agravantes nos casos de violência contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge. Lei 8.930/1994: caracterizava o estupro e o atentado violento ao pudor como crimes hediondos. Lei 9.318/1996: agravou a pena quando o crime era praticado contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida. Lei 9.520/1997: revogou o artigo 35 do Código de Processo Penal que estabelecia que a mulher casada não podia apresentar queixa sem consentimento do marido (salvo quando estivesse dele separada ou quando a queixa fosse contra ele, podendo o juiz suprir o consentimento caso o marido se recusasse a fazê-lo). Lei 10.224/2001: caracterização do assédio sexual como crime previsto no Código Penal (Calazans e Cortes, sem data. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/02/1_3_criacao-e-aprovacao.pdf. Acesso em 25 nov. 2014).





to que deu origem ao Projeto de Lei foi elaborado por um conjunto de entidades que, juntas, definiram as formas de violência doméstica e familiar contra as mulheres e estabeleceram mecanismos para prevenir, reduzir e punir este tipo de violência, como também, prestar assistência às vítimas. Este anteprojeto, posteriormente, foi transformado em um Projeto de Lei da autoria do Poder Executivo. Nessa tradução, muitas demandas e reivindicações dos movimentos foram incorporadas no projeto, mas outros pontos, contrários aos anseios dos grupos sociais, também foram introduzidos na proposição.

Uma vez iniciada a tramitação no Poder Legislativo, a proposição passou por várias comissões na Câmara e no Senado, sendo alvo de debate e estudo em audiências públicas, inclusive em vários estados da Federação, como forma de divulgar a iniciativa e ampliar o debate junto a outros grupos sociais. Desse longo caminho resultaram várias versões até que, no ano de 2006, o projeto foi sancionado pelo Executivo e transformado em norma jurídica.

O nome da Lei é uma homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes que durante quase 20 anos lutou para ver seu agressor punido pela violência praticada contra ela.⁵ O intenso trabalho de organizações atuantes em prol dos

5 Maria da Penha sofreu a primeira tentativa de assassinato por seu companheiro em 1983, que a deixou paraplégica. Meses depois, foi vítima de um segundo atentado. Segundo o Observatório da Lei Maria da Penha, apesar da investigação ter começado no mesmo ano, o primeiro julgamento contra o agressor só ocorreu 8 anos após os crimes e os advogados do réu conseguiram anular o julgamento. Em 1996, o réu foi julgado culpado e condenado a dez anos de reclusão, mas conseguiu recorrer. Apenas em 2002, Marco Antonio Herredia Viveros foi preso para cumprir dois anos de prisão (Disponível em: http://www.observe.ufba.br/lei_mariadapenha. Acesso: 22 nov. 2014).





direitos das mulheres foi fundamental para colocar o tema na pauta das elites políticas. Com a ajuda dessas organizações, Maria da Penha conseguiu acionar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), que, pela primeira vez, acatou uma denúncia de violência doméstica. O Brasil foi condenado por negligência e omissão em relação à violência doméstica e recebeu recomendações para que fosse criada uma legislação adequada a esse tipo de violência.





Fluxograma do processo que culminou com a aprovação da Lei Maria da Penha⁶

CONTEXTO SOCIAL

Anos 1970:
Mobilização para a inclusão do tema da violência contra as mulheres na pauta dos movimentos feministas.

MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO

Manifestações, debates e seminários sobre o tema organizados por movimentos sociais e de mulheres nas décadas de 1980 e 1990.



2002

Elaboração da minuta do anteprojeto/ estudos sobre o tema e legislação de outros países por membros dos movimentos de mulheres, organizações não governamentais e representantes dos três poderes do Estado.

ANTECEDENTES LEGAIS

Apresentação de projetos de lei pontuais no Congresso Nacional. Aprovação das Leis 7.209/1984, 8.930/1994, 9.318/1996, 9.520/1997, 10.224/2001.



**2004**

Formação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher.

Debates, seminários e apresentação dos resultados para mobilização e sensibilização em relação ao tema.



TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD)

6 Legenda: CD: Câmara dos Deputados. SF: Senado Federal. Regime de urgência: trata-se de um regime especial de tramitação que pode ser requerido pelos membros da Mesa Diretora, por um número mínimo de parlamentares ou pelos líderes e se aplica a algumas matérias. Quando aprovado o requerimento, são dispensadas certas exigências regimentais, o que faz com que a matéria tramite mais rapidamente.





TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD)

**2004:**

Transformação do anteprojeto no Projeto de Lei N. 4559/2004 de autoria do Poder Executivo e envio à CD.

**Fevereiro de 2005:**

Entrada do projeto na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da CD.

**Maiο-Agosto de 2005:**

Debate sobre o PL 4559/2004 em audiências públicas em mais de dez estados brasileiros. Debates realizados por organizações sociais.

**Agosto de 2005:**

Apresentação e aprovação do parecer da relatora da CSSF e do primeiro substitutivo ao PL.

**Novembro-Dezembro de 2005:**

Tramitação do PL na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da CD para análise dos aspectos constitucionais. Aprovação do parecer da relatora depois de requerimento para que o PL tramitasse em regime de urgência.

**Março de 2006:**

Entrada do projeto no Senado Federal.



**Abril de 2005:**

Audiência Pública na CSSF da CD para debater o PL 4559/2004.

**Agosto de 2005:**

Seminário promovido por várias comissões da CD sobre o PL 4559/2004.

**Agosto de 2005:**

Tramitação do PL na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da CD para análise dos aspectos financeiros. Aprovação do parecer da relatora em novembro do mesmo ano.

**Março de 2006:**

Votação do PL 4559/2004 depois da apresentação de emendas e substitutivos. Votação e aprovação em turno único.

**Abril-Maio de 2006:**

Entrada do projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) do SF. Aprovação do parecer favorável da relatora. Aprovação de requerimento para que o PL tramitasse em regime de urgência.



Movimentos de mulheres, parlamentares e membros do Executivo continuam monitorando a tramitação e fazendo pressão pela aprovação do PL.

**Junho-Julho de 2006:**

Sem receber emendas, o PL é aprovado no Plenário e encaminhando ao presidente da República para sanção.

**Agosto de 2006:**

Sanção do PL 4559/2004 que se transforma na Lei 11.340 de 2006.





Como é possível observar pelo Fluxograma, a aprovação de um projeto de lei envolve muitas etapas (Executivo, comissões, plenário, instâncias de negociação entre líderes partidários), atores e regras decisórias. No caso em questão, houve intensa mobilização, acompanhamento e monitoramento de grupos de pressão interessados na aprovação do projeto. A conquista do apoio e da adesão de parte importante da elite política, incluindo parlamentares (muitas do sexo feminino e todas as relatoras nas comissões da Câmara e do Senado), magistrados e membros do Poder Executivo foi fundamental para o sucesso do empreendimento.

A aprovação da Lei, contudo, não encerra a questão. A sua efetivação depende de que o poder público, concretamente, crie todas as condições institucionais na forma de políticas públicas e mecanismos para a aplicação da lei, o que envolve destinação de recursos do orçamento e elaboração de outras leis. Também é necessário um forte trabalho de conscientização para que as próprias vítimas se disponham a falar sobre o assunto e relatar suas histórias e sensibilização dos agentes públicos responsáveis pela aplicação da lei. Logo, a mobilização, a pressão e o acompanhamento por parte dos grupos e movimentos que se envolveram no processo decisório são igualmente importantes para assegurar a implementação da norma depois de criada.

A Lei Maria da Penha é um exemplo de como um tema antes relegado à esfera das relações privadas – como ilustra o famoso dito popular “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher” – passa a merecer a atenção do poder público. Como em outros exemplos, envolve um amplo, inten-





so e persistente movimento de divulgação, mobilização de grupos e pessoas e pressão sobre os agentes públicos. Muitos outros casos poderiam ser escolhidos para exemplificar que uma lei “nasce” a partir das lutas sociais, da identificação de problemas e injustiças, assim como da percepção de potencialidades e oportunidades.





Referências bibliográficas

CALAZANS, Myllena e CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. sem data. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/02/1_3_criacao-e-aprovacao.pdf. Acesso em: 25 nov. 2014.

OBSERVE – Observatório Lei Maria da Penha. Lei Maria da Penha – Histórico. Disponível em: http://www.observe.ufba.br/lei_mariadapenha





O Papel Fiscalizador do Poder Legislativo

Andréa Freitas

Introdução

Sistemas presidencialistas foram idealizados para garantir que o poder não fosse monopolizado por uma única pessoa. Com inspiração nos liberais clássicos do século XVIII, eles se originam da ideia de que o poder do rei deve ser contrabalanceado por outros poderes. A influência dos autores liberais, certamente, não se resume ao sistema presidencialista; nas monarquias europeias o surgimento e/ou fortalecimento dos parlamentos também é fruto dessa influência, ou seja, os parlamentos surgem com o objetivo principal de limitar ou controlar o poder do rei.

Controlar e fiscalizar o Executivo é uma das funções mais importantes que o Poder Legislativo exerce com o objetivo de garantir a boa qualidade de regimes democráticos. Essa função ocorre basicamente de duas formas: primeiro no processo de feitura das leis, ou seja, todas as propostas legislativas do Executivo são analisadas e debatidas no interior dos parlamentos e, no momento seguinte, elas são reavaliadas pelo Executivo que pode vetá-las – o que evita que um único poder tenha controle da produção das leis. Segundo, o Legislativo através de instrumentos constitucionalmente estabelecidos fiscaliza a atividade governamental, via de regra, fiscaliza o patrimônio, as contas públicas, bem como a execução de políticas.





Em sistemas presidencialistas este contrabalanceamento dos Poderes ainda se dá pela via eleitoral. Uma vez que Executivo e Legislativo possuem mandatos por tempo determinado e independentes (a eleição de um não depende da eleição do outro), é possível aos Poderes se fiscalizarem de forma autônoma, sem que um Poder ponha em risco a sobrevivência política do outro,¹ ao mesmo tempo em que eleições independentes garantem que presidente, deputados e senadores sejam eleitos por bases eleitorais distintas, ou seja, esses representariam setores diferentes da sociedade e teriam incentivos distintos, o que por sua vez estimula que esses atores se fiscalizem. Assim se estabelece o sistema de pesos e contrapesos (*check and balances*).

A separação formal dos Poderes, somada aos instrumentos de avaliação e reavaliação da produção de leis, bem como a possibilidade de fiscalização das ações do governo permitem o bom funcionamento do sistema de pesos e contrapesos, creditado a Montesquieu, desenhado para que um Poder limite a ação do outro de forma a impedir a tirania.²

Cabe ressaltar que esses desenhos institucionais precedem o estabelecimento da democracia. Somente no pós-guerra os preceitos de bom governo se aliam de forma definitiva aos ideais democráticos, e os instrumentos de fiscalização

1 O contraponto estabelecido aqui é com os sistemas parlamentaristas onde a sobrevivência do Executivo depende da confiança da Assembleia. Em sistemas parlamentaristas, o chefe do Executivo é eleito pelo parlamento, não tem mandato por tempo fixo e fica no poder até que o parlamento decida que este não goza mais de sua confiança. Quando isso ocorre, se convocam novas eleições.

2 O Poder Judiciário também tem uma função importantíssima nesse equilíbrio, uma vez que cabe a ele revisar a ação dos demais Poderes.





e controle passam a se adaptar ao princípio de que o governo deve emanar da vontade popular e, sendo assim, deve prestar contas ao povo. A garantia dos ideais democráticos exige, então, “responsabilização política ininterrupta do poder público em relação à sociedade” (Abrucio e Loureiro, 2004, p. 2), ou, conforme a ciência política se refere, exige um sistema que seja capaz de garantir *accountability*.

Este artigo é dedicado à discussão do papel fiscalizador do Poder Legislativo, entendido aqui como uma das ferramentas mais importantes dos sistemas políticos na manutenção da responsabilização ininterrupta do poder público, ou seja, entendido como um componente vital para o bom governo. O artigo está organizado da seguinte forma: primeiro será discutido o conceito de *accountability*, diferenciando *accountability* vertical, aquela que se dá na relação entre eleitores e eleitos, da *accountability* horizontal, aquela que se realiza entre um conjunto de instituições infraestatais. Como será possível observar, o Legislativo é a instituição máxima de *accountability* horizontal, uma vez que, por meio desse Poder, se realiza o controle das ações do Poder Executivo.

Na segunda seção deste artigo serão apresentados os mecanismos institucionais que permitem ao Legislativo brasileiro exercer o controle do Executivo. Na terceira seção serão apresentados, de forma breve, alguns trabalhos acadêmicos que discutem a efetividade desses mecanismos no Brasil. Será possível observar que, embora se tenham feito enormes avanços com a Constituição de 1988, os mecanismos de fiscalização e controle ainda não são usados em toda sua potência. Por fim, apresento uma breve





consideração final, na qual retomo os pontos discutidos ao longo do artigo.

O que é *accountability*?

Accountability é o ato de prestar contas, mas ao que nos referimos quando falamos que políticos devem prestar contas à sociedade? Políticos, em todos os níveis e em todos os cargos, bem como a burocracia, devem regularmente explicar suas decisões, o porquê da decisão, o custo, os benefícios que essas decisões trarão à sociedade. Nesse sentido, não basta apresentar as contas públicas, não se trata apenas de ter um comportamento correto, mas de justificar seus atos.

Embora o ato de prestar contas não se refira apenas ao poder público – um gestor de uma grande empresa deve prestar contas aos acionistas, um trabalhador ao seu empregador –, os atores políticos têm obviamente uma responsabilidade muito maior, reponsabilidade que aumenta quanto mais alto for o cargo do ocupante. Da mesma forma que também devem aumentar os controles sobre as ações desses atores.

Em um regime democrático as eleições são o ponto de partida da relação que se estabelece entre representantes e representados, ou entre políticos e eleitores. Através do processo eleitoral se concretiza em um só tempo o princípio da soberania popular e o controle dos governantes, uma vez que, ao final dos mandatos, esses políticos eleitos prestarão contas e serão avaliados pelos eleitores (Abrucio





e Loureiro, 2004). Por meio das eleições se exerce a *accountability* vertical.

Mas os instrumentos de controle não podem se resumir ao processo eleitoral, uma vez que o controle dos eleitores sobre seus representantes só se dá nas eleições subsequentes, ou seja, através do cálculo retrospectivo, quando o eleitor é capaz de avaliar as ações e decidir por reeleger ou não seu representante. Eles devem ser permanentes, permitindo a avaliação e aplicação de sanções dos atores políticos ao longo de seus mandatos.

Para tanto existem os mecanismos institucionais de controle e fiscalização mútua que permitem o que se chama de *accountability* horizontal. Em outras palavras, os políticos devem prestar contas aos eleitores, mas também, para proteger a relação entre representantes e representados, o Executivo deve prestar contas ao Legislativo, os legisladores aos seus pares, Executivo e Legislativo ao Judiciário. No interior do poder público, existem inúmeros instrumentos de controle que têm como objetivo manter uma fiscalização permanente das ações do governo. Ou seja, *accountability* horizontal diz respeito ao controle realizado “por um conjunto de instituições infraestatais destinadas a maximizar a transparência e coibir o exercício arbitrário ou ilegítimo do poder e desencorajar que o próprio Estado cometa abusos e/ou ilegalidades” (Lemos e Power, 2013, p. 385).

Os mecanismos de *accountability* horizontal são inúmeros, ela se dá por meio das agências governamentais, através do ministério público, auditorias externas e internas, bem como se dá também na relação entre os Poderes. Como





apresentado acima, os Legislativos foram criados para limitar o Poder Executivo, são constituídos historicamente como uma instituição típica de *accountability* horizontal.

As responsabilidades do Poder Legislativo vão muito além da produção de leis. Esse Poder é o centro das decisões políticas em regimes democráticos. Entre suas principais responsabilidades (ou funções), o parlamento deve representar os eleitores (função representativa), ou seja, funcionar como um canal entre vontade do eleitor e as decisões políticas. O parlamento ainda exerce a função deliberativa e legislativa, deve analisar e debater propostas de modo a garantir à nação boas leis. Deve controlar gastos através da avaliação e aprovação do orçamento do Estado (função financeira). Parlamentos ainda têm que controlar e fiscalizar as ações de governo (Valenzuela, 1994). Obviamente os parlamentos são fruto de um processo de evolução que lhes é próprio, portanto, têm distinções no tocante à existência ou não de instrumentos específicos, mas, ainda que haja essas distinções, as funções listadas acima estão presentes a partir de diferentes arranjos institucionais. E todas elas se relacionam direta ou indiretamente com a função de fiscalização e controle. Ou seja, limitam a ação dos demais poderes impedindo concentração que possa levar à tirania. Contudo, existem mecanismos específicos desenhados para essa função, os quais serão tratados na próxima seção.





Mecanismos de fiscalização e controle no Brasil

O controle do Legislativo dos atos do Poder Executivo é institucionalizado no artigo 49 inciso X da Constituição brasileira que determina que cabe ao Legislativo, por meio de qualquer uma de suas Casas, Câmara dos Deputados ou Senado Federal, fiscalizar os atos do Poder Executivo, incluindo os atos da administração indireta (Brasil, 1988). O que torna efetivo o controle determinado pela Constituição são os instrumentos previstos na própria Constituição e os regimentos internos da Câmara e do Senado que permitem ao Legislativo solicitar informações, ou explicações de atos do Executivo, inquirir membros do Executivo e mesmo investigá-los. Sua efetividade está relacionada ao fato de que não só Legislativo pode questionar o Executivo, mas também de que o segundo é legalmente responsável a dar uma resposta aos questionamentos. Assim, do ponto de vista legal, o Legislativo brasileiro tem mecanismos efetivos para realizar fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial dos atos do Poder Executivo e dos atos da administração indireta.

E como se dá esse controle? Ou quais são as ferramentas específicas desenhadas para este fim? Dentre os mecanismos disponíveis ao Poder Legislativo no cumprimento de sua atividade de controle político e financeiro, destacam-se: a convocação de ministros, o pedido de informações e audiências públicas, o controle externo da administração pública direta e indireta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, as comissões parlamentares de inquérito e, por fim, a aprovação da nomeação de autoridades. A Constituição





de 1988 ainda determina que cabe à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de inquérito contra o presidente da República e o vice-presidente, bem como que cabe ao Senado processar e julgar presidente e vice. Em ambos os casos, o Legislativo é responsável apenas pelos crimes de responsabilidade.

Mecanismos de solicitação de informação

Quando se trata do poder de solicitar informações ao Executivo, o Congresso dispõe de três instrumentos formais: a convocação de ministros de Estado, o requerimento de informação e, por fim, a audiência pública.

A convocação de um ministro pode ser solicitada por qualquer parlamentar, deve ser dirigida à Mesa da Casa ou a uma comissão. No pedido de convocação deve constar um assunto determinado sobre o qual o ministro irá ser inquirido, que por sua vez será levado em consideração na aprovação da convocação. Esse pedido de convocação deve ser aprovado por maioria absoluta da Casa ou de qualquer comissão. Caso seja aprovado, o ministro deve comparecer pessoalmente ou ao plenário da Casa ou da comissão, e o não comparecimento implica crime de responsabilidade.

O requerimento de informação, por sua vez, deve ser feito por escrito e apresentado no plenário de uma das Casas, onde será lido e submetido à votação, devendo ser aprovado pela maioria simples. Uma vez aprovado, o pedido deve ser atendido em um prazo de 30 dias. A recusa, não atendimento do pedido no prazo determinado ou apresentação de informações falsas também configuram crime de responsabilidade.





As audiências públicas são requeridas por membros das comissões e também visam à discussão de assuntos específicos. Não só os membros do poder público podem ser chamados a comparecer, também especialistas e membros da sociedade civil como um todo. O foco das audiências públicas não é propriamente fiscalizar, como os dois mecanismos apresentados anteriormente; seu foco principal é reunir informações sobre um determinado tema para melhorar a qualidade da deliberação. Ainda assim, vale destacar que elas podem também servir para esse fim.

Mecanismos de controle político

O Legislativo também exerce controle político do Executivo através da avaliação dos nomes indicados pelo segundo para determinados cargos. A Constituição determina, em seu art. 52, inciso III, que cabe de maneira privativa ao Senado Federal “aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública” a escolha de:

1. Magistrados;³
2. Ministros do Tribunal de Contas indicados pelo presidente da República;⁴
3. Governador de Territórios;
4. Presidente e diretores do Banco Central;

3 Nesse caso só alguns tipos de magistrados passam pela sabatina no Senado, a saber aqueles nomeados a tribunais superiores.

4 Embora o Tribunal de Contas da União seja um órgão do Legislativo, o presidente da República indica um ministro dos nove que compõem o órgão. No tópico a seguir esse ponto será discutido.



5. Procurador-geral da República;
6. Diretores, presidente e conselheiros das agências reguladoras.

Outros cargos, como chefes de missão diplomática são aprovados também pelo Senado, no entanto, a arguição deles não é pública, por questões ligadas à segurança nacional. Contabilizados todos os cargos que passam pela sabatina do Senado Federal, temos um mínimo de 37 cargos (Lemos e Llanos, 2007).

Quando o presidente faz a nomeação dos cargos citados acima, ele envia uma mensagem ao Senado, que deve conter amplos esclarecimentos sobre o candidato. Essa mensagem, depois de lida em plenário, é encaminhada à comissão de jurisdição sobre o tema. Assim, apenas para exemplificar, na nomeação de magistrados o pedido é encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; quando o nomeado é o presidente do Banco Central, recebe a indicação a Comissão de Assuntos Econômicos. É essa comissão especializada na temática envolvida no cargo que realizará a sabatina do mesmo. A sabatina não fica restrita apenas às qualidades técnicas do candidato, nela são discutidas as políticas e os programas em curso na instituição do nomeado, entre outros temas de relevância. Além da arguição, o Senado está autorizado a realizar investigações e requisitar de autoridade competente informações que ele julgue relevantes para avaliação do candidato.

Após a sabatina, a comissão faz um relatório sobre o candidato que é incluído no parecer da mesma, aprovando ou



rejeitando a nomeação. Esse parecer é votado na comissão. Caso o parecer pela nomeação seja aprovado, o mesmo é encaminhado ao plenário da Casa que deve também aprovar a nomeação. A votação, nas comissões e no plenário, é realizada em sessão pública com voto secreto, ou seja, a sessão é aberta e podem-se acompanhar os debates,⁵ mas o voto dos senadores é secreto.

Mecanismos de fiscalização financeira e os tribunais de Contas

O Legislativo também tem mecanismos e instituições específicos de fiscalização financeira. Nessa categoria destacam-se a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), as propostas de fiscalização e controle, bem como o Tribunal de Contas da União. ACFC é uma comissão permanente⁶ que tem como objetivo a tomada de contas do presidente da República, apreciação de planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional. Ela ainda realiza representações no Tribunal de Contas solicitando sustação de contrato impugnado ou outras providências a cargo do Congresso Nacional. Ela pode requisitar informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, sempre em articulação com a Comissão Mista Permanente de orçamento (art. 32, VIII, RICD).

5 Excetua-se as sessões para aprovação da nomeação de diplomatas.

6 No Senado a Comissão de Fiscalização e Controle recebe o nome de Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. A Comissão no Senado exerce todas as funções descritas acima, mas acumula a função de debater temas relacionados ao meio ambiente e à defesa do consumidor, o que não ocorre na Câmara onde ela apenas tem a função de fiscalizar.





Essa atividade é realizada com o auxílio do Tribunal de Contas (TCU), que é certamente uma das grandes inovações da Constituição de 1988, pois, embora o TCU exista desde 1893, é na Constituição de 1988 com a expansão significativa de suas competências que o TCU passa a ter uma atuação efetiva. O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos. No âmbito federal, a responsabilidade é do Tribunal de Contas da União (TCU) e, nos âmbitos municipal e estadual, na maioria dos casos, a responsabilidade é dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs).⁷ A fiscalização realizada pelo Tribunal é chamada de controle externo. Ele funciona então como uma espécie de auditoria externa das contas públicas. O Tribunal de Contas é um órgão autônomo, que auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo. Além de estar sujeito ao controle externo, cada Poder tem a responsabilidade de manter um sistema de controle interno.

O TCU é um órgão de natureza colegiada, o que significa que as decisões finais são tomadas de forma coletiva. Ele é composto por nove ministros, seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um, pelo presidente da República e dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao TCU.

Embora o TCU tenha uma atuação independente, constitucionalmente ele é definido como um auxiliar do Poder Legislativo no processo de fiscalização das contas do Executivo. Dessa forma o TCU está ligado ao Legislativo, mas

⁷ Em alguns municípios, como São Paulo, existem Tribunais de Contas Municipais, responsáveis pelas contas dos municípios.





não subordinado a ele – o que torna possível que exerça o controle independente de questões políticas e partidárias. Com esse fim, o TCU realiza relatórios trimestrais e anuais de suas atividades ao Congresso. O TCU ainda avalia anualmente as contas públicas, podendo aprová-las ou rejeitá-las. Em caso de aprovação, o TCU pode fazer ressalvas ou recomendações. Neste caso, o TCU aponta pequenas irregularidades que não impedem a aprovação, mas que, caso sanadas, poderiam reduzir gastos, desperdícios, melhorar processos. Uma vez apresentado o relatório anual do TCU e aprovadas as contas públicas, este relatório deve ser debatido e aprovado no Congresso Nacional.

No entanto, além da fiscalização rotineira, o TCU pode ser acionado pelo Legislativo com o objetivo de promover auditorias e investigações específicas através das Propostas de Fiscalização e Controle (PFC). As propostas de fiscalização e controle podem ser apresentadas por qualquer deputado à comissão permanente cujo campo temático seja afeto ao tema da proposta ou à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, sobre qualquer tema, com indicação específica do ato a ser fiscalizado e a devida fundamentação dos motivos pelo quais este ato deve ser fiscalizado.

Uma vez apresentada PFC, o presidente da comissão onde esta foi apresentada deve nomear um relator que fará um relatório prévio sobre a conformidade da proposta e definirá um plano de execução e a metodologia de avaliação. Aprovado o relatório, o mesmo relator fica encarregado de implementar o plano proposto, contando com apoio de um corpo técnico e administrativo, inclusive do TCU, a quem podem ser solicitadas vistorias, inspeções e informações



específicas. Munido dessas informações, o relator fará um relatório final, que pode indicar irregularidades e, neste caso, a comissão encaminha o relatório ao órgão público competente – o Ministério Público ou mesmo a Polícia Federal, a depender do tipo da irregularidade.

Mecanismos de investigação

O mecanismo de investigação típico do parlamento brasileiro são as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). As CPIs são comissões temporárias destinadas a investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do país. As CPIs são comissões temporárias instituídas por solicitação de no mínimo 1/3 dos parlamentares, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, ou das duas Casas conjuntamente; neste caso é denominada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. O objetivo de uma CPI é investigar fato determinado e relevante, dentro dos limites de competência e de conteúdo do Poder Legislativo (CF, art. 58, §3º).⁸

A Constituição brasileira de 1934 introduziu pela primeira vez este tipo de instrumento de controle. Alguns analistas, no entanto, indicam que, já na primeira República, as Casas legislativas instauravam comissões com o objetivo de investigar fatos específicos. Mas foi somente a partir da Constituição de 1946, em especial depois da promulgação da Lei 1579/52 – ainda vigente – que as comissões de inquérito instauradas obtiveram resultados efetivos.

⁸ As comissões de inquérito também podem ser instauradas nas instâncias estaduais e municipais, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Nestas Casas também há exigência da assinatura de 1/3 dos membros.



Com Constituição de 1988, as CPIs adquiriram “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, ou seja, além do papel de investigação, as CPIs contam com o poder de colher provas. Sendo assim, não dependem de licença judicial para proceder à quebra de sigilo ou expedir mandados de busca e apreensão. Elas podem, então, quebrar os sigilos bancários, fiscais e telefônicos de pessoas investigadas, podem convocar testemunhas e solicitar diligências à Polícia Federal. Isto concede mais agilidade ao processo de investigação, permitindo o cumprimento dos curtos prazos a que está sujeita uma CPI.

Para instaurar uma CPI o parlamentar deve apresentar um requerimento em que constem:

1. o prazo de duração;
2. a provisão de meios e recursos administrativos necessários;
3. o número de parlamentares que irá compor a comissão;
4. justificativa para sua realização.

Uma vez recolhidas as assinaturas necessárias, o requerimento é entregue à Presidência da Casa, que deve providenciar os recursos necessários, bem como solicitar aos líderes partidários que indiquem os membros que irão compor a CPI.

O número de assentos a que cada partido tem direito na comissão obedece ao critério da proporcionalidade dos par-



tidos na Casa onde ela será instaurada (RICD, Art. 35; RISF, art. 145; RICN, art. 21).

Os regimentos internos das Casas legislativas, nas instâncias federal, estadual e municipal, determinam os limites específicos para o funcionamento deste tipo de comissão. Na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a limitação diz respeito ao número de CPIs que pode funcionar ao mesmo tempo, a saber, não podem funcionar mais que 5 comissões de inquérito concomitantemente. Já no Senado Federal, um senador só pode fazer parte de no máximo duas CPIs ao mesmo tempo, em uma como titular e em outra como suplente. Estas limitações refletem o receio de que os trabalhos legislativos fiquem paralisados em função do funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Após o fim dos trabalhos, a comissão deve apresentar um relatório com suas conclusões, que serão encaminhados:

1. à Presidência da Mesa, quando as conclusões pedirem por projeto de lei, ou similar, para dar nova regulação ao fato investigado;
2. ao Executivo, para que este tome providências administrativas de caráter disciplinador ou saneador;
3. ao Ministério Público, para que este promova ação de responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas.

Ou seja, embora os parlamentares tenham amplos poderes de investigação, eles não podem determinar a punição.



Dessa forma o relatório final produzido por uma CPI deve conter recomendações de ações a serem realizadas, seja pelo próprio Poder Legislativo, seja pelo Executivo, ou mesmo pelo Ministério Público.

Efetividade dos mecanismos de controle

Cada uma das ferramentas de controle tem objetivos próprios. Como exposto acima, algumas têm o objetivo de adquirir informação, outras de fiscalizar – nos dois casos são mecanismos que se antecipam a irregularidades ou mau uso das prerrogativas do poder. São mecanismos desenhados para fazer o controle *ex ante*, ou seja, são ferramentas para que se realize o controle durante o esboço e a implementação de um determinado programa. Outras são ferramentas de investigação, são ferramentas *ex post* que procuram investigar e avaliar algo que já ocorreu.

Ressaltar esse aspecto é importante, pois – também como exposto acima – o que é prestação de contas, por vezes, é mal interpretado. Então, voltando a destacar, políticos não devem prestar contas apenas para que se saiba que eles não cometeram atos irregulares. Eles devem ao público a explicação de todos os seus atos, a escolha de uma determinada política – ainda que ela seja boa e tenha dado bons resultados, tem que ser explicada tanto quanto uma escolha ruim. Nesse sentido a definição de controle deve ser amplificada, as atividades rotineiras do Legislativo envolvem o controle da ação do Executivo, não só casos de corrupção investigados em CPIs, mas os pedidos de informação diários que ocorrem no Legislativo são uma ferramenta que





visa se antecipar a problemas que possam surgir, não só da malversação do dinheiro público, mas também de erros ingênuos que possam ser cometidos pelos detentores de mandato.

Entender a efetividade desses mecanismos, como apontado, é de extrema importância, afinal não basta que os mecanismos sejam previstos, é importante verificar se o Parlamento tem feito uso desses mecanismos e se o Executivo tem correspondido quando acionado.

Diversos cientistas políticos têm se debruçado sobre os mecanismos de *accountability* horizontal do Legislativo. Destacam-se os trabalhos de Figueiredo (2001) sobre CPIs e sobre propostas de fiscalização e controle, requerimentos de informação, convocação de ministros e audiências públicas; os de Pessanha (2007) sobre o TCU; Lemos e Llanos (2013) sobre nomeação de autoridades; o de Lemos (2005) e o de Lemos e Power (2013) também sobre propostas de fiscalização e controle, requerimentos de informação, convocação de ministros.

De maneira geral podemos afirmar que o ponto em comum desses trabalhos é a observação de que a Constituição de 1988 aumentou em muito, não só o número de mecanismos, mas também o escopo e o grau desses mecanismos de controle à disposição do Legislativo. De forma geral, todos esses trabalhos chegam a conclusões semelhantes: embora esses mecanismos estejam sendo utilizados, um grande número dessas ações é iniciado, mas não finalizado.





Vale destacar aqui as conclusões de alguns desses trabalhos sobre instrumentos específicos. O trabalho de Figueiredo sobre CPIs e controles cotidianos tem como objetivo entender se as modificações no arranjo institucional da democracia brasileira de 1946 a 1964 e do pós-1988 afetam a capacidade fiscalizadora do Legislativo. A autora conclui que os arranjos institucionais nos dois períodos parecem não afetar a capacidade do Legislativo de concluir as investigações que inicia.

Figueiredo aponta que, entre 1946 e 1999, foram instauradas 392 CPIs no Brasil, dessas 392 apenas 207 foram concluídas, apenas 52% das CPIs tiveram um relatório final apresentado e aprovado pela comissão. Quando recortamos apenas o período pós-1988, a situação é ainda mais grave, das 392 CPIs instauradas, 89 ocorreram entre o governo Collor e o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, dessas apenas 15 chegaram a um relatório final, somente 17% das CPIs instauradas chegaram a conclusões.

Esse ponto é importante. Apenas quando se chega ao relatório final de uma CPI é que se apontam soluções para os problemas investigados, seja no sentido de encaminhar para o Ministério Público para a promoção das devidas responsabilidades civis e/ou criminais, seja através de apontamentos para melhoria de processos ou da legislação vigente. Dessa forma uma CPI instaurada e não concluída é desperdício de tempo e de dinheiro público.

As conclusões de Figueiredo não podiam ser diferentes. Ela aponta para o fato de que, embora haja uma disposição no Legislativo para iniciar as investigações, parece não





haver meios para que esse Poder faça um controle efetivo do Executivo – o que se revelaria no baixo número de CPIs que chegam a ser concluídas.

Figueiredo também analisa os instrumentos de fiscalização e controle cotidianos, quais sejam: os pedidos de informação, as convocações de ministros de Estado, as propostas de fiscalização e controle e as audiências públicas. A autora aponta para o fato de que o poder de fiscalizar do Legislativo aumentou muito em número de instrumentos e mesmo no tocante à sua efetividade. No entanto, as repostas às ações do Legislativo ainda são muito limitadas. Nesse artigo, Figueiredo faz uma análise bastante interessante apresentando a evolução dos mecanismos de fiscalização desde 1946 até 1999.

Segundo Figueiredo foram solicitadas, no período de 1989 até 1999, 1321 audiências públicas, foram feitos 9579 pedidos de informação ao Poder Executivo, foi solicitada a presença de ministros no Legislativo em 106 ocasiões, por fim foram feitas 221 propostas de fiscalização e controle. Mas ainda que os números sejam grandes, muitos desses pedidos não chegam de fato a se concretizar. Apenas para exemplificar, dos 106 pedidos de convocação de ministros apenas quatro foram aprovados, a grande maioria, cerca de 70%, sequer foi analisada nas comissões.

O trabalho de Pessanha também indica os avanços realizados pela Constituição de 1988. O autor foca seu trabalho na atuação do TCU, que, segundo ele, não só tem sua competência ampliada, com a Constituição de 1988, mas também ganha em independência do Poder Executivo, principal





alvo da fiscalização. O autor aponta que sistematicamente o TCU tem analisado e aprovado as contas do Poder Executivo, ainda que sempre constem nos relatórios do TCU ressalvas e recomendações. Vale destacar que falta na literatura nacional uma análise mais profunda sobre o efeito das ressalvas e das recomendações do TCU no remodelamento das contas públicas.

No entanto esse trabalho não se encerra na aprovação das contas públicas. Como apontado acima, cabe ao Legislativo discutir e aprovar o relatório desse órgão – tarefa que, segundo Pessanha, não vem sendo realizada nos prazos devidos. O autor aponta que o Legislativo sistematicamente descumprir os prazos de avaliação dos relatórios do TCU. Apenas para exemplificar, os relatórios referentes ao governo FHC do primeiro ano até o do penúltimo ano do mandato foram aprovados em 2002, com um enorme lapso temporal. O autor acrescenta que esses foram aprovados em um só dia, portanto, sem a devida discussão e análise. Assim, o autor concluiu que falta coordenação entre o Legislativo e o TCU, o que afeta enormemente a capacidade do Legislativo de fiscalizar de fato as contas públicas.

Lemos e Llanos comparam o processo de aprovação de autoridades no Brasil e na Argentina. O que as autoras observam é que, apesar das diferenças institucionais nos dois sistemas, o número de candidatos aprovados é igualmente alto nos dois. No Brasil 97% dos indicados são aprovados, na Argentina cerca de 93%. Mas as autoras alertam para o fato de que a grande taxa de aprovação não significa que o Legislativo não esteja cumprindo o seu papel, uma vez que o presidente antecipa a reação do Legislativo a determina-





dos nomes, evitando aqueles que serão possivelmente rejeitados.

Lemos, que se dedicou a entender os mecanismos de controle cotidianos, propostas de fiscalização e controle, requerimentos de informação, convocação de ministros, alerta para o fato de que, embora os resultados da utilização desses mecanismos ainda sejam tímidos, a sua utilização vem crescendo sistematicamente desde a promulgação da Constituição até os dias de hoje.

Considerações finais

Como foi apresentado, existem inúmeros instrumentos específicos à disposição do Legislativo brasileiro para que ele realize a fiscalização contínua do Executivo. Mas é importante destacar novamente que o trabalho do Legislativo é contrabalancear o Poder Executivo. Nesse sentido, toda a ação do Parlamento é uma ação de controle, do processo de feitura das leis à convocação de ministros, todas as suas ações têm como objetivo impedir a concentração do poder.

Também é importante destacar que a *accountability* horizontal – aquela que se dá na relação entre instituições do Estado – é fundamental inclusive para que se garanta *accountability* vertical – aquela que se dá na relação entre eleitores e eleitos. Uma vez que existe uma grande assimetria informacional entre eleitores e detentores de mandato, somente através da ação do Legislativo e da publicização dos resultados alcançados por esse Poder, o eleitor tem





condições de adquirir informações como a legalidade de uma obra pública, ou eficácia de uma determinada política.

Nesse sentido é necessário que se aprofundem os mecanismos de *accountability* horizontal, mas também é necessário que se aumente a publicização das ações de fiscalização e controle realizadas pelo Legislativo, para que possamos, com isso, chegar a aumentar as condições para uma responsabilização permanente dos ocupantes de cargos públicos.





Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (2004). Finanças Públicas, Democracia e Accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. pp. 75-102.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e Política no controle do Executivo. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 44, n. 4, pp. 689-727, 2001.

LEMOS, L.; *Controle Legislativo Em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese De Doutorado. Brasília: Unb, 2005.

LEMOS, L.; LLANOS, M. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, vol. 22, n. 64, pp. 115-138, 2007.

LEMOS, L.; POWER, T. J. Determinants of oversight in a reactive legislature: the case of Brazil (1988-2005). *Dados*, vol. 56, n. 2, pp. 383-412, 2013. Doi:10.1590/S0011-52582013000200005

PESSANHA, C. *Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina*. Direitos e cidadania. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007. pp. 139-167.

VALENZUELA, F. B. *Derecho Parlamentario*. Fondo De Cultura Economica USA, 1994.





A Vida no Parlamento: Comissões e Plenário

José Fogaça

Uma vida essencialmente intelectual

A vida parlamentar é uma vida básica e essencialmente intelectual. Ao deputado ou senador cabe a tarefa de regular normativamente a vida nacional, isto é, fazer as leis. Leis são abstrações da realidade que se expressam em uma forma normativa. Leis são formas mandamentais que traduzem definições políticas relativas à vida socioeconômica. Apesar da impressão de inconcretude, as leis interferem direta e duramente na realidade dos cidadãos. Leis mudam a vida das pessoas. Leis criam direitos ou os extinguem. Leis criam novos deveres ou suprimem muitos que existem. Leis – o parlamentar constata isso ao fim de seu mandato – mudam em muito o ambiente social, político e econômico de um país. Leis podem virar nosso dia a dia de cabeça para baixo. Leis interferem na vida e no destino de um povo.

Produzir uma lei pode ser tão importante quanto erguer uma escola ou um hospital. A lei não é feita de tijolo ou cimento, mas seus efeitos têm uma grande repercussão.

A experiência concreta da realidade ajuda em muito o parlamentar a bem desenvolver seus afazeres legislativos, mas, ao fim e ao cabo, ele terá de consubstanciar essa experiên-



cia em uma norma. Ele terá de transformar fatos objetivos, coisas reais do dia a dia, em norma geral e abstrata.

A responsabilidade da representação política

Ao contrário do que superficialmente se supõe, o parlamentar não é um gestor, não é um executivo (a não ser do que diga respeito à administração das Casas congressuais propriamente ditas). Sua principal responsabilidade é, sobretudo, exercer o papel da representação política. Nesse âmbito, o parlamentar é um gerente de si mesmo: de suas atitudes, de seus votos, de suas ações, de suas manifestações, de seus pronunciamentos, de sua presença em plenário, de seu comportamento pessoal, e da manutenção dos laços políticos com sua base eleitoral. Ele se autoconduz, porque é titular de um poder, o Poder Legislativo. Mas sua atividade inclui-se na esfera daquilo que chamamos “vida pública”: seu trabalho e seu desempenho são inteiramente submetidos à opinião pública.

O parlamentar e sua região eleitoral

Os laços políticos dificilmente são mantidos se o parlamentar desaparece completamente do meio social que o elegeu. Suas relações de confiança e proximidade com os eleitores também dependem de sua visibilidade e de sua presença física.

Em um país de oito milhões e meio de quilômetros quadrados, a distância física entre o Congresso em Brasília e a



comunidade que o eleger é um dos problemas mais complexos que enfrenta um parlamentar. Em geral, quem não exerce essa atividade tem dificuldade em compreendê-la. Mas a ausência reiterada ou prolongada do parlamentar, no que diz respeito às cidades que constituem o seu núcleo de apoio, tem o efeito de esvaziar – e muito – a qualidade e a força de sua representação. É, portanto, indispensável que o parlamentar tenha um consistente planejamento em relação a isso. Os encontros e reencontros precisam ser sucessivos e constantes. É a prestação de contas, é a audiência aos interesses e opiniões que ali se expressam, é a satisfação à fome de compreensão que há, entre os eleitores mais distantes, de tudo o que acontece nos centros políticos do país. Por menos que isso seja compreendido pela opinião pública, é importante registrar que efetivamente essas atividades demandam boa parte do tempo e das preocupações de um parlamentar.

A consciência do voto parlamentar e a fidelidade aos compromissos

A consciência do seu voto e a fidelidade aos seus compromissos devem balizar o trabalho de um deputado ou de um senador. Nada é mais importante para um representante político eleito do que estar seriamente vinculado aos valores que o elegeram. E isso significa estar sempre, de alguma forma, em sintonia com as pessoas portadoras desses valores, principalmente se essas pessoas pertencem ao meio social ou à região geográfica de onde emanam seus votos e, obviamente, o seu mandato. Em última análise, um deputado ou senador não pode escapar à necessidade de nortear-se permanentemente pelo projeto político que ele próprio



apresentou à população de seu Estado. Pois foi esse projeto que fez com que uma significativa parcela de eleitores o conduzisse à condição de representante do povo.

Uma vida necessariamente interativa

Para um deputado ou senador, o isolamento pessoal no Parlamento é a morte. A vida parlamentar é – por excelência – uma vida interativa, uma vida necessariamente baseada na convivência, no respeito aos contrários, determinada constantemente à formação de maiorias. Sem maioria não há lei. Sem lei, não há Parlamento.

O confronto e a exclusão das minorias

Maioria se obtém pelo consenso ou pelo confronto. O consenso é a negociação, o convencimento, a concessão ao pensamento do outro, o respeito às demandas de outras comunidades regionais que não a sua, para chegar a um acordo.

O confronto, por sua vez, é o contrário. É a metodologia do embate. Embate pelo entrelaço de vontades, pelo pronunciamento de tribuna, pelo conflito de opinião, pela contra-argumentação. O confronto leva ao impasse e divide o plenário – o voto passa a ser o único meio eficiente: ao final, bem ou mal, seja como for, vence a maioria. O confronto é absolutamente legítimo e o seu resultado é lei. No entanto, quase sempre fica tudo muito fora de controle, o essencial pode ser atropelado e a vontade e as reivindicações da minoria acabam simplesmente esmagadas e excluídas.



O protagonismo dos partidos políticos no Congresso

Ao votar, o parlamentar segue uma orientação. Essa orientação pode vir de seu partido ou de sua consciência individual. É muito comum, no Brasil – e isto não é exceção em relação a outras nações –, um deputado constituir dissidência em relação a seu partido político e votar em plenário de forma distinta daquela adotada por seus companheiros de bancada. A faculdade de discordar da orientação partidária não se dá apenas em relação ao voto em plenário ou nas comissões. Um deputado ou senador muitas vezes se opõe ao seu partido através da palavra, por seu pronunciamento em tribuna.

É importante ressaltar, no entanto, que – excetuados a palavra, a conduta pessoal e o voto – em tudo mais o parlamentar está subordinado ao partido. É o líder partidário que indica os representantes de seu partido político nas comissões de cada casa. Identicamente, é o que acontece na eleição das Mesas, que constituem a direção política e administrativa, da Câmara ou do Senado.

A escolha do presidente de uma Casa Legislativa

O presidente do Senado é mormente definido por sua bancada. Depois de uma eleição interna, o partido político majoritário, que em princípio detém o direito de indicação, aponta ao plenário seu candidato. O plenário, isto é, os senadores integrantes dos demais partidos cumprem apenas um papel homologatório. Esse modelo de escolha, que vem



sendo adotado há muitas décadas, não deixa de ser democrático, porque respeita as maiorias. Mas revela, sobretudo, que são os partidos políticos, como entes coletivos, que institucionalmente comandam as duas Casas do Congresso Nacional. A escolha de um presidente da Câmara ou do Senado obedece muito mais a esse critério partidário do que a qualquer avaliação de perfil humano, pessoal, político do escolhido.

Membros de comissões também são indicados pelos líderes

O mesmo critério é adotado para a constituição das comissões. Um senador pode participar de até três comissões permanentes. Mas não faz essa escolha livremente. A indicação é feita pelos líderes partidários. O senador tem o direito de manifestar sua preferência, mas acaba tendo que se submeter aos critérios partidários que, em última análise, são definidos pelo líder da bancada. É preciso registrar, porém, que esse critério se mostra mais equilibrado que um sistema baseado em escolhas estritamente individuais. Todos os parlamentares se concentrariam nas comissões mais importantes, como a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Economia. Ao líder cabe evitar uma situação caótica. Em geral, a intervenção do líder garante um maior equilíbrio político e melhor divisão de responsabilidades.



As comissões permanentes: foco e aprofundamento no estudo das questões nacionais

O trabalho das comissões, em cada uma das Casas, é importantíssimo. As comissões permitem aquilo que não é possível em plenário: a especialização. O foco, o apuro técnico, o aprofundamento maior no estudo e na análise de um projeto de lei.

Partidos constituem uma camisa de força, às vezes. Mas são necessários. Não há outra forma de organização popular que possa fazer esse papel de representação política. Esse papel não pode ser desempenhado por um clube esportivo, ou por um clube social, muito menos por um sindicato, que representa um interesse corporativo. Não poderia se atribuir representação política a uma ONG. Seria entregar a representação pública a um organismo mais particularista, mais peculiar, mais voltado a uma causa específica, sem enquadramento em padrões uniformes de estrutura, responsabilidade e organização.

A fragilidade do multipartidarismo

Inequivocamente, o excesso do número de partidos políticos é um mal. O regime presidencialista, que adotamos no Brasil por plebiscito e pela vontade da esmagadora maioria, é absolutamente incompatível com o sistema multipartidário que acabou se constituindo em nosso país. O multipartidarismo, na verdade, é próprio dos regimes parlamentaristas. O multipartidarismo tem, sim, aspectos libertários, não





há como negar. Isso parece muito democrático. Cada vez que alguém está descontente, cria um partido novo para si. Mas isso também sangra a democracia. É exatamente o grande número de partidos que impede que se forme uma maioria consistente no Congresso Nacional. Note-se: temos 29 partidos com assento no Congresso Nacional, mas nenhum partido tem sólida maioria. Quando o maior dos partidos conta com pouco mais ou menos de vinte por cento da totalidade dos representantes, a consequência é tristemente visível: o poder de iniciativa do Parlamento desaparece.

Só o Executivo aprova leis no Brasil

A Câmara dos Deputados raramente aprova uma lei de forma inteiramente autônoma. Dificilmente o Senado Federal vê se transformar em lei um projeto que nele tenha tido origem. Somente projetos de lei de autoria do governo têm início, meio e fim. Os projetos com assinatura de deputados e senadores tramitam anos a fio, interminavelmente, e morrem nas gavetas. Escassíssimas são as exceções. Só o Executivo aprova leis no Brasil. O Poder Legislativo, fragmentado e enfraquecido pelas suas inúmeras facções partidárias, acaba sucumbindo ante a força do Executivo.

O poder de iniciativa

Uma das razões de ser da atividade parlamentar é o poder de iniciativa do projeto de lei. Esta é uma prerrogativa exclusiva de deputados e senadores. Além deles, somente o presidente da República pode assinar um projeto de lei e





fazê-lo tramitar no Congresso. O presidente do Supremo Tribunal Federal e os presidentes dos Tribunais Superiores, além do procurador-geral da República, cabe mencionar, têm autonomia assegurada pela Constituição para enviar anualmente ao Congresso sua proposta orçamentária. Os cidadãos também contam com a possibilidade, ainda que muito restrita, de fazer tramitar um projeto de lei. É a chamada iniciativa popular. Para que a iniciativa popular se viabilize como projeto de lei em tramitação é necessária a assinatura de 1% do eleitorado nacional, distribuído em cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um desses estados.

Na prática, há, no Brasil, verdadeiramente dois grandes protagonistas do poder de iniciativa na esfera legislativa: os parlamentares com assento no Congresso Nacional e o presidente da República.

O poder de emenda

O mesmo não acontece com o poder de emendar um projeto de lei. O direito de emenda é exclusivo dos deputados e senadores. Somente estes podem apresentar proposições que modifiquem o texto de um projeto em andamento, ou que venham a suprimir um texto existente.

O poder de emenda pode ocorrer em várias etapas. Nas comissões, no plenário e até na redação final. Neste último caso, as emendas visarão apenas correção ou adequação formal. É vedado modificar o mérito de um texto legal quando este se encontra em fase de redação final.





É proibido acrescentar a palavra “não”

No tocante às emendas, há detalhes que podem parecer curiosos ao leitor que não tem vivência do Legislativo. Exemplo: uma emenda não pode acrescentar apenas a palavra “não” ao texto original. Da mesma forma, não é permitido que uma emenda supressiva tenha por objetivo apenas a retirada da palavra “não”. Isto é: uma emenda não pode ter sentido contrário à proposição que visa emendar.

De outra parte, uma emenda não pode ser impertinente. A emenda tem que ter pertinência com a matéria em questão. Não é possível introduzir uma emenda versando sobre segurança pública em um projeto de lei que trate de reflorestamento.

Uma tradição legislativa consolidada no regimento interno das duas Casas do Congresso: uma emenda só é válida se for seguida de justificativa. Pode parecer um detalhe meramente burocrático, mas o relator da matéria pode rejeitar a emenda de plano, sem sequer ater-se ao seu conteúdo, caso ela não venha acompanhada de uma justificativa escrita ou oral.

Uma emenda que não tenha sido aprovada em comissão pode ser reapresentada no plenário, de modo que o parlamentar tem oportunidade de ver sua proposta ser discutida e rediscutida.





O relator, uma figura fundamental no processo legislativo

Ao falar das proposições legislativas e suas emendas, é importante lembrar uma figura absolutamente fundamental: o relator. Ao relator cabem fundamentalmente duas tarefas: oferecer parecer ao projeto de lei como um todo, em primeiro lugar, e oferecer parecer a cada uma das emendas apresentadas em comissão ou plenário. O relator é uma espécie de tutor ou condutor do projeto de lei. Sua designação é feita pelo presidente da comissão onde o projeto inicia. É o que acontece na grande maioria dos casos.

As proposições são a matéria-prima do Parlamento

No Congresso Nacional denomina-se proposição as diversas espécies de iniciativas dos parlamentares: emendas à Constituição, projetos de lei, requerimentos de informação, requerimento de pesar, pareceres e emendas.

A matéria legislativa propriamente dita aparece predominantemente sob a forma de emenda à Constituição, projeto de lei ou medida provisória.

A autoria de um projeto de lei

Para apresentar um projeto de lei, um parlamentar pode contar apenas com sua assinatura (não há empecilho para que outros parlamentares assinem o projeto adicionalmente,



no entanto, a autoria será, nos registros legislativos, sempre atribuída apenas ao primeiro). Diferentemente, quando se trata de emenda à Constituição, é preciso que a proposição venha acompanhada das assinaturas de, pelo menos, um terço dos membros da respectiva Casa. Todas as assinaturas, neste caso, são imprescindíveis.

Para aprovação, o projeto de lei ordinário também se distingue muito da proposta de emenda à Constituição. Enquanto esta precisa de três quintos dos membros da Casa, com votação em dois turnos, para ser aprovada; aquele pode ser aprovado por maioria simples.

Em certos casos, o projeto de lei pode ser dado como aprovado de forma terminativa ainda na comissão permanente, sendo dispensada sua ida ao plenário. O caráter terminativo foi criado para agilizar a tramitação, em matérias previstas pelo regimento interno. Qualquer parlamentar, no entanto, tem o direito de requerer o exame do plenário a um projeto aprovado terminativamente em comissão. Esse requerimento é feito junto à Mesa Legislativa.

A poderosa e disputadíssima Comissão de Orçamento

Uma das mais disputadas comissões é a Comissão de Orçamento. Trata-se de comissão que aprova a Lei Orçamentária Anual, que compreende receita e despesa dos três poderes da República. A Comissão de Orçamento é, portanto, uma das mais poderosas – se não a mais – do Congresso Nacional. Ali discute-se e define-se a destinação das verbas pú-



blicas, o orçamento de cada ministério, a distribuição dos investimentos entre os setores do governo e as regiões do país. Ser presidente da Comissão ou relator do Orçamento são as duas mais cobiçadas posições entre os parlamentares, em geral. Mesmo a simples condição de integrante da Comissão de Orçamento é altamente disputada, na vida interna das bancadas. Um dos pontos de atração é, sem dúvida, o poder político de que se revestem essas posições. Acima disso, apenas a Presidência da Câmara dos Deputados ou a Presidência do Senado. Como em qualquer outra comissão, os membros do Orçamento são indicados pelo critério proporcional dos partidos políticos.

Os membros da Comissão de Orçamento deveriam ser também ciosos da execução do Orçamento, ao longo do ano fiscal. No entanto, a tradição parlamentar é de interferir a priori, ou seja, amarra-se o controle pela votação da lei orçamentária. É nesse ponto que se estabelece o conflito. Os maiores combates se dão a priori, na hora de definir os gastos. Depois, o acompanhamento dos gastos, que deveria ser diuturno, constante e mais aprofundado, tem menos interesse, ou interesse quase nenhum, da maioria dos parlamentares. Importa dizer que é justamente a posteriori, isto é, no período de execução orçamentária, que se pode exercer uma fiscalização mais efetiva.





Uma terceira Casa Legislativa, além da Câmara e do Senado

Pode-se dizer que o Congresso Nacional tem não apenas duas Casas, mas sim três. Além de sessões em separado da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, uma terceira assembleia, denominada “Congresso Nacional”, reúne-se com finalidades específicas e especiais, em horário próprio.

O Congresso Nacional é, na verdade, uma sessão conjunta da Câmara e do Senado, reunidos em horário distinto de suas sessões normais, para a apreciação de matérias específicas, principalmente os vetos presidenciais.

Como se sabe, após a aprovação de um projeto de lei, cabe ao presidente da República sancioná-lo ou vetá-lo.

O veto se constitui em um dos instrumentos políticos mais poderosos com que conta o presidente da República. Quando o presidente veta uma lei aprovada pelo Congresso, ou parte dela, o Congresso Nacional só pode restaurar o texto vetado, isto é, derrubar o veto, com maioria absoluta. Se o presidente sanciona a lei, esta vai para publicação e entra em vigor. Se o presidente veta, no todo ou em parte, o que é vetado retorna ao Congresso Nacional para ser reapreciado. É justamente para esse fim que se reúne a terceira Casa, a sessão conjunta da Câmara e do Senado, sessão a que denominamos Congresso Nacional.

Há 3 tipos de maioria no Congresso, válidas tanto na Câmara quanto no Senado e mesmo na terceira Casa, o





Congresso Nacional: maioria simples, maioria absoluta e maioria qualificada.

- Maioria simples: presentes cinquenta por cento mais um dos integrantes da casa em plenário no momento da votação; considera-se a proposição aprovada se tiver o voto favorável da maioria dos presentes, independentemente de abstenções.
- Maioria absoluta: ocorre quando o projeto é aprovado pelo voto favorável de cinquenta por cento mais um dos integrantes da respectiva Casa.
- Maioria qualificada: para aprovação de emendas constitucionais, por exemplo, é exigida uma maioria de três quintos, em dois turnos de votação.







Instituições Políticas e Governabilidade no Brasil Contemporâneo

Fabiano Santos

Introdução

Na literatura moderna em Ciência Política são muitas e variadas as definições para instituição, a maioria delas associando o termo a normas e regras, formais ou informais, que regem dada sociedade. Kiser e Ostrom (1982), por exemplo, definem instituições como

as regras utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que sequência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas. (1982, p. 179)

Para Douglas North (1990), uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas e possuir mecanismos de implementação de decisões, além de reduzir custos de transação, diminuir o grau de incerteza sobre ações e comportamentos e facilitar a identificação dos parceiros mais adequados para as transações. Dito de forma resumida, instituições restringem as escolhas e as ações dos indivíduos porque regulam comportamentos através de incentivos e desincentivos, e, exatamente por esse motivo, permitem fazer previsões sobre tomadas de decisão.



O conjunto de regras e instituições funciona de acordo com valores e normas sociais. As regras são as leis escritas que regulam o jogo político e definem os seus participantes. Os valores e normas sociais são as leis não-escritas, transmitidas de uma geração para outra, aceitas e geralmente cumpridas. As instituições, por sua vez, são as estruturas do poder político e os procedimentos que garantem o desenvolvimento ordenado e regular do exercício do poder político. (Figueiredo e Figueiredo, 1993, p. 14-15)

Este texto baseia-se no suposto de acordo com o qual as instituições são importantes, sendo o entendimento de seus contornos, traços básicos e funcionamento essencial para se conhecer tanto a qualidade quanto os fundamentos da governabilidade na democracia brasileira.

Instituições, concepções de democracia e o presidencialismo de coalizão

A moderna literatura em Ciência Política reconhece duas concepções de democracia subjacentes às instituições construídas ao longo do século XX:

- concepção de *poder concentrado* ou *majoritária*;
- concepção de *poder difuso* ou *dos freios e contrapesos*.

A concepção de *poder concentrado* ou *majoritária* percebe a democracia como método de formação de governo através do apoio da maioria dos eleitores. Segundo essa abordagem, não é necessário, muito menos recomendável, que a população intervenha no processo de produção de políticas públicas. A tarefa dos eleitores é relativamente simples: basta decidir se desejam ou não que os partidos no poder



permaneçam governando. Tal concepção, por conseguinte, pressupõe um tipo de organização política na qual o poder decisório se encontra circunscrito à influência de poucos atores. A produção legal, elaboração orçamentária e resolução de conflitos são estruturadas mediante mecanismos procedimentais que reduzem os pontos de veto (número de agentes capazes de influenciar o processo decisório) entre a concepção da política pública, sua aprovação e posterior implementação.

Para entender melhor essa concepção de democracia, tomemos como exemplo o trabalho de Lijphart (1984). Nele, o desempenho do regime democrático é medido segundo a capacidade de as suas instituições incorporarem grupos e partidos minoritários ao mundo político. As características fundamentais dos sistemas políticos – quais sejam, sistemas eleitoral, partidário e de governo, regime cameral e sistema administrativo – são avaliadas segundo a maior ou menor proximidade com uma concepção majoritária de democracia. Quanto maior é a concentração do poder político em uma maioria formada a partir das eleições, mais o sistema aproxima-se de um modelo majoritário de organização política.

A concepção de *poder difuso* ou *dos freios e contrapesos* argumenta que a democracia representa o governo da maioria exercido sob o controle de minorias. Seus defensores propõem um tipo de governo no qual as decisões sempre que possível resultam de um compromisso entre os diversos interesses envolvidos. Razoável grau de informação política é requerido para o entendimento de como decisões e políticas públicas são adotadas. O programa de governo,



efetivamente realizado, decorre de uma série de barganhas políticas, envolvendo diferentes atores em momentos distintos do tempo. A *polis*, por decorrência, é estruturada em torno de arenas institucionais diversas, cada uma possuindo, em alguma medida, poder formal ou real para modificar ou vetar as propostas de legislação.

O principal problema enfrentado pelas democracias baseadas na concepção de freios e contrapesos é encontrar uma forma de coordenação dos diferentes interesses dos atores que influenciam o processo decisório para garantir a governabilidade. Nesse sentido, Tsebelis (1995) propõe alguns fundamentos teóricos para a análise do desempenho dos sistemas políticos, de acordo com o maior ou menor número de *veto players*. Quanto maior for esse quantitativo, maior será a dificuldade do sistema em promover políticas que alterem o *status quo* e, portanto, maior a tendência para a emergência de crises de paralisia decisória.

Assim, por exemplo, um sistema político parlamentarista, unicameral, isto é, composto por apenas uma casa legislativa, unitário (não federativo), e com sistema eleitoral majoritário em distritos de apenas um representante (chamados uninominais) possui menos freios e contrapesos do que um sistema presidencialista, bicameral, federativo com voto proporcional em distritos multinominais, como é o caso do sistema político brasileiro.

Mas o impacto das instituições sobre processo político e a governabilidade não se restringe aos *elementos constitucionais* do sistema, uma vez que qualquer regime democrático possui também um conjunto de regras que pode ser deno-



minado de *elementos procedimentais*. O primeiro conjunto, o que se refere aos elementos procedimentais, diz respeito às componentes clássicas de organização do estado democrático, tal como é possível observar na tradição do direito constitucional. Dois exemplos dessas componentes são: as relacionadas aos sistemas eleitorais e partidários, que são as regras mediante as quais votos são transformados em cadeiras parlamentares, e aquelas referentes ao sistema de governo. As primeiras nos permitem averiguar os efeitos do sistema eleitoral sobre a configuração do sistema partidário. Quanto àquelas referentes ao sistema de governo, verificamos se e de que forma o governo organiza coalizões de apoio no interior do Poder Legislativo (Santos, 2000).

Os elementos procedimentais do sistema político dizem respeito às instituições que determinam os poderes de agenda do governo e a organização interna do Legislativo. O que importa é observar as regras e procedimentos de formulação da agenda parlamentar, os núcleos de elaboração das políticas aprovadas e os agentes de maior influência nesse processo. A questão central gira em torno da capacidade do Poder Executivo de iniciar e influenciar o processo legislativo, a extensão dos direitos parlamentares dos deputados sem postos na burocracia parlamentar e as prerrogativas de poder das comissões permanentes do Poder Legislativo.

Apliquemos agora, tomando como exemplo o caso do Brasil, as concepções de democracia elencadas acima e observemos como as mesmas subjazem a escolha das instituições políticas. Quanto aos elementos constitucionais, temos claramente no sistema político brasileiro a opção



por uma concepção de democracia baseada na difusão do poder:

- **Sistema de governo – presidencialismo**

As funções de chefe de estado e chefe de governo são exercidas por uma mesma pessoa, o presidente, que é eleito diretamente pelo voto popular.

- **Sistema eleitoral – proporcional de lista aberta em distritos de grande magnitude**

O sistema proporcional tem como principal preocupação garantir que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja proporcionalmente refletida no Legislativo. Pelo sistema de lista aberta, os partidos políticos apresentam uma lista não-ordenada de candidatos à eleição e os eleitores definem quais nomes da lista serão eleitos. Distritos são as unidades territoriais onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa.

- **Regime cameral – bicameralismo**

Diferente do Unicameralismo, onde o Parlamento é composto de um único órgão, em sistemas bicamerais o Legislativo é composto por duas Câmaras (ou Casas), a Câmara Alta, representada pelo Senado Federal, e a Câmara Baixa, representada pela Câmara dos Deputados.



- **Regime administrativo – federalismo**

Os países organizados de forma federativa, como Brasil, Estados Unidos, Alemanha e Canadá, têm seu território dividido em províncias ou estados e essas unidades territoriais contam com relativa autonomia administrativa e política. Seus administradores são eleitos e têm autonomia para fazer leis para seus territórios, desde que não contrariem as leis federais.

Assim, as características institucionais-chave para a definição de nosso sistema político são: o sistema de governo presidencial, sistema eleitoral proporcional, o bicameralismo e o federalismo. A associação dessas características tem dado origem ao modelo político brasileiro por excelência, o assim chamado presidencialismo de coalizão. Nesse modelo, a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de levar a efeito sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio de uma maioria do Congresso.

O esquema abaixo apresenta de maneira resumida o fundamento da governabilidade em nosso sistema:





Mas tal caracterização só leva em conta os elementos constitucionais da polis. Se atentarmos, contudo, para os elementos procedimentais de nosso sistema, percebe-se claramente que são inspirados em uma concepção de democracia de poder concentrado.

- **Poder de Decreto – Medidas Provisórias – MPs**

O presidente tem a prerrogativa constitucional de editar decretos com força de lei, as chamadas Medidas Provisórias (MPs) (ver mais adiante).

- **Capacidade de intervir na tramitação de projetos – urgência constitucional**

Além de emitir MPs, o presidente tem o poder de requerer regime de urgência na tramitação de determinadas matérias, não havendo necessidade de votação em plenário.

Monopólio de iniciativa em áreas fundamentais de políticas públicas – amplos poderes orçamentários e administrativos

O presidente tem ainda o direito exclusivo de iniciar o processo legislativo em matérias orçamentárias, tributárias e de administração pública.

- **Poder de veto – total e parcial**

O presidente também tem a prerrogativa de vetar, parcial ou totalmente, os projetos de lei aprovados pelo Congresso. Os vetos presidenciais podem ser derrubados por





uma maioria absoluta em uma sessão conjunta do Congresso.

O fundamental nesta etapa do texto é verificar uma tensão básica entre os elementos constitucionais e procedimentais de nosso sistema político. De um lado, temos uma democracia baseada na concepção de poder difuso (no âmbito constitucional), cujo cerne é a ideia da proliferação de pontos de vetos e a imposição do compromisso entre os diversos interesses envolvidos como mecânica central do processo governativo. De outro, temos uma democracia apoiada na concepção de poder concentrado (no âmbito procedimental), cuja organização política pressupõe a influência de poucos atores, reduzindo os pontos de veto entre a proposição de projetos de alteração do status quo e sua aprovação.

Resolver essa tensão básica tem sido o objetivo das diferentes propostas de reforma política apresentadas por parlamentares, governantes e representantes de movimentos sociais. Na conclusão do trabalho, avaliaremos se é mesmo necessária uma reforma política e em qual sentido deve trilhar.

Partidos políticos e o sistema partidário

Nas democracias representativas, os partidos políticos desempenham duas funções básicas: organizar a participação política, reunindo pessoas com ideais e objetivos políticos semelhantes e organizar os eleitos nas “bancadas” partidárias nos parlamentos e governos. Significa dizer que em uma democracia a representação política da sociedade se



dá através dos partidos políticos, “cabendo a eles conhecer, interpretar e propor políticas governamentais que atendam às aspirações dos seus eleitores e da sociedade” (Figueiredo e Figueiredo, 1993, p. 26).

No Brasil, os partidos políticos desempenharam um papel importante na transição para a democracia ao mobilizar a oposição popular ao regime militar. Essa tarefa foi facilitada pela estrutura do sistema partidário imposto pelos militares em 1965, que permitia a existência de apenas dois partidos. A reforma eleitoral de 1979 permitiu a criação de novos partidos, cinco deles entraram na Câmara dos Deputados em 1983. Porém, os partidos comunistas ainda eram legalmente proscritos. Com o retorno dos civis ao poder em 1985, todas as restrições à formação de partidos foram suspensas, produzindo, como resultado a proliferação de agremiações partidárias: sete novos partidos entraram no Congresso em 1987, ainda que seis tivessem menos de 1% de cadeiras. O PMDB, por exemplo, tinha 53.4% das cadeiras. Depois das eleições de 1990, no entanto, a tendência tem sido de aumento da fragmentação no sistema: 21 partidos conseguiram representação parlamentar naquelas eleições e, depois de idas e vindas, 28 lograram representação na Câmara dos Deputados depois do último pleito nacional, agora em 2014.

A questão da fragmentação, ademais, suscita intenso debate no Brasil a respeito da ideologia dos partidos brasileiros. A ideologia de um partido se define por sua orientação programática e por sua base social e é considerada importante orientação para a tomada de decisão do eleitor no momento do voto. Um bom exemplo de como esta



orientação se dá consiste na famosa disjuntiva esquerda x direita.

- Partidos à esquerda – admitem um papel maior para o setor público na economia e na vida social.
- Partidos à direita – admitem um papel maior para o mercado na alocação de valores na economia e na vida social.

Os partidos de esquerda são associados à doutrina socialista e, em sua versão social democrata, ao estado de bem-estar social, surgido nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e ao movimento de inclusão dos trabalhadores ao processo político. Seus princípios foram defendidos por partidos de diversas denominações, tendo sido implementado com maior intensidade nos estados escandinavos (ou países nórdicos), tais como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia. É um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (ou governo) como provedor de políticas sociais, como organizador da economia e como agente regulamentador da vida social, política e econômica do país. Cabe a ele garantir serviços públicos e proteção à população.

À doutrina socialista e seus derivados, como o trabalhismo e a social democracia, se contrapõem os partidos de inclinação conservadora ou liberal, geralmente associados ao que se convencionou chamar de partidos de direita. A doutrina liberal defende a liberdade de mercado e restrições à intervenção estatal sobre a economia. Basicamente, partidos com tal inclinação defendem o seguinte conjunto de pontos:



- mínima participação estatal nos rumos da economia de um país;
- pouca intervenção do governo no mercado de trabalho;
- política de privatização de empresas estatais;
- livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização;
- leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas;
- diminuição do tamanho do estado, tornando-o mais eficiente;
- posição contrária aos impostos e tributos excessivos;
- aversão ao controle de preços dos produtos e serviços por parte do estado, ou seja, a lei da oferta e demanda seria o mecanismo mais eficiente para regular preço;

Há na literatura direcionada à América Latina, e ao Brasil, em particular, uma ampla discussão sobre a distinção ideológica dos partidos políticos. Para uma corrente de investigação, o sistema partidário latino-americano, nele incluído o brasileiro, é pouco institucionalizado, instável nos padrões de competição interpartidária, frágil no enraizamento dos partidos na sociedade e apresenta baixo grau de legitimidade, disciplina e organizações partidárias. Para o caso brasileiro, especificamente, tal corrente identifica os parlamentares como maximizadores de benefícios pessoais



e de retorno eleitoral e vê as instituições brasileiras como patrocinadoras desse comportamento individualista, pouco ideológico (Mainwaring, 1999; Ames, 2003).

Linha alternativa de investigação argumenta que, em contraste com a literatura dominante, o comportamento dos parlamentares brasileiros não é predominantemente individualista e autointeressado. Ao contrário, essa corrente tem como parâmetro a posição tomada por seus partidos para definir seu comportamento no interior do Legislativo. Em outras palavras, a atuação dos partidos políticos brasileiros, sobretudo em votações de matérias importantes em plenário, seguiria um padrão ideológico bastante definido. Mais do que isso, é possível observar um padrão de coalizões partidárias consistente, que permite alocar os partidos brasileiros em um *continuum* ideológico esquerda-direita (Figueiredo e Limongi, 1995).

Instituições e a questão da governabilidade

Como visto, existe um debate acerca do impacto das instituições políticas, mais especificamente, do sistema de governo, do sistema eleitoral e do federalismo sobre a governabilidade no Brasil.

Parte importante da literatura sobre a política brasileira nos anos 80 e 90 do século passado (Abranches, 1988; Mainwaring, 1999; Ames, 2003) atesta que o padrão de governança no país é instável e induz à formação de novas maiorias a cada nova decisão relevante a ser tomada no Congresso. Para essa corrente de interpretação, o presidencialismo



multipartidário característico do nosso sistema político acarretaria:

- conflitos institucionais insolúveis;
- coalizões governativas frouxas e pouco eficazes;
- partidos pouco disciplinados;
- sistema inoperante;
- troca de partidos e formação de alianças como reflexo dos interesses individuais dos parlamentares;
- paralisia decisória ou decisões inconsistentes e imprevisíveis.

Outra vertente da literatura atesta, em sentido inverso, que as coalizões governativas brasileiras são tão sólidas e eficazes quanto as que são formadas no parlamentarismo europeu (Figueiredo e Limongi, 1999). Além disso, tal vertente afirma que é possível observar no nosso sistema político:

- disciplina partidária;
- padrão de coalizões partidárias consistentes, as quais permitem alocar os partidos brasileiros em um *continuum* ideológico esquerda-direita;
- coesão partidária;
- preponderância do Executivo sobre o Legislativo (por conta do poder de agenda do primeiro);



- legislativo cooperativo (centralizado nos partidos).

Segundo os autores, ao contrário do que propaga a literatura dominante, há disciplina partidária no Brasil e ela é explicada pelos seguintes fatores:

- Centralização partidária – regimentalmente há amplos poderes dos líderes partidários para agir em nome dos interesses do seu partido.
- Princípio partidário de distribuição de direitos parlamentares (os líderes representam suas bancadas).
- Proporcionalidade partidária na distribuição interna de poder (mesas, secretarias etc., cuja distribuição é feita de acordo com a força de suas bancadas).
- Definição da pauta do Legislativo como prerrogativa do Colégio de Líderes.
- Poder de retirada de matérias das comissões para envio direto ao plenário – alterando o ritmo da tramitação das mesmas.

Retomando os termos do conteúdo da seção *“Instituições, Concepções de Democracia e o Presidencialismo de Coalizão”*, significa dizer que a literatura mais pessimista com relação às perspectivas de governabilidade no Brasil apenas atentava para os elementos constitucionais do nosso sistema. Na literatura mais recente, os elementos procedimentais do sistema político brasileiro, ou seja, os amplos poderes legislativos do presidente e das lideranças dos partidos



no Legislativo são considerados indutores de equilíbrio, isto é, fazem com que o Executivo, em conjunto com os partidos pertencentes à sua base de sustentação parlamentar, seja capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos, induzindo parlamentares a cooperar com sua agenda de políticas.

O processo legislativo sob a Constituição de 1988 e formação da agenda decisória

Embora verdadeira a hipótese de que o presidencialismo de coalizão brasileiro é governável, são também reais as possibilidades de influência e pressão de grupos de interesse e lobbies ao longo do processo decisório no Legislativo. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, concedeu aos parlamentares a prerrogativa de iniciar projetos de lei e emendas ao orçamento. Os projetos são enviados a uma comissão, que pode aprová-los (total ou parcialmente), emendá-los, rejeitá-los ou propor-lhes um substitutivo total. Em alguns casos, tais comissões possuem o poder terminativo, isto é, um projeto pode ser aprovado por uma comissão sem que seu envio a plenário seja necessário. Além disso, o Congresso recuperou plenamente seu poder de emendar matérias, passando as emendas propostas em plenário a serem votadas primeiramente, ocorrendo a votação do projeto como um todo somente ao final do processo de tramitação.

As votações nominiais nos plenários da Câmara e do Senado são, igualmente, poderosos instrumentos de atuação parlamentar no processo decisório. As votações simbólicas, aquelas nas quais o posicionamento do congressista não é



registrado, são as mais frequentes, mas qualquer representante pode, depois do anúncio do resultado de uma votação simbólica, requerer uma verificação de *quorum*. Um pedido de verificação de *quorum* apoiado por 6% do total de deputados (513) leva a uma votação nominal. Verificações de *quorum* são normalmente requisitadas pela oposição para forçar os partidos governistas a revelarem seus votos, mas somente podem ser requisitadas uma hora depois de anunciado o resultado de uma votação simbólica. Isso evita que a oposição paralise o processo decisório ao requisitar verificações de *quorum* o tempo todo.

Assim, as votações nominais acabam ocorrendo em dois casos:

1. Em matérias que exigem *quorum* qualificado para aprovação (emenda constitucional, leis complementares e pedidos de urgência urgentíssima).
2. Após votação simbólica, quando solicitada verificação de *quorum* pelos líderes partidários. Nos casos de votação nominal a uma emenda em separado, é exigido o apoio de 10% dos 513 deputados.

Outras duas instâncias centrais são o Colégio de Líderes e as comissões permanentes. O primeiro foi criado, em 1989, como organismo auxiliar da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para assuntos relacionados com o calendário de votações da Casa. Trata-se do órgão decisório mais importante da Câmara. Composto pelos líderes dos partidos que têm mais de 1% de cadeiras, a influência deste Colégio no processo legislativo se dá através do recurso da urgên-



cia, que altera o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. É ele quem encaminha o pedido de urgência à Mesa, sendo a assinatura de cada líder ponderada pelo tamanho da bancada sob seu comando. Em seguida, o pedido é enviado ao plenário da Câmara para ser votado, o que pode ser feito por manifestação simbólica.¹

As comissões permanentes por sua vez são o locus de apreciação e debate em torno de matérias em tramitação no Congresso. As mais influentes são a Comissão Mista de Orçamento, Gestão e Fiscalização Financeira, as de Constituição, Justiça e Redação, além de comissões especializadas em políticas públicas, como as de Educação, Cultura e Desporto, de Economia, Infraestrutura e Informação e a Comissão de Saúde. A escolha de parlamentares para integrar as comissões está centralizada nas mãos dos líderes de partidos, todavia, vários deles desenvolvem alguma expertise acerca de temas específicos, tornando-os candidatos naturais às vagas nas comissões pertinentes. A rigor, as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes dos partidos.

Empecilho importante ao trabalho das comissões são os pedidos de urgência, que são dois: a simples urgência e a urgência urgentíssima. Na primeira delas, 2/3 da Mesa, 1/3 dos 513 deputados ou 2/3 de uma comissão podem requi-

¹ Pelo Regimento, o governo tem o direito de nomear um deputado para agir em seu nome no Colégio e para encaminhar votações. O Regimento estipula ainda que as decisões sejam tomadas, de preferência, por consenso. Em casos de dissidências, as decisões são tomadas por uma maioria absoluta de votos, sendo cada voto ponderado pelo percentual de cadeiras do partido de cada líder. A assinatura de cada líder também vale o peso do seu partido nos pedidos de votação nominal ou de urgência.



sitar urgência para um determinado projeto, mas a aprovação de um pedido de urgência exige o apoio de uma maioria simples em votação simbólica. A urgência apenas permite que um projeto seja votado na mesma sessão legislativa (que dura 5 meses) e somente dois projetos podem receber urgência por sessão. Já a urgência urgentíssima tem de ser requisitada por meio de um pedido assinado por metade dos 513 deputados ou por líderes partidários que representem esse número. Para ser solicitado, o pedido de urgência urgentíssima deve ser aprovado por uma maioria absoluta dos 513 deputados. Um projeto que recebe urgência urgentíssima é imediatamente retirado da comissão e vai para o topo da agenda de votações em plenário.²

A questão das comissões especiais é mais um mecanismo de amesquinramento das atribuições das comissões permanentes. Projetos de emenda constitucional e projetos de código não tramitam em comissões permanentes. Ademais, matérias complexas, apreciadas por mais de 3 comissões permanentes, podem ser retiradas destas e enviadas para uma comissão especial, encarregada unicamente de proferir parecer sobre tais matérias. Uma comissão especial difere da permanente pelo fato de ser constituída apenas para dar conta da tarefa especificada no momento de sua criação, isto é, trata-se de comissão ad hoc cuja *membership* é escolhida caso a caso. O ponto central é que a composição das comissões especiais pode ser manipulada pelos líderes,

responsáveis pela indicação de seus membros, indepen-

2 Vale observar que, em um projeto submetido à votação em regime de urgência, as emendas não são consideradas, salvo se contam com a assinatura de pelo menos 1/10 da Câmara ou dos líderes cujas bancadas representam esse número.



dentemente de expertise no tema em apreciação, apenas para dar aquiescência às finalidades do governo. As decisões de uma comissão permanente, contudo, para cuja montagem algum grau de dedicação e especialização nos temas pertinentes é pressuposto de seus membros, não são de fácil manejo por parte das lideranças do bloco governista.

O que concluir da discussão precedente? Basicamente, o que vemos é uma situação de enorme vantagem procedimental em favor do Poder Executivo e dos partidos no Brasil. Os governos e as lideranças aliadas contam com poderosos instrumentos de intervenção no processo de produção de políticas públicas que lhes permitem decidir questões, em certas circunstâncias, a despeito das preferências majoritárias do Parlamento. Na maior parte das vezes, o governo pode definir a agenda do Legislativo sem que este conte com mecanismos eficientes de contraposição e barganha. Este ponto nos leva à conclusão do texto, na qual se retoma a questão da reforma política e as concepções de democracia.

Conclusão

O sistema político brasileiro apesar das aparências funciona de maneira satisfatória. Temos um sistema partidário estabilizado, com taxas de volatilidade cadentes, girando em torno de 4 a 5 partidos em equilíbrio de condições e que expressa a pluralidade social radicada na sociedade. Temos uma disputa presidencial mais estabilizada ainda, baseada em torno de dois blocos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, que se revezam e continuarão a se revezar



no poder, principalmente e na medida em que a radicalização dê espaço ao bom senso e à disputa em torno de uma agenda para o país. Mudanças são bem vindas, desde que preservando o caráter radicalmente democrático de nossa arquitetura institucional, calcadas no presidencialismo, grande símbolo da incorporação política em um país desigual, no voto proporcional, garantia dos direitos de minoria em uma sociedade complexa e plural, e na lista aberta, espaço vital de preservação da *accountability* nas eleições para o Legislativo.

O debate em torno da reforma política, nesse sentido, sempre voltado para problemas no sistema eleitoral, encontra-se desprovido de foco. Pois fica evidente a partir do disposto acima que a principal linha de aperfeiçoamento institucional passa pelo fortalecimento do Legislativo, especificamente, na geração de incentivos para que os partidos de oposição possam participar do processo decisório e alocativo de “dentro” do Congresso, e não através de um movimento de cooptação do Executivo. Em suma, para um melhor equilíbrio entre os elementos constitucionais e procedimentais do sistema político, conferindo mais difusão de poder nas regras que estruturam o processo decisório. A facilidade de se pedir urgência para a tramitação dos projetos de interesse do governo e a prática de montagem de comissões especiais diminuem dramaticamente os incentivos para que os parlamentares, governistas ou de oposição, participem do processo decisório, desprovidos que são de um locus a partir do qual sua contribuição possa ser levada em consideração. Impõe-se, portanto, por um lado, rediscutir os critérios tanto de indicação de tramitação especial para projetos, restringindo, por exemplo, o número destes





que podem tramitar com urgência em um mesmo intervalo de tempo, ou o tamanho do apoio necessário para aprovar a urgência constitucional; e, por outro, permitir às comissões permanentes a apreciação de projetos de emenda constitucional e de código, além de aumentar os requisitos de complexidade tendo em vista criar uma comissão especial.





Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003

FIGUEIREDO, Argelina C. e FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. Editora Brasiliense, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, pp. 175-200, 1995.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

KISER, Larry; OSTROM, Elinor. The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: OSTROM, E. (ed.). *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

LIJPHART, Arendt. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in The Third Wave of Democratization*. The case of Brazil. Stanford University Press, 1999.

NORTH, Douglas Cecil. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

SANTOS, Fabiano. Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada. *Dados*, vol. 43, n. 4, pp. 637-670, 2000.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, n. 25, pp. 289-325, 1995.







Como Avaliar Parlamentos e Parlamentares

Humberto Dantas

Partidos políticos são chamados de governistas no Brasil. Isso representa dizer que parece existir uma série de incentivos para que o Poder Executivo encontre no Legislativo caminho fácil para suas medidas e desejos. Em troca de apoio em votações estratégicas, prefeitos, governadores e o presidente da República ofertariam cargos, verbas para a execução de emendas parlamentares e toda uma sorte de benefícios que seriam capazes de “comprar” a função legislativa dos legisladores. Isso de fato ocorre? Uma série de estudos e reportagens tem mostrado que o cenário descrito não é muito diferente desse. É claro que a adesão de parlamentares a temas de interesse do Executivo poderia se dar também por questões ideológicas, o que de fato pode ter algum peso. Mas é bastante aceita a ideia de que a relação entre esses poderes é menos programática e mais pragmática do que poderíamos imaginar. Se isso for verdade, devemos considerar também que algumas leis impedem que os parlamentares de fato legislem com base em tudo o que poderiam imaginar para suas cidades ou estados, por exemplo. Numa rápida conversa com um vereador será possível notar sua indignação em relação a um aspecto digno de nota: “de acordo com compreensão do Supremo Tribunal Federal (STF) os vereadores não podem apresentar projetos de lei que representem aumentos de despesas do Poder Executivo”. Estranho, mas é assim. E isso nos leva a pensar:



para que serve então o Poder Legislativo? O que ele representa se não pode legislar?

A resposta vai depender do caráter da pergunta. Estamos falando do que ocorre de fato ou pensando em princípios teóricos? Em tese, o Poder Legislativo criaria as leis, e o Executivo colocaria essas leis em prática. O problema é que percebemos em nossa realidade que o Executivo legisla muito mais, e com maior eficiência, que o próprio Legislativo. A principal lei que orienta o trabalho da administração pública, por exemplo, nasce anualmente nos gabinetes executivos. Trata-se do orçamento público, enviado ao parlamento para apreciação e aprovação. O que costuma acontecer é a apresentação de emendas parlamentares, restritas a percentuais pequenos do volume de recursos estimados em termos de arrecadação. Por meio delas temos a impressão de que os legisladores se tornam microexecutores. O dinheiro, normalmente, é destinado a pequenas obras em redutos eleitorais pontuais. E a liberação desse montante não é simples e tampouco automática. Dizem alguns analistas que um fluxo maior de dinheiro para o atendimento desses gestos paroquiais costuma ocorrer às vésperas de votações estratégicas aos interesses do Poder Executivo. Ou em instantes de crises e ameaças entre tais poderes. O que não falta em nossa história são exemplos de parlamentares reclamando da falta de recursos para as benesses paroquiais, sobretudo em ano eleitoral. Habilidade para lidar com isso é característica de alguns governantes e deve ser algo a ser considerado na montagem de um governo. Quem, no Poder Executivo, fica com a tarefa de dialogar com o parlamento? E em que termos?



Mas nem só de legislar vive o Poder Legislativo. Ele também é o responsável por ações de fiscalização do Poder Executivo. E isso ocorre? Sem dúvida nenhuma estamos diante do mais complexo desafio dos parlamentos. Culturalmente não temos o costume, sobretudo nas realidades locais, de assistir com clareza tais gestos em larga escala. Os críticos afirmam que isso ocorre como resultado do pacto de convivência e conivência apontado acima. Sem poder legislar, e disposto a trocar esse gesto fundamental pela capacidade de microexecutar paroquialmente, o parlamentar criaria com o Poder Executivo um vínculo que o impediria de fiscalizá-lo. No pacto de trocas essa função estaria envolvida. O ato de fiscalizar, assim, não se caracterizaria por uma ação cotidiana e fundamental, mas sim, por vezes, como ferramenta que simboliza crise na relação entre os poderes. Ou como arma de tímidas e frágeis oposições, uma vez que começamos afirmando que o governismo é uma característica de nossos sistemas políticos, partidários e eleitorais, ou como a forma de as emendas serem liberadas. Dessa maneira, uma comissão de inquérito, uma convocação de um membro do Executivo para prestar esclarecimentos sobre questões de ordem pública ou o pedido de informações para órgãos com semblante de aparato de justiça podem ser vistos como ameaças e princípio de crise de relacionamento entre poderes.

Diante de tal cenário fica a pergunta central: e agora? Como cobrar, exigir, fiscalizar e pensar num parlamento capaz de cumprir suas funções teóricas e, muitas delas, legais? A pergunta surge no bojo de um relacionamento entre poderes que parece escapar às percepções dos cidadãos.



Assim, respostas a essas perguntas têm servido de desafio para parcelas da sociedade. Na academia a Ciência Política, por exemplo, tem se debruçado em pesquisas que buscam entender o Parlamento sob os mais diversos ângulos. Métodos de avaliação têm desafiado pesquisadores. O que de fato significa “avaliar o parlamento”? Os trabalhos de Dantas (2013) e de Yeung e Dantas (2013) buscam responder tais desafios, bem como os de Magna Inácio e Fernando Menequin (2014) e José Álvaro Moisés e Sérgio Simoni Jr (2014) que não serão utilizados aqui, mas que merecem menções pela relevância de suas obras.

O terceiro setor, por sua vez, tem sido mais ousado e os resultados alcançados por suas ações têm sido mais difundidos. É histórico o comprometimento de algumas organizações não governamentais com atividades que têm como objetivo principal acompanhar o trabalho de parlamentos e parlamentares. Nesse sentido, o intuito é gerar informação suficiente para que a sociedade possa aprimorar suas escolhas eleitorais e ofertar atenção a casos essenciais à democracia. O controle social tem sido, assim, alvo de tais entidades. A mais emblemática delas é o Movimento Voto Consciente, presente em São Paulo-SP desde 1987. O trabalho foi descrito por Praça e Dantas (2012a) em um texto disponibilizado nas redes sociais após longo estudo envolvendo diferentes grupos dessa ONG em ações realizadas em diferentes cidades.

A mesma dupla de autores se encarregou de produzir um segundo estudo com o objetivo de verificar trabalhos de outras organizações igualmente relevantes. Em comum o objetivo de aproximar o cidadão do Parlamento, criando



métodos específicos para a promoção de diferentes tipos de avaliação. Todos esses esforços somados parecem capazes de aproximar algumas parcelas da sociedade do Parlamento, buscando uma avaliação de parlamentos e parlamentares. O trabalho mais tradicional, nesse sentido, pertence ao DIAP, ou Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, que costuma divulgar listas com parlamentares mais influentes no Legislativo nacional. Esse, por sinal, é outro desafio dos mais expressivos: que métodos utilizam as mais diferentes organizações e o que oferecem à sociedade.

O Movimento Voto Consciente de São Paulo, por exemplo, costuma elaborar listas pautadas em critérios que ranqueiam os parlamentares da Câmara Municipal, por exemplo, de acordo com aspectos associados à qualidade dos projetos propostos, transparência do mandato, presença no Parlamento e questões associadas ao cotidiano do trabalho de representação. Trabalho semelhante era realizado, faz alguns anos, na mesma Câmara Municipal, pelo Instituto Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia. Outro exemplo relevante está associado a um desafio de acompanhar cotidianamente a atuação do político. Nesse sentido, merece atenção o trabalho intitulado “Adote um Vereador”. Estimulado pelo jornalista Milton Jung, da rádio CBN de São Paulo, cidadãos se encarregam de acompanhar o cotidiano de um dado representante. A ideia também chegou ao Distrito Federal, dando origem, ao menos em termos de nome, ao “Adote um Distrital”. Nesse caso, fato marcante é o método desenvolvido pela organização da capital federal em relação à avaliação do nível de informações que os representantes disponibilizam em seus respectivos sites e





como se comportam no mundo virtual. No que diz respeito à internet, chama a atenção como boa parte das ações são realizadas e divulgadas por meio de sites e contas em redes sociais.

Já o Movimento Voto Consciente de Santos se preocupa com os parlamentos em geral, e não com os parlamentares em especial. Trata-se de um desafio igualmente relevante para a sociedade. Critérios, acompanhamentos e avaliações se dão em relação à Casa legislativa, em desafio semelhante àquele desenvolvido por Yeung e Dantas (2013) em estudo a ser descrito adiante.

Trabalhos dessa natureza, no entanto, esbarram em grandes desafios. Parece relevante compreender três deles: como conseguir dados, como enfrentar a cultura política e como chegar a um método e, necessariamente, a um conjunto confiável de critérios para a realização de avaliações de parlamentos e parlamentares. No primeiro caso, devemos compreender que o Brasil apresentou um avanço institucional importante, se considerada a lógica legal. Falamos especificamente aqui da LAI, ou Lei de Acesso à Informação. Nesse caso, no entanto, o desafio é verificar o quanto essa nova lei pode contribuir para a disseminação de novas atitudes. Não é simples conseguir informações confiáveis, em formato digital, nas câmaras municipais e nas assembleias legislativas do Brasil. Bancos de dados complexos não costumam sequer existir em alguns locais. Assim, apesar de a Lei de Acesso à Informação, em tese, nos ofertar um universo de possibilidades em termos de pesquisa, certamente ainda esbarraremos na falta de dados, na ausência de organização e na não sistematização de informações





essenciais à avaliação que se pretende realizar. Esse primeiro desafio já é capaz de impossibilitar a realização de um bom trabalho, ou dificultá-lo demais. Em plena era digital seria bastante razoável esperar que parte expressiva da informação estivesse disponível nos portais dos parlamentos na internet. Não é exatamente isso o que ocorre. No plano federal é exemplar o volume de dados existentes na Câmara dos Deputados, por exemplo. Mas o mesmo não se repete em estados e municípios. Na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e na Câmara Municipal da capital paulista, os últimos anos foram saudáveis para a elevação de tal volume de dados disponíveis. Os setores responsáveis pelos portais de tais Casas, inclusive, ouviram sugestões de organizações que contribuíram para uma reflexão sobre o que era relevante constar em termos de conteúdo nos sites. Mas existem parlamentos que sequer possuem sites. Essa realidade é bastante limitadora.

No segundo caso o problema é cultural. Não foram poucas as vezes que o Movimento Voto Consciente e seus membros sofreram com ameaças e violência de parlamentares informados com a atividade de acompanhamento e avaliação de mandatos ou Casas legislativas. Certa feita, na Câmara Municipal de São Paulo, uma carta anônima indignada perguntava quem “eram aqueles sujeitos que insistiam em bisbilhotar os negócios alheios”. “Aqueles sujeitos” eram os voluntários de uma organização social, o “negócio alheio” era, simplesmente, o Legislativo da cidade, ou melhor dizendo: a casa do povo. Esse tipo de cultura é ameaçadora. Um parlamentar estadual paulista, certa feita, recebeu de um aluno a seguinte pergunta na faculdade onde lecionava: “professor, se eu tirar uma nota 5,8 na sua disciplina eu sou



aprovado?”. E ele respondeu, de acordo com as regras da faculdade, que não. Foi quando veio a réplica do estudante: “pois então como o senhor explica uma nota dessas nos critérios do Movimento Voto Consciente. O senhor também está reprovado, não foi um bom deputado”. A turma se divertiu e o parlamentar entrou com uma representação contra a organização que acompanha os trabalhos da Assembleia. O juiz eleitoral respondeu à tentativa de intimidação do representante de forma muito simples: “não parece possível tirar da sociedade o direito que ela tem de fiscalizar e acompanhar, seguindo critérios e parâmetros comuns a todos os seus representantes”. O direito ainda esbarra numa cultura de truculência, que por vezes amedronta e afasta o cidadão comum do parlamento a ser acompanhado.

Diante desse exemplo parece relevante pensar no terceiro caso. Se o intuito é avaliar, quais os critérios adequados para trabalhos dessa natureza? Na verdade, além de adequados, a pergunta deve pensar também na existência de informações que contemplem tais critérios. Eles estão disponíveis? Voltaríamos para a primeira questão, ou seja, parece possível notar que o desafio aqui é cíclico. E, em se tratando de estabelecer critérios e limites para as avaliações, este é o intuito central deste texto: como avaliar parlamentos e parlamentares. Aqui serão apresentados possíveis métodos, disponíveis aos cidadãos em estudos abertos na internet e citados na bibliografia deste trabalho.

Assim, os dois estudos recentemente citados podem contribuir muito para o cumprimento de tal desafio. Trata-se de um par de possibilidades relacionado rigorosamente aos dois temas centrais apontados. O primeiro deles avalia



parlamentos, e o segundo avalia parlamentares. Que fique claro neste trabalho, a exemplo do que os autores fazem nas suas respectivas obras, que o método apresentado é apenas uma forma possível de pensar no desafio de avaliar. É claro que existem tantos outros modos, e também podemos afirmar que os trabalhos apresentados aqui possuem limitações. Isto qualquer exercício de avaliação sempre vai possuir: limites. O desafio central é compreender se tais limites inviabilizam o trabalho em seu sentido conceitual ou apenas permitirão uma visão parcial de um fenômeno. Partimos do pressuposto que não. Eles não inviabilizam avaliações, e, portanto, será com base nessas obras que vamos promover reflexões e propor sugestões.

Avaliando parlamentos

O trabalho de avaliar parlamentos foi desenvolvido por Luciana Yeung e Humberto Dantas como resultado de uma pesquisa do Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa de São Paulo entre 2011 e 2013. O objetivo dos autores era atender a uma solicitação da própria Câmara Municipal paulistana, que sob a presidência do vereador José Police Neto (PSD) tinha como objetivo estabelecer indicadores e debater resultados com a sociedade. O trabalho contou com a parceria da FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Ao longo do tempo os critérios e as compreensões foram sendo aperfeiçoados, sendo possível dizer que, entre os primeiros testes apresentados em Yeung e Dantas (2013) e o método final a ser lançado sob a forma de artigo acadêmico, existem diferenças expressivas. Para criarem um método de avaliação de legislativo, inicialmente os autores



reconhecem dois grandes desafios legais de um parlamento e um princípio constitucional essencial relacionado à administração pública. Assim, uma casa legislativa deve legislar e fiscalizar (princípios legais), além de ser transparente (aspecto constitucional). Esses três pontos se transformam em quatro eixos de avaliação, e cada eixo de avaliação é composto por quatro variáveis. Isso representa dizer que 16 dados comporão um sistema quádruplo de avaliação proposto pela dupla de pesquisadores.

Tais eixos dividem em dois a função legislativa do parlamento. Num deles temos a capacidade de os parlamentares legislarem em torno de questões que têm origem entre eles. No outro, o objetivo é tentar medir o quanto o parlamento colabora com as demandas do Poder Executivo. Tal questão, vista como expressivamente negativa em algumas análises, passa a ser aceita aqui como uma característica legislativa. Nesse caso reside, provavelmente, a maior contribuição do trabalho.

As 16 variáveis distribuídas em quatro eixos resultam em quatro números distintos, provenientes de quatro médias simples calculadas em cada eixo. Esses quatro números não podem ser transformados em um resultado único, produto de uma média dos eixos. Isso porque entendemos que cada eixo tem uma lógica própria, e a combinação deles deve ser transformada em análise e não num valor numérico. Assim, por exemplo, nos primeiros testes do modelo proposto, para um dado ano, a cidade de São Paulo tinha dois eixos bem desenvolvidos e dois eixos frágeis. Transparência e colaboração com o Executivo na função legislativa eram os destaques elevados. A capacidade própria de legislar e



a função fiscalizadora eram os pontos de menor expressão. O método pode ser questionável, mas o resultado colhido na prática dimensiona aquilo que se entende comumente pela capacidade de funcionamento dos nossos legislativos: existe uma submissão consentida em relação ao Executivo que combina baixa capacidade de legislar sobre assuntos criados pelos próprios vereadores e ausência de atividades de fiscalização. Completa o quadro preocupante o fato de haver muita colaboração com baixo protagonismo. O fator transparência é algo positivo. Esse teste foi feito e em seguida o trabalho avançou em termos conceituais, alterando alguns indicadores. A despeito de tal aspecto é importante salientar a capacidade de o modelo aferir algo pouco mensurado, mas muito disseminado. Ademais, chama a atenção como a combinação dos resultados dos eixos impacta na visão que temos do parlamento. Se uma média simples fosse tirada dos resultados dos quatro eixos não teríamos a percepção exata do que o número representa, a não ser que fosse absolutamente baixo (próximo de zero como algo homogeneamente negativo) ou absolutamente alto (próximo de dez como algo homogeneamente positivo).

A construção desse indicador, importante destacar, esbarrou em problemas associados aos dados, como indicam os autores nas discussões. Assim, voltamos à difícil tarefa de levantar informações, vencer culturas políticas, escolher métodos e combinar indicadores. Nesse sentido, parece importante observar quais os 16 índices necessários à realização do trabalho. E cabe, nesse caso, uma ressalva. Os autores assumem que estão propondo um modelo altamente quantitativo em uma realidade política repleta de aspectos qualitativos. Tal cenário limita resultados? Sem dúvida que



sim, mas novamente é possível afirmar que não existe avaliação que não tenha limites.

Utilizando a terminologia exata dos autores, os eixos foram traduzidos por funções. Assim temos: a função promovedora, a função cooperadora, a função fiscalizadora e a função transparente. Na primeira função os quatro indicadores propostos são: “Índice de aprovação de projetos complexos de iniciativa do Poder Legislativo”; “Índice de emendas ou substitutivos dos vereadores aprovados aos projetos sancionados do Poder Executivo”; “Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo, com base no total apresentado”; e “Índice de atividade das comissões permanentes”. Por projetos complexos entende-se tudo o que não seja denominação de logradouro, distribuição de títulos e honorarias, e instituição de datas comemorativas, sem entrar no mérito dos projetos de outras naturezas que possuem grau de complexidade maior para aprovação. No caso das questões associadas às comissões, trata-se de um indicador de presença para aferir o comparecimento dos parlamentares à Casa legislativa.

Na segunda função, a cooperadora (com o Executivo), os quatro indicadores são: “Índice de projetos sancionados advindos do Poder Executivo”; “Índice de projetos sancionados do Poder Executivo sem emendas apresentadas”; “Índice de pedidos de urgência aprovados”; e “Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação”. Na terceira função, fiscalizadora, temos: “Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo”; “Índice de atendimento a convocações aos membros do Poder Executivo”; “Índice de Comissões Parlamentares de



Inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo”; e “Índice de atendimento às consultas ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento”.

Por fim, na quarta função, ou eixo, temos o seguinte quarteiro de indicadores: “Projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade”; “Índice de projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos”; “Índice de atendimento aos pedidos advindos da Lei de Acesso à Informação”; e “Índice de atendimento a aspectos básicos de estrutura de transparência”. Nesse último indicador, destaque-se uma avaliação dos portais dos legislativos com base em aspectos desenvolvidos pela ONG Adote um Distrital, do Distrito Federal.

Diante do que foi exposto, é possível esperar que uma vez que um pesquisador tenha acesso aos dados apontados seja possível construir indicadores capazes de oferecerem uma boa visão quantitativa sobre a atividade parlamentar. Tal trabalho poderia ser facilmente desenvolvido e disseminado por diferentes grupos em distintos locais do país.

Avaliando parlamentares

O trabalho de avaliar parlamentares foi coordenado por Humberto Dantas e lançado sob o formato de um livro digital (gratuito) em parceria entre o Movimento Voto Consciente e a Fundação Konrad Adenauer do Brasil em 2013. O método é resultado de um amplo trabalho de entrevistas com profissionais distribuídos em quatro áreas: jornalistas políticos, cientistas políticos, servidores e representantes do parla-





mento, e membros de organizações não governamentais que avaliam legislativos. Todos eles são reconhecidamente pessoas que, em algum instante de suas vidas, estiveram próximas de parlamentos. Assim, o resultado não advém exclusivamente da percepção do pesquisador-organizador sobre o que seriam critérios razoáveis para a avaliação de mandatos parlamentares. Trata-se de um esforço conjunto.

Ademais, tal característica faz com que a avaliação sugerida trafegue no campo de opções ofertadas a grupos e leitores do livro que estejam dispostos a realizar um trabalho dessa natureza. O primeiro desafio, assim, é escolher critérios, num sistema de avaliação que pode variar entre quatro e treze variáveis divididas em três a cinco grupos de funções legislativas compostos, cada um deles, por variáveis ao estilo daquelas apresentadas no método anterior. Três, desses cinco grupos, são obrigatórios: legislador, fiscalizador e transparente. E outros dois são opcionais: gestor e coerente. Dentro de muitos desses grupos existem variáveis obrigatórias e optativas, e construir algumas dessas variáveis também pode envolver escolhas. Por exemplo: um avaliador pode entender que uma das formas de legislar é aprovando projetos de lei complexos, enquanto outro pode preferir tomar o total de projetos apresentados, a despeito de aprovação e complexidade. Tais opções são a marca mais expressiva do trabalho.

Resumidamente, o conjunto de variáveis respeita a seguinte lógica:

Grupo Legislador: composto por um conjunto de duas variáveis obrigatórias e com diferentes opções para





composição, sendo a primeira a) associada à produção legislativa própria de cada parlamentar; e a segunda b) associada à presença no parlamento. E mais duas possibilidades de variáveis associadas a c) relatoria de projetos e d) impactos sobre projetos do Poder Executivo por meio de emendas.

Grupo Fiscalizador: composto por um conjunto três variáveis opcionais, das quais pelo menos uma tem que ser escolhida. Tais variáveis são: a) pedidos de informação e convocações, b) adesão a pedido de abertura ou solicitação de inquérito e c) ofícios enviados ao Tribunal de Contas.

Grupo Transparente: composto por um conjunto de três variáveis opcionais, das quais pelo menos uma tem que ser escolhida. Tais variáveis são: a) presença na web (avaliação de critérios semelhantes àqueles propostos pela ONG Adote um Distrital, do Distrito Federal), b) solicitação de informação padronizada e c) presença nas audiências públicas.

Grupo Gestor: composto por apenas uma variável, esse grupo não precisa fazer parte da avaliação. O objetivo é avaliar a) o montante executado no orçamento por meio de emendas.

Grupo Coerente: composto por apenas uma variável, esse grupo não precisa fazer parte da avaliação. O objetivo é avaliar a) fidelidade partidária do parlamentar.



É significativamente trabalhosa a tarefa de escolher variáveis, levantar dados, combiná-los e calcular listas com notas para os parlamentares. Tais notas são o resultado de médias simples de cada grupo. Nesse caso, ao contrário da avaliação dos parlamentos, o método entende que deva existir uma nota final capaz de ranquear os representantes. Tal média deve ser ponderada de acordo com sugestões contidas na publicação, das quais cabe escolha ao cidadão responsável pelos dados. Ou seja, aqui a média não é, necessariamente, simples.

Diante dos desafios expostos em relação a esse trabalho complexo, o que temos assistido é uma tentativa de grupos localizados avaliarem seus parlamentares locais, divulgando listas anuais ou a cada mandato contendo os resultados do trabalho. Tal atividade esbarra na truculência e na lógica de nossa cultura política, mas parece possível afirmar que, se o intuito é avançar sobre uma avaliação, existe um método, ou pelo menos um ponto de partida estruturado e organizado na forma de um livro, que pode servir de manual. Existem, no entanto, limites claros para um trabalho que se pretende quantitativo em um universo de aspectos qualitativos, como já se afirmou anteriormente. A despeito de tal característica, importante frisar que o livro digital que busca apresentar um método de avaliação de parlamentares zela por dez aspectos centrais e passíveis de questionamentos:

1. Prioritariamente quantitativo;
2. Replicável a diferentes parlamentos;
3. Com alternativas para a construção;
4. Simples;



5. Relativo à realidade de cada parlamento;
6. Abrangente no olhar sobre os parlamentares;
7. Objetivo;
8. Classificatório;
9. Com periodicidade mínima de um semestre e máxima de um mandato;
10. Avaliar parlamentares em relativa igualdade de posição.

Conclusão

Parece possível perceber a complexidade de investirmos sobre a avaliação de parlamentares e parlamentos. A academia não costuma, ao menos na Ciência Política, se arriscar em eventos dessa natureza, assumindo a complexidade de uma casa fortemente política e com nuances qualitativas expressivas. Mas o fato é que a sociedade civil tem buscado compreender, por meio de suas organizações, formas de aproximar o cidadão comum dos seus órgãos de representação. Uma dessas maneiras é por meio de avaliações que chamem a atenção do público para o trabalho de quem responde por nós, a saber: os parlamentares. Essa tarefa, assim, a despeito de limitações associadas ao rigor científico, tem perfil pedagógico dos mais expressivos. Seu compromisso é com uma busca por ambientes mais

democráticos. A pergunta que fica então é: quantos cidadãos têm a exata dimensão das funções de nossos parlamentares e parlamentos? Jogar a luz sobre esse assunto





pode ser importante para o adensamento dos debates. Pesquisas de opinião mostram afastamento e falta de compreensão sobre as verdadeiras atribuições de um legislador. Organizações do terceiro setor, escolas, faculdades, grupos de jornalismo e tantas outras instituições têm plenas condições de se envolverem em avaliações dessa natureza, levando adiante o desafio de olharmos para nossos políticos com base em algum método.





Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, n. 71, pp. 101-125, 2005.

DANTAS, Humberto. Atores fundamentais e funcionamento da democracia em nível local. In: CARNEIRO, J. M. e DANTAS, H. (orgs.). *Parceria social público-privada – textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Vale, 2012.

_____. (org.). *De olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. *Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Ed. Cortez, 1988.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

INÁCIO, Magna; MENEGUIN, Fernando. Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar? *Texto para discussão número 155*. Distrito Federal: Senado Federal, 2014.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 55, pp. 7-40, 1º sem. 2003.

MOISÉS, José Álvaro e SIMONI JR, Sérgio. Um índice para medir a força do Legislativo. In: MOISÉS, J. A. (org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

PRAÇA, S.; DANTAS, H. A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais. 2012a. Disponível em <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXTO-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.

_____.; _____. O acompanhamento parlamentar pelo Movimento Voto Consciente. 2012b. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXTO-1-Projeto-MVC-MVC-historico-e-nucleos.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2013.





SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, vol. 42, n. 1, pp. 111-138, 1999.

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n. 41, pp. 193-217, 2012.

YEUNG, Luciana; DANTAS, Humberto. Indicadores de Desempenho para Parlamentos Municipais - uma proposta a partir do caso de São Paulo. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: aproximando agendas e agentes, Araraquara, UNESP, 2013. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st14-trab-aceito-0035-2.pdf> Acesso em 10 fev. 2014.





Autores

Marta Mendes da Rocha, Professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, desenvolve pesquisas na área de teoria democrática, representação política, estudos legislativos, política local e legislativos municipais. É pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da UFMG, líder do Grupo de Pesquisa do CNPq “Representação política no nível municipal no Brasil”, e co-autora do livro “Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros” publicado em 2014 pela Editora UFJF.

Andréa Freitas, Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente coordena o Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e é membro da Câmara de Pesquisadores da mesma casa. É pesquisadora no projeto temático Instituições Políticas, Padrões de Interação Executivo Legislativo e Capacidade Governativa e no Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais da USP (NECI/USP). Suas áreas de interesse são Coalizões, Relação Executivo-Legislativo, Partidos Políticos, Eleições, Migração Partidária.

José Fogaça, foi Prefeito de Porto Alegre por dois mandatos, Deputado Estadual, Deputado Federal e Senador reeleito pelo Rio Grande do Sul.

Fabiano Santos, Doutor em Ciência Política, professor adjunto de Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (2008-2012). Autor e co-autor de vários artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais versando sobre democracia e instituições democráticas no Brasil.

Humberto Dantas, Cientista político, mestre e doutor pela USP, professor do Insper e coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP. Coordenador dos cursos modulares de Cidadania e Política da Oficina Municipal. Conselheiro da Fundação Konrad Adenauer e da Oficina Municipal. Comentarista político da Rádio Estadão e da Rede Vida de Televisão. Blogueiro do portal Estadão.com.br







