



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Controle parlamentar e papeis parlamentares:
O Legislativo brasileiro a partir da atuação dos
deputados federais (1995-2014)**

Erivan da Silva Raposo

Brasília
2015

ERIVAN DA SILVA RAPOSO

**Controle parlamentar e papeis parlamentares: O
Legislativo brasileiro a partir da atuação dos deputados
federais (1995-2014)**

Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política (IPol) da
Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para
a obtenção do título de Doutor em Ciências Políticas.

Orientador: Prof Dr. David Verge Fleischer

Brasília, 07 de abril de 2015.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TESE DE DOUTORADO

**Controle parlamentar e papéis parlamentares: O
Legislativo brasileiro a partir da atuação dos deputados
federais (1995-2014)**

Autor: Erivan da Silva Raposo

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Prof. Dr. David Verge Fleischer (IPol/UnB) – Orientador

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa (IPol/UnB) – Membro

Prof^ª. Dr^ª Marilde Loiola (IPol/UnB) – Membro

Prof. Dr. Rildo José Cosson Mota (UFMG/CEFOP-CD) - Membro

Prof. Dr. Ricardo de João Braga (CEFOP/CD) – Membro

Suplente:

Prof^ª Dr^ª Suely M. V. G. De Araújo (IPol/UnB)

Uma das maiores provas de que os humanos são, acima de tudo, fruto do viver junto é que mesmo o sofrimento resultante de opções absolutamente individuais impactam a vida de todos os demais, fazendo-os sofrer igualmente. Mais ainda, sofrer junto para superar junto e descobrir junto que não havia, de fato, motivo para sofrer, ou melhor, que viver implica dor, mas muito amor também, para quem tem sorte como eu.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, direta ou indiretamente, atrapalharam o ‘bom andamento’ da pesquisa, pois tal coisa não existe – apenas na cabeça do pesquisador e, portanto, foi muito bom ser lembrando disso tão frequentemente como o fui.

Em casa, o processo intelectual e mesmo espiritual, o desgaste emocional, os momentos de desespero, foram quase sempre solenemente ignorados, o que também me resgatou da ilusão do desamparo e me forçou a olhar novamente para frente. Não poderia ser mais grato a minha família por isso, mesmo que eu não tenha compreendido num primeiro momento.

O fato de não ter, em grande parte do processo, com quem conversar, debater, colocar-me à prova, foi terrível e somente foi possível não desistir porque havia muitas outras coisas sobre o que conversar e debater, e aos amigos sou muito grato por isso. Talvez eu tenha perdido em termos de qualidade e de coerência no trabalho, mas ele representa bem essa dificuldade.

Apesar dessa impossibilidade de debate, no campo escolhido por mim, seguir o doutoramento no Instituto de Ciências Políticas da UnB trouxe boas surpresas e bons outros debates. Não poderia deixar de agradecer a amizade que os professores Alexandre Costa, Paulo Nascimento, Marilde Loiola, (Carlos) Batista, David Fleischer (acaso meu orientador), possibilitaram surgir, porque, para além da sala de aula e da letra fria de livros e revistas, ela não nos permitiu esfriar, nem na pesquisa nem na vida.

Durante o curso, o contato com o CEPPAC foi uma espécie de retorno à Casa, mas quero agradecer particularmente a duas professoras que foram fundamentais para manter o espírito e continuar acreditando na Academia: Professora Maria das Graças Rua, com quem aprendi tanto em um semestre que já valeria o doutorado todo, obrigado pela presença, pelo acolhimento, pelo incentivo e pelas ‘dicas’, compartilhamento da experiência como pesquisadora e profunda conhecedora do enigma ‘políticas públicas’. À Simone Rodrigues Pinto, cuja disciplina salvou minha alma naquele semestre, embora quase tenha feito perder absolutamente a vontade de continuar com minha pesquisa e iniciar outra. (Re)Descobrir o pensamento crítico latino-americano foi como reencontrar-me. Às duas, agradecimento sem tamanho.

Ocasionalmente, pessoas como meu amigo Cristian Santos, com quem se pode debater qualquer coisa, com qualidade, vieram ao meu socorro e possibilitaram ainda ver sentido no que estava estudando. Creio que ele entende a importância das suas intervenções.

Ricardo e Euda, cada um do seu jeito, foram importantes na motivação, na aposta, mesmo silenciosa, na minha capacidade de superação e de transformação. Esse apoio foi fundamental.

À Nádia, minha esposa, primeiro, mas também Nadine, minha filha mais velha, Ian e Hannah, os gêmeos, Mariazinha (como chamamos minha sogra), Edvaldo, companheiro de muitas lutas, esses foram os primeiros a apoiar e desapoiar, porque nunca mudaram o tratamento, nem a atenção, nunca me ignoraram, mesmo quando desejei, mantiveram-me com os pés na Terra. Pela paciência comigo e pelo carinho e pela torcida, mesmo quando eu já não acreditava mais. Sem palavras que deem conta da gratidão.

Não ambicionava um outro título acadêmico, mas sei que sendo o primeiro da minha família a terminar um curso superior – também fui o primeiro a terminar outro e mais um mestrado – o limite não existe mais. A inquietação, o desejo de mais e mais conhecimento, as dúvidas, tudo isso deve-se em grande medida ao incentivo dos meus pais, Antonio e Laura, a quem não poderia deixar de prestar o maior de todos os agradecimentos.

RESUMO

O presente trabalho procede a uma revisão da teoria em ciência política que pudesse explicar a função de controle parlamentar, motivado pela tentativa de esclarecer o que teria gerado uma quase invisibilização desta função no Parlamento brasileiro. Enquanto os parlamentares individuais utilizam abundantemente de instrumentos e mecanismos de fiscalização e controle do Executivo, a própria auto definição de sua atividade relega para as margens ou ignora completamente essa função e o papel que o parlamentar individual executa para cumpri-la. Não estávamos interessados em analisar possíveis determinantes desse controle, nem classificá-los, mas em saber se o uso de tais instrumentos serviriam para criar ou fortalecer uma certa identidade. Inicialmente pensado na perspectiva neoinstitucionalista, lançou-se mão de duas hipóteses: **1:** Os deputados federais usam os instrumentos de fiscalização e controle como parte de suas estratégias de barganha (*porkbarrel*) – ou atendimento a demandas de seus grupos de apoio (*casework*); ou, alternativamente, **2:** Os deputados federais utilizam os instrumentos de fiscalização e controle para criar ou fortalecer uma identidade. A visão dominante sobre os parlamentares que, do ponto de vista da teoria da Arena Eleitoral, agem sempre, acima de tudo, visando à reeleição está no horizonte. Utilizamos um conjunto de dados sobre o uso de alguns instrumentos de fiscalização e controle e nos focamos na Câmara dos Deputados, considerando 5 (cinco) Legislaturas (1995-2014), para ponderar alguns índices. A análise dos requerimentos de informação apresentados no período, dos discursos parlamentares e de algumas proposições legislativas procuraram dar conta das duas hipóteses. Constatou-se que parlamentares de todos os partidos fazem uso dos instrumentos de fiscalização e controle, não apenas os de oposição ao governo. O peso desse uso, no entanto, foi ponderado em conformidade com o tamanho de cada bancada partidária, ficando evidente que a oposição é efetivamente quem mais utiliza esse instrumento. Parlamentares da Coalizão geralmente utilizam os instrumentos para prover informação, grande parte de cunho paroquial. A revisão da literatura mostrou ser bastante deficiente no tratamento dos instrumentos ou mecanismos de fiscalização e controle, para o que foi necessário buscar literatura em outras tradições. Concluiu-se que há sim um papel parlamentar que representa a função de fiscalização e controle, mas não se chegou a uma explicação para sua quase invisibilidade, o que talvez seja iluminado por estudos fora do campo da Ciência Política ou por sua vertente culturalista.

Palavras-chave: Legislativo. Controle parlamentar. Estudos Legislativos. Identidade. Câmara dos Deputados. Brasil.

ABSTRACT

The present work intends to review the political science theory to explain the function of parliamentary control, motivated by the attempt to clarify what could explain a almost invisibility of this function in the Brazilian Parliament. While individual parliamentarians use abundantly of accountability and oversight instruments for monitoring and controlling the Executive, his own self definition relegates to the margins (or ignores it completely) this function and the role that the individual parliamentary performs to fulfill it. We weren't interested in analyzing possible determinants of that control, or label them, but in knowing whether the use of such instruments would serve to create or strengthen a certain identity. Initially thought in new institutionalist perspective, we formulated two hypotheses: **1:** The deputies use the instruments of supervision and control as part of their porkbarrel strategies; or, alternatively; **2:** The deputies use the instruments of supervision and control to create or strengthen an identity. The dominant sight on the parliamentarians who, from of Electoral Arena theory' point of view, acts always, or above all, for re-election is on horizon. We take hand a set of data about the use of some instruments of supervision and control and we have focused in the Chamber of Deputies, considering 5 (five) Legislatures (1995-2014).

The analysis of the *Requerimentos de Informação* presented in the period, and of parliamentary speeches and some legislative propositions, would help us to undertake a review of the two hypotheses. It was noted that all parliamentarians, from all parties, make use of the instruments of supervision and control, not only that from opposition to the Government. The weight of such use, however, was analysed in accordance of the party' size. It was evident that the opposition is who else uses this instrument. To a great extent, parliamentarians of the Coalition often use the instruments to provide parochial type information. The review of literature showed to be quite deficient in dealing with the accountability and oversight instruments. It was concluded that there is a parliamentary role representing the function of control, however we haven't gotten an explanation for his invisibility, which is perhaps illuminated by studies outside the field of Political Science or his cultural approach.

Keywords: Legislature. Parliamentary control. Legislative studies. Identity. Chamber of Deputies. Brazil.

SIGLAS

PARTIDOS

DEM – Democratas

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

OUTRAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88

ANPOCs – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

CD – Câmara dos Deputados

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CF/88 – Constituição Federal de 1988.

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DCD – Diário da Câmara dos Deputados

DCN – Diário do Congresso Nacional

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

PFC – Proposta de fiscalização e controle

PL – Projeto de Lei

RAP – Requerimento de Audiência Pública

RCA – Requerimento de Convocação de Autoridade

RCP – Requerimento de instalação de CPI

RIC – Requerimento de Informação

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SF – Senado Federal

SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

SIT – Solicitação de Informação ao Tribunal de Contas da União

TCU – Tribunal de Contas da União

TABELAS

Tabela 1 – A função de fiscalização e controle nos discursos dos deputados federais (1995-2014)	21
Tabela 2 – Partidos da Coalizão, por Legislatura	101
Tabela 3 – Composição partidária da CD, por Legislatura, conforme eleição	102
Tabela 4 – Composição da CD, por Legislatura, com movimentação parlamentar	103
Tabela 5 – proposições legislativas apresentadas por deputado (1990-2014).....	106
Tabela 6 – Atividade Legislativa dos Deputados Federais e do Poder Executivo Federal (50ª a 54ª Legislaturas)	107
Tabela 7 – proposições legislativas de iniciativa de deputados federais transformadas em norma jurídica, por partido e por Legislatura.....	109
Tabela 8 – proposições legislativas de iniciativa de deputados federais transformadas em norma jurídica, por partido, todas s Legislaturas.....	110
Tabela 9 – Requerimentos de CPI, Projetos de resolução de CPIs e CPIs Instaladas (1990-2014)	119
Tabela 10 – Propostas de Fiscalização e Controle (1990-2014).....	121
Tabela 11 – Solicitações e Informação ao TCU apresentadas na Câmara dos Deputados (1991-2014).....	122
Tabela 12 – Apresentação de Requerimentos de Convocação de Ministros (1990-2014)	125
Tabela 13 – Requerimentos de Informação submetidos ao Poder Executivo pelos Deputados Federais (1990-2014)	135
Tabela 14 – produção legislativa e uso de instrumentos de Fiscalização e controle CD (1990-2014)	136
Tabela 15 – Índice de Apoio ao Governo (Percentual da Bancada que Acompanhou a Indicação do Líder do Governo). Média por Ano e por Período.....	141
Tabela 16 – Comparativo: produção legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 50ª Legislatura (1995-1998)	143
Tabela 17 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 50ª Legislatura (1995-1998), com índice de potencial de uso aplicado	144
Tabela 18 – variáveis e suas correlações (índice de Pearson) – todas as Legislaturas.....	145
Tabela 19 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 51ª Legislatura (1999-2002)	152
Tabela 20 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 51ª Legislatura (1999-2002), com índice de potencial de uso aplicado	153
Tabela 21 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 52ª Legislatura (2003-2006)	161
Tabela 22 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 52ª Legislatura (2003-2004), com índice de potencial de uso aplicado	162
Tabela 23 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 53ª Legislatura (2007-2010)	170
Tabela 24 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 53ª Legislatura (2007-2010), com índice de potencial de uso aplicado	171
Tabela 25 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 50ª Legislatura.....	177
Tabela 26 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 51ª Legislatura.....	177
Tabela 27 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 52ª Legislatura.....	177
Tabela 28 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 53ª Legislatura.....	178
Tabela 29 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 54ª Legislatura.....	179
Tabela 30 –Requerimento de Informação, apresentação, caráter paroquial, resposta sigilosa – por partido e Legislatura	180
Tabela 31 – Desempenho parlamentar na iniciativa de proposições (PLs, PLPs, PECs) e o uso de RICs pelo PCdoB (50ª a 54ª Legislaturas).....	182
Tabela 33 – Número de discursos proferidos em Plenário, com indicação de RICs, 50ª, 51ª, 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas	185
Tabela 34 –Deputados e recursos na arena parlamentar	186

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desempenho parlamentar na 50ª Legislatura (1995-1998) – Proposições	147
Gráfico 2 – Desempenho parlamentar na 50ª Legislatura (1995-1998) – RICs	147
Gráfico 3 – Desempenho parlamentar na 50ª Legislatura (1995-1998) – PFCs.....	148
Gráfico 4 – Tamanho da bancada na 50ª Legislatura (1995-1998) x Índice de reeleição.....	148
Gráfico 5 – Desempenho parlamentar na 51ª Legislatura (1999-2002) – Proposições	155
Gráfico 6 – Desempenho parlamentar na 51ª Legislatura (1999-2002) – RICs	156
Gráfico 7 – Desempenho parlamentar na 51ª Legislatura (1999-2003) – PFCs.....	156
Gráfico 8 – Tamanho da bancada na 51ª Legislatura (1999-2002) x Índice de reeleição.....	157
Gráfico 9 – Desempenho parlamentar na 52ª Legislatura (2003-2006) – Proposições	165
Gráfico 10– Desempenho parlamentar na 52ª Legislatura (2003-2006) – RICs.....	165
Gráfico 11 – Desempenho parlamentar na 52ª Legislatura (2003-2006) – PFCs.....	165
Gráfico 12 – Tamanho da bancada na 52ª Legislatura (2003-2006) x Índice de reeleição	166
Gráfico 13 – Desempenho parlamentar na 53ª Legislatura (2007-2010) – Proposições	174
Gráfico 14– Desempenho parlamentar na 53ª Legislatura (2007-2010) – RICs.....	174
Gráfico 15 – Desempenho parlamentar na 53ª Legislatura (2007-2010) – PFCs.....	174
Gráfico 16 – Tamanho da bancada na 53ª Legislatura (2007-2010) x Índice de reeleição	175

QUADROS

Quadro 1 – Variáveis explicativas da organização do legislativo brasileiro.....	35
Quadro 2 – Matriz das formas de controle	71
Quadro 3 – Mecanismos de Controle entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.....	75
Quadro 4 – Papeis Parlamentares, Responsabilidade e Funções	97
Quadro 5 – Os instrumentos de fiscalização e controle.....	111
Quadro 6 – Os órgãos de fiscalização e controle no CN.....	112
Quadro 7 – Desempenho parlamentar no uso de RICs, PT e PSDB (50ª a 53ª Legislaturas).....	181

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	2
RESUMO.....	4
ABSTRACT.....	5
SIGLAS.....	6
TABELAS.....	8
GRÁFICOS.....	9
QUADROS.....	9
INTRODUÇÃO.....	12
MEMORIAL.....	14
CAPÍTULO I - MARCOS TEÓRICOS.....	27
I - A TEORIA DA AÇÃO, O NOVO INSTITUCIONALISMO E OS ESTUDOS LEGISLATIVO.....	28
ESTUDOS LEGISLATIVOS.....	32
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	39
A CONEXÃO ELEITORAL.....	41
RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO.....	45
NARRATIVA ANALÍTICA E CRITICAL JUNCTURES.....	48
PAPEIS PARLAMENTARES.....	50
PAPEIS E IDENTIDADE.....	55
II - CONTROLE POLÍTICO OU CONTROLE PARLAMENTAR.....	58
POLÍTICA E PODER.....	58
CONTROLAR OU COLABORAR?.....	61
ACCOUNTABILITY E OVERSIGHT.....	65
MECANISMOS OU INSTRUMENTOS DE CONTROLE.....	71
CAPÍTULO II - METODOLOGIA.....	82
AS HIPÓTESES.....	83
O DESENHO DA PESQUISA.....	86
SOBRE OS TESTES.....	89
PROCEDIMENTOS.....	94
A HIPÓTESE 2.....	95
CAPÍTULO III - CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATUAÇÃO PARLAMENTAR.....	99
CADEIRAS, PARTIDOS, PROPORCIONALIDADE E COALIZÃO.....	99
ATIVIDADE PARLAMENTAR E DESEMPENHO PARLAMENTAR.....	103
FUNÇÃO LEGISLATIVA.....	105
A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.....	110
DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.....	112
1 – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.....	112
2 – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.....	114
3 – Comissões Parlamentares de Inquérito.....	115
4 – Comissões temáticas.....	116
5 – Ouvidoria Parlamentar.....	117
DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.....	118
A – Comissões Parlamentares de Inquérito: Requerimento e Projeto de Resolução.....	118
B – Proposta de Fiscalização e Controle (PFC).....	119
C – Solicitação de informações ao TCU (SIT).....	121
O PARLAMENTO E O DIREITO DE INTERPELAR.....	122
Dos Requerimentos.....	123
D – Requerimento para Convocação de Ministro.....	124
E – Requerimento de Informação.....	126

CAPÍTULO IV - A ATUAÇÃO DOS DEPUTADOS FEDERAIS (1995-2014).....	138
I – O Primeiro Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1988): a 50 ^a	
Legislatura.....	138
CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL.....	145
REPRESENTAÇÃO GRÁFICA	147
II – O Segundo Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002): a 51 ^a	
Legislatura.....	150
CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL.....	154
III – O primeiro governo do presidente Lula (2003-2006): 52 ^a Legislatura	158
CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL.....	163
IV – Segundo governo Lula : 53 ^a Legislatura (2007-2010).....	167
CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL.....	172
AS RESPOSTAS AO RICs COM INFORMAÇÃO SIGILOSA	176
O Partido Comunista Brasileiro (PCdoB), desempenho e orientação parlamentar.....	182
MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E A IDENTIDADE PARLAMENTAR.....	185
CONCLUSÕES.....	191
BIBLIOGRAFIA	200

INTRODUÇÃO

(...) Do ponto de vista do que queremos como cientistas – compreensão, previsão, análise etc – o mundo em que vivemos é extremamente complexo; estaria tentado a dizer que é infinitamente complexo, se esta frase tivesse sentido. Não sabemos onde e como começar nossa análise deste mundo. Não há sabedoria capaz de nos esclarecer sobre isso – mesmo a tradição científica não nos ajuda neste particular: ela só nos aponta onde e como outras pessoas começaram, e até onde chegaram.

(POPPER, 1980, p. 155)

A presente pesquisa tem seu início em uma desconfiança, objeto de observação continuada, por cerca de duas décadas, da atuação de senadores e deputados federais. A desconfiança deu forma a um problema, que em momento certo redundou num projeto apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Se está certo Popper (1980), porém, não foi exatamente essa a ordem, ou melhor, minhas observações não geraram nem uma teoria tentativa (o problema) para explicar o objeto da minha desconfiança, nem o objeto foi ‘descoberto’ por inércia, por indução.

Meu problema original pode ser sintetizado da seguinte forma: Existe uma função típica nos e dos parlamentos, considerada fundamental na caracterização de uma democracia parlamentar, a de fiscalização e controle, ou somente controle parlamentar, que, no caso brasileiro, é senão invisível, ignorada quando da auto definição do parlamento brasileiro e da atuação parlamentar individual.

O fato de utilizar conceitos como ‘função’, ‘parlamento’ e ‘democracia’ denuncia já uma inserção teórica particular, inevitável, no meu caso, trabalhando dentro da Câmara dos Deputados. Porém, entre o problema original e a pergunta de pesquisa final, entre a desconfiança, o incômodo inicial e a pesquisa realizada há uma história, que é tanto intelectual quanto existencial, como deve ocorrer com frequência.

Nossa questão, afinal, ficou assim delineada: Os mecanismos de Controle parlamentar estabelecidos na e pela Constituição Federal de 1988, viabilizaram efetivamente o exercício do controle político pelos parlamentares? O que explica seu uso, ou desuso, pelos parlamentares individuais?

Percebe-se que já utilizamos um termo técnico, “controle parlamentar”, que até hoje temos que explicar, por sua absoluta distância de nossa tradição política e intelectual. Também incluímos um ‘contexto institucional’, agora já respirando o ‘*mainstream explicativo*’ da ação política entre nós.

Para enfrentar o problema e responder a minha questão de pesquisa, após considerar algumas hipóteses, discutidas durante a qualificação do projeto, excluídas aquelas que não poderiam ser testadas a contento e reduzindo o escopo com a tese da conexão eleitoral (MAYHEW, 1974) ao fundo, permanecemos com duas, excludentes, a saber:

H1 – Os parlamentares usam os instrumentos de fiscalização e controle como parte de suas estratégias de barganha (*porkbarrel*) ou atendimento a demandas de seus grupos de apoio (*casework*)¹; ou

H2 – Os parlamentares utilizam os instrumentos de fiscalização e controle para criar ou fortalecer uma identidade.

Interessa-nos, portanto, o controle político exercido por meio de instrumentos próprios do parlamento. São denominados de instrumentos ou mecanismos de fiscalização e controle. Ajustado nosso escopo, vamos tratar especificamente da Câmara dos Deputados e, embora tratemos do conjunto de instrumentos de fiscalização e controle disponíveis nessa Casa legislativa, o principal instrumento escolhido por nós para teste das hipóteses, pela possibilidade de contraste mais direto com a produção legislativa, será o Requerimento de Informação (RIC).

Do ponto de vista teórico, partimos do neoinstitucionalismo de escolha racional, em sua vertente informacional (GILLIGAN; KREHBIEL, 1990; KREHBIEL, 1992), e problematizaremos a tese da conexão eleitoral (MAYHEW, 1974) para enfrentar nossa hipótese 1.

Resgatamos um conjunto de pesquisas sobre o ‘papel’ parlamentar para auxiliar os testar, ou pelo menos esclarecer, parcialmente, nossa hipótese 2. Esperávamos que enfrentar a segunda hipótese nos ajudasse a responder a pergunta por trás da pergunta: por que a função

¹ Ambos, *porkbarrel* e *casework*, são formas básicas da reivindicação de crédito (credit-claiming), como sustentado por Mayhew (1974). Cf. Fiorina; Rohde; Fenno (1989). A hipótese alternativa seria a de que, diferente do que apregoa a tese da conexão eleitoral, os parlamentares usariam os instrumentos de fiscalização e controle para efetivamente lidar com a assimetria informacional e, assim, num ambiente de incerteza, capacitar-se para melhor tomada de decisão.

de controle político é invisível ou invisibilizada e raramente compõe a autodefinição que os parlamentares têm de si e a definição que elaboram sobre o Congresso Nacional?²

MEMORIAL

A observação é sempre seletiva: exige um objeto, uma tarefa definida, um ponto de vista, um interesse especial, um problema. Para descrevê-la é preciso empregar uma linguagem apropriada, implicando similaridade e classificação – que, por sua vez, implicam interesses, pontos de vista e problemas.

(POPPER, 1980, p. 76)

A presente tese é fruto de projeto de pesquisa apresentado e defendido no âmbito do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, em cujo Programa de Pós Graduação ingressamos em 2010, com uma preocupação muito mais antropológica do que propriamente assentada nos já bem estabelecidos ‘Estudos Legislativos’ da Ciência Política, embora já tivéssemos relativa intimidade com a literatura da área, decorrentes de necessidades profissionais e do seguimento de cursos de especialização.

A questão do controle político ou controle parlamentar, igualmente, já nos perseguia, enquanto servidor público do Legislativo Federal, atuando no Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados. A perspectiva antropológica tornou-se inevitável desde que decidimos transformar a Antropologia Social em campo intelectual preferencial, no qual nos graduamos e seguimos um Mestrado, ambos na Universidade de Brasília.

Foi a perspectiva, ou a sensibilidade, que parece indicar melhor do que se trata, antropológica que nos fez tomar a instituição Câmara dos Deputados e depois a do Senado Federal como *locus* privilegiado de observação de um multi-verso, no qual milhares de personagens executam papeis, seguindo ou quebrando regras, moldando suas identidades a partir do contraste com outros personagens e papeis, investindo no uso adequado de um vocabulário, de uma gramática, cujo domínio mostrava-se um trunfo para alcançar postos e (re)definir-se.

Uma resistência primeira em atuar diretamente com os personagens mais importantes desse cenário, os parlamentares, permitiu um afastamento crítico que foi utilizado para

² Ou, quiça, descobrir que não é exatamente esse o caso.

compreender e analisar seu papel sem, no entanto, rendermo-nos ao senso comum, uma vez que a proximidade e o testemunhar da ação desses atores era compulsório. Um olhar interessado ajuda, de toda forma, o não alheamento.

Acompanhar o trabalho das comissões temáticas na Câmara dos Deputados durante duas décadas não é pouca coisa. Quando encarregado da publicação das decisões em Plenário, o acompanhamento das sessões igualmente se tornou uma obrigação, que já alcança as quase mesmas duas décadas. Pode-se questionar se esse ‘testemunho’ tem algum valor acadêmico ou se, antes, poderia prejudicar uma reflexão mais objetiva sobre o que se ‘testemunhou’, mas não se pode descartar que o conhecimento sobre a instituição, adquirido ao longo dos anos, de forma progressiva e sólida, não tenha ou não dê uma vantagem a quem a pretenda estudar e descrever.

Os ‘maus hábitos’ adquiridos durante a formação em antropologia nos obrigaram, ao longo dos anos, produzir algumas anotações sobre os eventos, os atores, a cultura organizacional e, por isso, participar de discussões internas sobre a própria organização, colaborando para sua reestruturação. Assim foi que participamos e conhecemos o Plano de Classificação Funcional da Câmara dos Deputados, que ajudamos a consolidar e que contém um conjunto de categorias classificatórias úteis à gestão, tanto de pessoas como de repositórios documentais.

Foi nesse processo de mapeamento de processos e das propostas de categorização das atividades da Câmara dos Deputados, mas também nos contatos e trabalhos conjuntos com o Senado Federal, que surgiu o incômodo na classificação da função de fiscalização e de controle do Congresso Nacional. Havia uma tendência a incorporar, no todo ou em parte, as atividades parlamentares numa única categoria, a de Atividade Legislativa. Uma outra grande área temática seria a Atividade Política, mas havia claramente uma dificuldade em compreender, num primeiro momento, que existia, de fato, uma distinção entre as funções e entre os papéis a serem executados. Coincidentemente, o Centro de Formação, Capacitação e Treinamento da Câmara dos Deputados passou a oferecer cursos de especialização mais abrangentes para seus servidores, abandonando o investimento quase exclusivo em capacitação de curta e média duração e focado no processo legislativo.

O Senado Federal já havia iniciado tal processo, oferecendo, em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, uma pós graduação *lato sensu* com a

denominação de Direito Legislativo, que foi seguido por nós, entre 2002 e 2004. A despeito de o enfoque dirigir-se ao campo do Direito, a formação foi mais ampla e incluiu Ciência e Filosofia Política. Importa que, a partir de então, um conjunto de servidores das duas Casas Legislativas e os do Tribunal de Contas da União passou a estudar e produzir monografias que tinham como objeto o próprio Legislativo, seu funcionamento, sua estrutura, suas funções, seus órgãos, incluindo comparações com outros parlamentos e o uso de teoria produzida no campo da Ciência Política.

Lembremos que as Consultorias Legislativas das duas Câmaras mantém bons quadros da Ciência Política brasileira e que elas colaboraram, fornecendo professores, para essa nova onda de profissionalização dos servidores do Legislativo, promovendo a disseminação das teorias e perspectivas próprias dos Estudos Legislativos que tiveram direta ou indiretamente impacto sobre os parlamentares, uma vez que muitos funcionários e servidores mantêm vínculo com partidos e parlamentares individuais, inclusive assessorando-os.

Enfim, uma certa reflexividade tomou conta do Legislativo brasileiro, o que, em nosso caso, fez-nos perguntar mais seriamente porque entre as funções de um parlamento, aquela de controle parecia tão desprezada, quase que inexistente no Congresso Nacional, na própria percepção dos parlamentares inclusive, a despeito de ver-se proliferar o uso de diversos mecanismos de fiscalização e controle e de ver-se consolidar alguns importantes órgãos com funções de fiscalização e de controle.

Por esse motivo, no ano de 2006, seguimos um curso de especialização junto à Fundação CEDDET³, vinculada à Câmara de Deputados da Espanha, sobre controle parlamentar. Foi uma ótima oportunidade de consumir a literatura sobre o assunto, embora com privilégio ao Direito Constitucional e um peso relativamente maior no Parlamentarismo. Foi assim que tivemos contato com funcionários de outros parlamentos da América Latina e com os da Câmara de Deputados da Espanha, das Assembleias de Madri e de Zaragoza, com os quais trocamos experiências e com quem aprendemos, por comparação, sob o exercício do controle político exercido pelos parlamentos sobre o Executivo naqueles países. O mais importante dessa aventura, se posso dizer, foi a sensação de que, no Brasil, somos menos

³ Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico

profissionais enquanto servidores e funcionários, e menos conscientes do papel do parlamento no cenário político e na defesa da democracia.

A partir de então, concluída a especialização, que culminou com a descrição e análise do próprio parlamento brasileiro, requisito obrigatório para a conclusão do curso, que orientamos alguns colegas, no programa de pós graduação *latu sensu* da CD, dois deles tratando especificamente sobre os instrumentos de fiscalização e controle. Já estava bastante madura a percepção de que, embora a função seja reconhecida e que existam mecanismos institucionalmente estabelecidos para seu exercício, mais ainda, que existam órgãos específicos para promovê-la, os parlamentares, de modo geral, não se reconhecem em seu exercício.

O quadro não se alterou até o momento da nossa decisão de apresentar projeto junto ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e, até hoje, parece ser bastante similar. Para sustentar essa nossa percepção, indicamos pesquisar os discursos dos parlamentares. Um levantamento realizado nas bases de discursos da Câmara dos Deputados, cobrindo o período de 1995 a 2014, 5 (cinco) Legislaturas⁴ portanto, revela como a questão do controle parlamentar⁵ é, no mínimo, desinteressante para os próprios parlamentares⁶. Em 20 anos, os parlamentares que se revezaram no Plenário Ulisses Guimarães da Câmara dos Deputados para discursar assim trataram da questão da fiscalização e controle (Tabela 1): De um total de 16.502 (quinze mil, oitocentos e trinta e cinco) vezes em que o vocábulo “fiscalização” foi pronunciado por um parlamentar no Plenário Ulisses Guimarães na Câmara dos Deputados, apenas cerca de 12% refere-se, de algum modo, à atividade de fiscalização e controle. No entanto, a maior parcela desses mesmos discursos (7%) refere-se à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, muito mais como comentários acerca de suas atividades ou eventos por ela promovidos, ou, ainda, a mecanismos, atividades, ou competências de

⁴ Legislatura é o termo a que se dá ao período que o mandato parlamentar abrange, compreendendo, no caso brasileiro, 4 (quatro) sessões legislativas. As sessões legislativas, por ano padrão sua vez, não são idênticas ao ano fiscal ou. Elas têm início definido constitucionalmente e regulamentadas em cada uma das Casas legislativas. Atualmente, a sessão legislativa inicia-se no dia 2 de fevereiro e encerra-se em 22 de dezembro, com recesso parlamentar de 18 a 31 de julho. No processo de reformulação da pesquisa, após a qualificação e da defesa da tese, ampliamos o período até 2014, sendo a 54ª Legislatura apenas utilizada como um ‘controle’, uma vez que os dados estavam disponíveis, seria interessante vislumbrar se houve alguma alteração significativa no uso dos instrumentos de fiscalização e controle num governo distinto daqueles analisados por nós.

⁵ Trataremos de analisar mais detidamente, no capítulo I, a origem e o sentido do que aqui denominamos Controle Parlamentar.

⁶ Aqui o julgamento é objetivo. Desinteressante porque não é objeto dos discursos, ou melhor, muito pouco aparecem como indicam os dados elencados adiante.

outros órgãos, não referente à atividade parlamentar propriamente dita, não relacionada a uma função ou papel parlamentar⁷.

Os discursos proferidos que efetivamente tratam da função de fiscalização e controle correspondem a apenas 0,5 % do total de discursos em que a palavra fiscalização aparece e apenas 7,6% do total de discursos que tratam de fiscalização e controle em geral. Interessante notar que o deputado Mauro Benevides (PMDB-CE) foi o deputado que, individualmente mais tratou do tema e seu partido foi, de longe, o que mais produziu discursos em que a função de fiscalização e de controle do parlamento apareceu. Os partidos que mais produziram discursos nesse sentido foram: PMDB, com 25 discursos; PT, com 14 discursos; PSDB, com 7 discursos, e PPS, com 6 discursos.

Quando analisados, os discursos produzidos pelo deputado Mauro Benevides tratam, quase exclusivamente, de exaltar a iniciativa sua que, regulamentando a Constituição de 1967, teria redundado na criação das Comissões de Fiscalização e Controle no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. O restante dos discursos exaltam muito o papel do Tribunal de Contas da União como auxiliar do Congresso no papel de controle externo.

Cinco discursos são mais específicos: o de José Roberto Batochio é aquele que melhor explicita a competência do parlamento para o exercício do controle. Pronunciado em 15 de maio de 2001⁸, no qual critica a postura do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que, segundo ele, impedia o funcionamento de CPI sobre a corrupção. Reclama que

o argumento utilizado pelo Governo de que nós, do Congresso, não conseguimos legislar e ao mesmo tempo desenvolver investigações por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito. O Governo entende que isso é muito para os 594 Parlamentares do Congresso. Ou bem fazemos leis, legislamos, ou bem investigamos, por meio de CPI. Isso é absolutamente sofismático. Isso é uma inverdade, uma falácia! A Constituição, ao distribuir competências aos Poderes da República Federativa do Brasil, contempla o Congresso Nacional com a atividade legiferante, de votar as leis, e também, concomitantemente, com a realização de uma de suas tarefas fundamentais, que é a de fiscalizar, na qual se inclui a apuração de irregularidades cometidas na Administração Pública Federal.

⁷ No capítulo referente aos marcos teóricos, vamos precisar melhor o que se entende por função de fiscalização e controle ou papel de fiscalização e controle, bem como o próprio conceito de controle parlamentar.

⁸ Todos os discursos estão disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados, na sessão Discursos e Notas Taquigráficas: <http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>

Aliás, Sr. Presidente, talvez o Governo não saiba, e precisamos ensiná-lo. As funções do Congresso Nacional são de quatro ordem. A primeira delas é a função legiferante, de fazer as leis; a segunda, de acordo com a Constituição, é a de fiscalização — o Congresso é o fiscalizador permanente da Administração Pública Federal; a terceira, **accountability**, é a função de controle contínuo e permanente, que o Congresso Nacional exerce direta e obliquamente, através de seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas da União, das atividades do Governo Federal; finalmente, existe uma quarta espécie de atividade constitucional própria e específica do Congresso Nacional, que é a função reformadora. Somos o Poder Constituinte Derivado e temos atribuição — naquilo em que as cláusulas pétreas contempladas no art. 60 da Constituição, por determinação do Poder Constituinte Originário, não nos proíbe — de reformar a Constituição da República Federativa do Brasil por meio de proposta de emenda constitucional. Portanto, não é que não podemos exercer duas funções ao mesmo tempo: estamos obrigados, constitucionalmente, a exercer quatro funções concomitantemente. (grifo nosso)

O deputado Marcondes Gadelha, em 27 de março de 2003, solicita apreciação de PEC que amplia o alcance do art. 50 da Constituição Federal para permitir a convocação de dirigentes de entidades da administração indireta para prestarem informações ou esclarecimentos pessoalmente diante do Congresso Nacional. O deputado Pastor Amarildo, em 04 de outubro de 2005, tratando de uma medida provisória sobre crédito extraordinário, ressalta a função de fiscalização dos parlamentares. O deputado Edson Aparecido, em 19 de março de 2007, recorda a função de controle do parlamento e da Minoria, cobrando uma CPI do caos aéreo. O deputado Claudio Cajado, por fim, em 13 de agosto de 2007, também exalta a função de fiscalização e controle do parlamento, mas ressalta, principalmente, o papel das CPIs.

Considerando a mesma base de discursos da Câmara dos Deputados, quando se faz a busca por termos mais específicos, o quadro se torna ainda mais árido. O termo ‘controle’ apareceu 20.061 vezes nos discursos pronunciados no mesmo período analisado acima. No entanto, quando o refinamos, recorrendo, para isso, aos verbetes ‘controle político’, ‘controle parlamentar’ ou ‘função de controle’, o percentual é irrisório, a saber, cerca de 0,4%.

Curiosamente, nenhum dos discursos proferidos entre os anos de 1995 e 2000 indica ‘controle político’, o que reforça a suspeita de que as ideias sobre a própria função sejam importantes na sensibilização dos parlamentares e, nesse sentido, a especialização dos servidores e funcionários da Casa talvez seja relevante. Ideias importam.

Por fim, ao buscar por vocábulos ainda mais especializados e mais recentemente utilizados na própria Ciência Política, como os termos *accountability* e *oversight*, alcançamos

0,04% de ocorrência para '*accountability*', que aparece nos discursos de forma esparsa, e somente a partir de 2001, e 0% para *oversight*. Por outro lado, a citação de instrumentos de fiscalização e controle são uma constante. Por exemplo, CPI e Comissão Parlamentar de Inquérito somam 17.322 citações, em todas as sessões legislativas por nós investigadas. Em segundo lugar, o termo 'convocação de ministro' foi recorrente, surgindo 606 vezes, em todas as sessões legislativas. Logo em seguida, comentários sobre Requerimentos de Informação, que foi o tipo de controle mais comumente citado, aparecendo 555 vezes.

A questão estava posta. O uso dos instrumentos era constante, alguns desses instrumentos são lembrados com frequência nos próprios discursos parlamentares, mas a consciência do exercício da função de controle parece não acompanhar a performance ou a autodefinição do papel parlamentar.

Tabela 1 – A função de fiscalização e controle nos discursos dos deputados federais (1995-2014)

VOCABULOS	SESSÃO LEGISLATIVA																				TOTAL
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
FISCALIZAÇÃO	445	480	477	417	537	610	1154	572	1030	1297	1154	918	1025	1187	956	531	1182	734	1129	660	16495
FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA*	39	27	47	24	37	22	79	35	52	35	23	29	34	18	51	35	128	66	138	103	1022
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**	53	41	47	11	20	28	88	40	61	64	43	38	58	39	69	43	116	55	87	50	1051
CONTROLE	482	324	659	296	608	543	1525	772	1693	1473	1274	1054	1718	1555	1288	885	1403	1020	1489	991	21052
CONTROLE POLÍTICO	0	0	0	0	0	2	5	6	6	5	9	3	4	3	9	1	5	4	4	3	69
CONTROLE PARLAMENTAR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	5
FUNÇÃO DE CONTROLE	0	0	0	0	0	0	3	0	1	5	2	0	1	0	0	2	0	2	0	0	16
ACCOUNTABILITY	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	2	2	1	0	0	0	1	0	1	10
OVERSIGHT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CPI	339	502	689	164	1148	748	1290	296	630	680	1524	609	1069	530	660	237	351	568	415	486	12935
COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO	101	259	267	108	494	574	551	112	187	160	316	84	246	102	133	62	102	163	160	186	4367
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (PFC)	0	0	0	0	0	0	6	3	3	2	1	1	0	4	5	8	16	5	5	4	63
REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO (RIC)	10	19	52	14	42	11	28	22	33	32	35	7	26	15	28	10	78	31	41	26	560
CONVOCAÇÃO DE MINISTRO	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	1	0	1	0	14	0	0	1	21
CONVOCAÇÃO DO(A) MINISTRO(A)	30	28	60	22	64	18	22	8	18	8	14	52	14	16	16	12	150	32	21	19	624
* do total de discursos proferidos e que contém o termo "fiscalização financeira", 851 (oitocentos e cinquenta e um) discursos referem-se à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), comentando atividades da Comissão e não propriamente tratando do controle parlamentar.																					
** do total de discursos proferidos e que contém o termo "fiscalização e controle", 419 (quatrocentos e dezenove) discursos referem-se à Comissão de Fiscalização e Controle (CFC). Desde 1995 a antiga CFC passou a ser denominada de Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC).																					

Fonte: elaboração própria

Acreditamos que essa descrição não seja fruto de percepção meramente subjetiva. Por exemplo, quando se analisa a talvez mais longa pesquisa sobre o Legislativo brasileiro, a Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB⁹, vamos observar essa ausência ou falta de interesse pela função de controle parlamentar, embora se possa questionar, nesse aspecto, a concepção da própria pesquisa. As perguntas utilizadas nos questionários do PLB, entre 1990 e 2009, quando tratam das atividades legislativas, não incluem nenhum tipo de questão relativa a fiscalização ou controle, ou mesmo à, simplesmente, informação. Tanto assim que, ao analisar as atividades frequentes, Timothy Power e Cesar Zucco Junior (2011) não fazem constar entre as atividades, aquelas de fiscalização e controle, elencando sete: Emendar Projetos, Reunir-se com Organizações, Reunir-se com Burocracia Federal, Reunir-se com Burocracia Local, Apresentar Projetos, Discursar, Reunir-se com Executiva do Partido.

Se o analista ou o idealizador da pesquisa não considerou relevante ou não considerou pertinente especificar outros “papeis” com os quais o parlamentar se identificasse, pode isso indicar tanto o viés do pesquisador quanto o do pesquisado.

O fato de que a função de Controle e/ou de fiscalização do Executivo não seja realizável ou realizada de uma única maneira, não explica a falta de reflexão sobre essa função cujas atividades que a envolvem são intensas, bem estabelecidas, tanto quanto às relativas à produção legislativa. Isso justifica a pergunta sobre possíveis causas de sua ‘invisibilidade’.

Vejamos que também não figura na pesquisa de 2009, entre as atividades consideradas muito importantes para o futuro eleitoral dos parlamentares, aquelas relativas à fiscalização e o controle, lembrando, no entanto, que a própria pesquisa, em seus questionários, não faz referências explícitas a essas funções e nem às atividades a elas mais diretamente relacionadas.

De toda sorte, entre as conclusões a que chegaram Power e Zucco Junior (2011, p. 305-306), estão a de que o Congresso Nacional¹⁰ teria uma lógica própria que independeria,

⁹ Iniciada em 1990, por Timothy Power e que, recentemente (POWER; ZUCCO Jr., 2001) gerou um workshop em Oxford, onde um conjunto de pesquisadores puderam apresentar suas análises preliminares sobre os dados, e foi objeto do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, em 2010, na cidade do Recife-PE.

¹⁰ O sistema político brasileiro como um todo.

até certo ponto, dos indivíduos que estariam ocupando os cargos públicos em um determinado momento.

Ao que parece, a classe política possui uma memória coletiva e um *world view* que resiste a efeitos conjunturais; por exemplo, aqueles gerados pelo ciclo eleitoral. Mudanças há, sem dúvida, mas (...) dentro desse cenário de relativa estabilidade, as evoluções de opinião são lentas, pequenas e graduais. Se, de um lado, uma estabilidade atitudinal da classe política pode ser positiva para o desenvolvimento institucional do Legislativo, de outro lado, ela pode se tornar um obstáculo a iniciativas específicas, como, por exemplo, as várias propostas do atual debate sobre reforma política.

Os autores afirmam ainda que, apesar de essa memória coletiva e essa visão de mundo parecerem resistentes a mudanças, o mesmo não ocorreria no que diz respeito tanto a opiniões quanto a comportamentos dos parlamentares, que variariam com a posição conjuntural (situação ou oposição) em que se encontram. Dessa forma, do ponto de vista da auto-percepção, parece que a arena eleitoral, e o ciclo eleitoral por conseguinte, seria menos relevante que a própria arena parlamentar, em nosso caso, que seria o contexto institucional a colaborar com a manutenção e disseminação dessa memória coletiva e dessa visão de mundo.

Para sermos justos com os organizadores da pesquisa, embora a análise dos dados do PLB de 2009 não trate mesmo de fiscalização e controle em nenhum momento, revelando uma lacuna no que se refere às atividades e às funções a elas referentes, a disponibilização dos dados das seis primeiras edições (1990 a 2009) vem acompanhada de um convite para que sejam combinados com outras fontes de dados e outras abordagens, de forma a ter-se um retrato mais completo do legislativo brasileiro (POWER; ZUCCO, 2011).

O retrato apresentado nas análises do PLB 2009, ao reforçar a exclusão da função de controle na identificação da atividade parlamentar, vai de encontro a nossa percepção de que a identidade dos parlamentares brasileiros, mesmo diante de uma quantidade relativamente alta de instrumentos e mecanismos de fiscalização e controle e de efetiva atividade de fiscalização e controle, não encontra ressonância aí. Embora os autores tenham feito a ponderação sobre a persistência de uma certa memória coletiva e de um *world view* resistente a efeitos conjunturais sem maiores desenvolvimentos de suas consequências e, muito menos, relacionando-os às funções ou atividades parlamentares como um todo, abriu-se um interessante caminho para compreender a própria ausência na auto-definição de suas atividades, exatamente por causa dessa memória coletiva.

Ao tentar esclarecer essa ausência na auto-definição, mas também e inclusive vocabular, deparamo-nos, como adiantamos acima, com um paradoxo: ao mesmo tempo em que se comprova o crescimento e a utilização de instrumentos específicos de Fiscalização e controle¹¹, como as Propostas de Fiscalização Financeira, os Requerimentos de CPIs, Solicitações de Informação ao TCU, Requerimentos de Informação, Realização de Audiências Públicas com convite ou convocação de autoridades do Governo, flagra-se uma tendência de negar-se importância à função de controle e ressaltar a de produção legislativa, inclusive confundindo-a com aquela.

Assim, raramente, nos discursos parlamentares, como vimos, a fiscalização e o controle são ressaltados como funções primeiras ou mais importantes, o que, de algum modo o PLP 2009 capta, cristalizando-se uma imagem do parlamentar como produtor de legislação e sua avaliação medida pela produção de leis, portanto. A memória coletiva, mas talvez mais ainda a *world view* disponível e alimentada no contexto institucional, talvez impeça a atualização da própria descrição das atividades parlamentares.

Nossa busca por explicações, nos fez ter contato com a tese de Leany Barreiro de Sousa Lemos, defendida em 2005 no Centro de Pesquisa sobre a América Latina e o Caribe – CEPPAC, da Universidade de Brasília, que tratava, em uma perspectiva comparada, do controle legislativo no Brasil e Estados Unidos da América. A pergunta de pesquisa da autora era: “Quais os poderes explicativos das teorias do legislativo aplicadas ao controle horizontal do Poder Executivo? Da mesma forma que essa literatura busca descrever as condições e explicar o resultado da aprovação das leis, eu indago: como se dá o controle do poder Executivo pelo parlamento; e o que afeta esse controle?”¹².

Uma das conclusões da autora foi que tanto no Brasil quanto nos EUA, independentemente da afiliação partidária ou preferência ideológica, todos os parlamentares promoveriam a atividade de controle. Voltaremos à pesquisa da Leany Lemos mais a frente. Ressaltamos, neste momento, que uma pesquisa que abrangia todo o período pós constituinte, até o ano de 2004, indicava uma rica dinâmica do uso de instrumentos ou mecanismos de fiscalização e controle, mas que não parece relevante na auto definição dos parlamentares individuais.

¹¹ Todos esses instrumentos serão detalhados no capítulo III.

¹² De um ponto de vista mais sistemático, e numa perspectiva temporal, esse foi o contato primeiro com a literatura da área.

A essa altura já tínhamos perguntas para uma pesquisa e que assumiram, conforme já indicamos, a seguinte forma: Os mecanismos de controle estabelecidos na e pela Constituição Federal de 1988 viabilizaram o exercício do controle político pelos parlamentares? O que explica seu uso, ou desuso, pelos parlamentares individuais?

Embora Lemos (2005a) tenha tratado disso com competência, preocupou-se com o que afeta o volume do controle e o tipo de controle horizontal. No caso brasileiro, os achados da autora a levam a concluir que a afiliação partidária e ideológica, os ciclos eleitorais e o bicameralismo afetariam o volume do controle horizontal, mas o tipo de controle utilizado pareceu ser pouco afetado pelas variáveis selecionadas: os ciclos eleitorais, que se mostraram irrelevantes, a organização legislativa e o bicameralismo que afetariam apenas parcialmente o tipo de controle utilizado.

O que não pareceu claro foi que, de fato, a afiliação partidária e/ou ideológica fosse uma variável tão determinante para o volume, uma vez que não vimos contemplado nenhum recurso para ponderar o tamanho das bancadas partidárias, o que no caso da Câmara dos Deputados, com 513 cadeiras, pode ser relevante¹³.

Por outro lado, o parlamentar individual, dada a perspectiva teórica da autora, não pode ser devidamente contemplado. Assim, parecia importante incluir outras variáveis tais como o tempo do mandato, os cargos assumidos e o *expertise* acumulado, em contraposição à afiliação partidária ou a participação na coalizão.

Os instrumentos ou mecanismos de fiscalização e controle, em particular as Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), as Solicitações de Informação ao Tribunal de Contas da União (SIT) e os Requerimentos de Informação propiciam um conjunto de informações cuja utilidade para o parlamentar individual não é transparente. A perspectiva da arena eleitoral¹⁴ nos diria que o uso dos instrumentos de fiscalização e controle visa à reeleição, mas isso não parece, sozinho,

¹³ De toda sorte, caracterizado o parlamento brasileiro como reativo (COX; MORGENSTERN, 2001), a autora segue analisando o uso dos instrumentos de controle, tentando responder à pergunta: “o que faz com que um Congresso reativo constranja um executivo dominante? (LEMO; POWER, 2013) e nesse sentido a perspectiva do uso pelo parlamentar individual é melhor tratada.

¹⁴ O termo Conexão Eleitoral, relembramos, remete-nos ao trabalho seminal de Mayhew (1974), no qual estabelece um modelo de ‘duas arenas’, a arena eleitoral e a arena legislativa. A conclusão mais forte é que mesmo na arena legislativa, o parlamentar individual visa à arena eleitoral, ou seja, ele sempre visaria à reeleição.

explicar, de fato, o uso. Pertinente, assim mesmo, perguntar se não seria uma estratégia de barganha, mas não excluir do horizonte que, efetivamente, as informações disponibilizadas serviriam para corrigir assimetrias ou, ainda, embora isso não estivesse igualmente muito claro para nós, se utilizavam os instrumentos porque estavam à disposição e fazia parte, por isso, da função ou do papel do parlamentar lançar mão de tais instrumentos, simplesmente porque, no contexto da instituição parlamentar, espera-se isso de seus membros.

Foi nesse ponto, embora já tardiamente, que consideramos uma perspectiva distinta, a dos papeis, da performance com vistas à fixar uma identidade. No contexto institucional parlamentar, pudemos perguntar se o uso de tais instrumentos não serviria para criar ou fortalecer uma certa identidade.

CAPÍTULO I

MARCOS TEÓRICOS

“A ciência é um empreendimento essencialmente anárquico: o anarquismo teórico é mais humanitário e mais suscetível de estimular o progresso do que suas alternativas representadas por ordem e lei”.

(FAYERABEND, 2007, p. 31)

“Em princípio, explicações nas ciências sociais deveriam referir-se apenas a indivíduos e suas ações. (...) Interpretar uma ação requer de nós explicá-la em termos das crenças e desejos antecedentes do agente. (...) O fator subjetivo da escolha tem maior poder explanatório do que fatores objetivos que constringiriam a seleção”

(ELSTER, 2007, p. 6; 13; 53)

“Nossa bagagem experiencial consiste de eventos que já tenham sido mentalmente processados e internalizados de forma que se encaixam em padrões familiares ou, pelo menos, criam uma ilusão de padrões. Todos os dias encaramos uma série de eventos, muitos dos quais compatíveis com esses padrões e, por isso, não desafiam nossa compreensão. Alguns eventos, porém, não encontram de fato precedentes, de forma que nos exigem novas explicações.

Minha discussão parte deste ponto. Lidarei com o problema de produzir sentido, mas ao invés de vê-lo como um problema de contextualização sincrônica, eu o abordarei como um processo e construirei minha tese assumindo que atores humanos têm uma pulsão universal para produzir significado, o que implica contínua transformação da experiência em conhecimento”

(RUDIE, 1994, p. 28)

I

A TEORIA DA AÇÃO, O NOVO INSTITUCIONALISMO E OS ESTUDOS LEGISLATIVOS

É ocioso dizer que a Ciência Política se debate, como as demais ciências do social, com a questão da ação, nesse caso ações ‘políticas’ ou decorrentes de ‘decisões políticas’, sobre as quais recaem ponderações sobre os determinantes de que resultariam, a saber, as preferências individuais ou as instituições, sociais e políticas. Um supõe um indivíduo, egoísta, que age isoladamente, a outra um indivíduo ‘regulado’, que escolhe e age coletivamente. Um pressupõe, ou dá peso maior, a uma racionalidade que seria endógena, o outro, colocando o enfoque sobre o quadro institucional no qual se desenrola, aposta em restrições exógenas¹⁵.

O mesmo tipo de problema coloca-se aos estudos, particularmente na Sociologia¹⁶, sobre a interação entre indivíduo e a sociedade, ou, dito de outro modo, sobre as tensões entre estrutura e ação. A questão persegue pesquisadores em sua tentativa de apropriar-se adequadamente da lógica mesma da ação coletiva, para a qual aportes metodológicos diferenciados levam a resultados distintos, senão antagônicos, a depender do lado da equação, indivíduo ou sociedade, recaia maior peso explicativo.

A segunda metade do século XX, pode ser caracterizada pelas inúmeras tentativas de a teoria social tentar superar as dicotomias analíticas que atravessam a história do pensamento científico-social, redutíveis em grande medida à tensão estrutura x ação e indivíduo x sociedade, a saber: subjetivismo / objetivismo, individualismo / holismo, determinismo / voluntarismo, micro / macrosociologia, tendendo a uma solução de (re)conciliação, mas sem reduzir as pesquisas a variações de um mesmo e único paradigma (ALEXANDER, 1987; DAWE, 1980).

¹⁵ A obra de Talcot Parsons (1951, 1967, 1973, 1974, 2010a, 2010b) pode ser lida como o rastreamento das diversas tentativas de compreensão da ação. Em momento avançado de sua produção teórica, Parsons enfrenta exatamente o dilema da "racionalidade" privada e do "interesse público", enquanto motivações para a ação.

¹⁶ Os chamados clássicos da sociologia, Emile Durkheim (1995), Max Weber (1991), Karl Marx (2010; MARX; ENGELS, 2006), mas também George Simmel (1977), estão ocupados exatamente em tentar explicar as sociedades de seu tempo, bem como ação ou inação dos indivíduos. Cada um enfatiza ou dá um tratamento distinto aos elementos da equação estrutura-ação, um peso específico aos indivíduos, nem sempre pensados de forma idêntica.

A obra de Jürgen Habermas (1988, 1989) representa uma tentativa, entre tantas, de dar conta do sentido da ação no contexto da alta modernidade, que costuma ser descrita como ‘em acelerada transformação’, retrato de um mundo que se remodela após duas grandes guerras mundiais e que se debate em torno de valores que possam garantir a manutenção da paz, entre estes o ideal democrático, de estados democráticos de direito, nos quais as instituições políticas ganham peso novo. Nesse sentido, a teoria da ação vincula-se ao que fazer democrático.

Na Ciência Política, que em sua história teve influências de vários outros campos, como a História e a Sociologia, mas também da Psicologia Social, respondeu-se de formas diversas ao dilema da ação coletiva, melhor, da compreensão da ação, prevalecendo, no século XX, duas abordagens em constante competição, a do institucionalismo e a do comportamentalismo.

Segundo Robert Dahl (1961, p. 766), a abordagem comportamentalista, também denominada behaviorista, foi ela mesma um movimento de protesto ocorrido no interior da Ciência Política de forma que

Termos tais como comportamento político e abordagem comportamentalista passaram a ser associados a certo número de cientistas políticos, especialmente americanos, que compartilhavam uma insatisfação em relação às realizações da Ciência Política convencional, especialmente no caso das abordagens históricas, filosóficas e da descrição institucional.

De um início bastante influenciado pela Sociologia e pela Antropologia, além da Psicologia, evidentemente, a adoção de abordagens culturalistas e históricas, com premissas indutivas, era comum. A partir dos anos 60, com uma recuperação do individualismo metodológico¹⁷, o formalismo próprio da Economia vai sendo incorporado, e um consequente afastamento das perspectivas ou premissas mais sociológicas e antropológicas, que serão abandonadas ou terão cada vez menor relevância. De toda sorte, é a compreensão do comportamento humano num viés multidisciplinar, seu caráter indutivo, de orientação empírica, o rigor conceitual, com a busca por padrões e correlações estatísticas, analíticas, o que pautaria essa perspectiva.

¹⁷ Como estabelecido em Max Weber (1991)

A partir dos anos 70, o Novo Institucionalismo surge como uma alternativa conciliadora às análises do fenômeno político, tornando-se hoje hegemônica (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003). Em verdade, resulta da insatisfação ao comportamentalismo que imperou na Ciência Política até o final da década de 1960 (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p.2), cujo

Esforço atual para coadunar os focos de pesquisa dessas tradições com os desenvolvimentos contemporâneos nos métodos e nas teorias não significa um mero retorno às raízes clássicas, mas um esforço para encontrar novas respostas para antigas questões sobre como as escolhas sociais são moldadas, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais.

Sabe-se das muitas linhagens do neoinstitucionalismo e das três principais vertentes que lhe reclamam autoria: Escolha Racional, Sociológica e Histórica (HALL e TAYLOR, 2003). No entanto, como nos lembra Bruno Théret (2003, p. 226),

independentemente das disciplinas, os novos institucionalismos se diferenciam a partir de duas grandes oposições: 1) o peso que atribuem na gênese das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos; 2) o papel que imaginam que desempenham na relação entre as instituições e no comportamento dos atores a racionalidade instrumental calculadora ou as representações e a cultura.

Se podemos sintetizar, ainda é a tensão entre uma abordagem que parte do indivíduo contra outra que considera mais efetivo o peso da estrutura na explicação da ação coletiva. Robert Dahl (1961, p. 770) interpreta bem o quadro ao enfatizar que

As mais importantes produções da abordagem comportamentalista até o momento lidaram com indivíduos – indivíduos que votam, que participam da política de várias maneiras, ou que expressam certas atitudes ou crenças. Mas, um indivíduo não é um sistema político, e a análise das preferências individuais não pode explicar plenamente as decisões coletivas, as quais somente poderão ser explicadas se entendermos os mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas.

Lembremos que o Novo Institucionalismo não atingiu apenas a Ciência Política, mas a Sociologia igualmente, com a diferença de que esta última privilegia o processo de socialização, inclusive político, ou seja, o processo de formação de preferências, no quadro das instituições (THÉRET, 2003). Na Ciência Política, com a quase hegemonia da perspectiva da “escolha racional”, parte-se das preferências já dadas e enfatiza-se a interação com as

instituições. As instituições, nesse sentido, não são consideradas no próprio ato de formação das preferências, mas como o quadro a partir do qual se tomam as decisões (PERES, 2008).

Por sua vez, Rothstein (1998) alega que as instituições devem possuir quatro aspectos centrais: i) criar regulação entre membros com interesses ou características em comum; ii) aplicar tal regulação; iii) julgar a aplicação (ou não) da regulamentação e; iv) punir devidamente os descumpridores da regulação. E as instituições, para o que nos interessa aqui, segundo Sven Steinmo (2001), estruturam a política porque 1) definem quem está apto a participar em uma arena política particular; 2) moldam os vários atores = estratégias políticas e (de forma mais controversa); 3) influenciam o que esses atores acreditam ser possível e desejável (ou seja, suas preferências).

As instituições seriam, portanto, importantes para garantir decisões minimamente estáveis. É com essa certeza que se dá a busca por instituições que, no mundo que se desenha no imediato pós-guerra, colaborassem ao máximo para evitar o horror vivido no período anterior, com seus ditadores, estados de exceção, instituições fracas etc. Não por acaso, há uma avalanche de remodelagens das Constituições naquele momento existente, com a consequente investigação sobre os modelos, incluindo os dos desenhos institucionais, condizentes com um tempo de crescente consciência da interdependência das políticas locais, nacionais, com a internacional¹⁸.

Pressupor uma racionalidade nos indivíduos, portanto, não implica isolá-la do contorno social e institucional. Esta racionalidade, se fosse assim isolada, diferente do que se possa imaginar, limitaria os indivíduos e, nesse sentido, as organizações teriam, entre outras, a função de ampliar a capacidade de os indivíduos lideram com as informações (DOUGLAS, 1998). Mais que isso, as instituições conferem uniformidade, assim como, aos indivíduos, conferem identidade. Uma abordagem dos problemas postos pela ação coletiva na teoria da escolha racional¹⁹ pode ganhar outros contornos quando somada aos esforços, por exemplo, de uma Antropologia simbólica, uma vez que nos coloca uma maneira distinta de pensar a cognição humana. O indivíduo se envolve com a construção das instituições já a partir do

¹⁸ A França conclui uma nova Constituição em 1946, a Itália em 1947, e a Alemanha, em 1949. Após a descolonização da Ásia e da África, a partir de 1945, veremos surgir também um conjunto de constituições com claras influências dos textos das antigas matrizes europeias. (CARVALHO, 2008; ZURCHER, 1951)

¹⁹ Para mais informações sobre essa perspectiva, conferir Hall; Taylor, 1996; Mach; Olen, 2006; Moe, 1990; Przeworski, 2004.

início do empreendimento cognitivo, pois toda instituição responderia a uma tentativa de manter o vínculo social, a rigor sempre preexistente ao indivíduo.

No modelo de escolha racional, os constrangimentos estruturais são importantes porque “tornam o repertório de cursos de ação abstratamente possíveis, reduzindo-os a um subconjunto infinitamente menor de ações exequível” (ELSTER, 1988, p. 113). A ação racional, nesse sentido, diria respeito a ganhos, enquanto uma ação guiada, por exemplo, por normas sociais referir-se-ia a padrões compartilhados de comportamento, sustentados por aprovação ou desaprovação, sempre por meio de sanções externas ou, ainda, por sentimentos internalizados (ELSTER, 1990).

Figueiredo (1993, p. 30) ressalta, entre outras, as tendências econômicas gerais e o arcabouço político-institucional como constrangimentos às ações individuais e grupais, ou seja, como constituição de “condições sobre as quais as ações ocorrem, mas, ao mesmo tempo, poder ser objeto da ação política”. A isso, segue-se a distribuição efetiva de recursos econômicos, políticos e organizacionais à disposição dos atores, o que teria impacto mais imediato sobre ações bem-sucedidas, ou, nas palavras de George Tsebelis (1998, p. 51), “as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais”.

ESTUDOS LEGISLATIVOS

Um campo bem consolidado na Ciência Política norte-americana é o que toma como objeto o Congresso Nacional, denominado de Estudos Legislativos. Duas tradições são comumente descritas como características dessa área: uma de viés funcionalista e outra neoinstitucionalista, como já antecipado. A primeira trataria do papel que o Parlamento exerceria no país estudado; a segunda estaria mais preocupada em analisar os objetivos de carreira dos parlamentares e, como visto, também as regras sob as quais os parlamentares inter-relacionam-se uns com os outros e com outros atores políticos.

Enquanto a primeira perspectiva ou tradição enquadra os parlamentos em categorias tais como ativo ou reativo, transformador ou carimbador (POLSBY, 1968; LOEWENBERG; PATTERSON, 1979), por exemplo, a segunda preocuparia-se em explicar fenômenos relativos à vida parlamentar mesma, de forma que a produção legislativa, a presença ou ausência de disciplina partidária, a relação de membros do parlamento com o Executivo, a

proeminência ou não Executivo no campo próprio do Parlamento são questões mais importantes.

Como nos explica Fernando Limongi (2010), os Estudos Legislativos são uma subárea consolidada no interior do estudo da política norte-americana e, no Brasil, é área de interesse relativamente recente, sendo sua constituição feita no país em referência e assimilação explícita da literatura norte-americana.

Apesar disso, lembra-nos que não se tratou de um mero processo de assimilação ou importação acrítica de um modelo. Para o autor, o que inspirava os estudos sobre nosso sistema político era uma política comparada que ignorava absolutamente os Estudos Legislativos de forma que a incorporação da “temática representou uma ruptura no foco dos estudos sobre o sistema político brasileiro, a passagem dos estudos voltados para a consolidação da democracia para os estudos sobre o funcionamento da ordem democrática” (LIMONGI, 2010, p. 3-4).

Os Estudos Legislativos norte-americanos entraram em cena no contexto da redemocratização, principalmente para tentar entender se o fracasso dos primeiros presidentes em fazer aprovar e levar adiante sua política econômica ou de estabilização da Economia, entre outras, não estaria relacionada com um Congresso altamente fragmentado. Daí que a compreensão mesma da instituição Parlamento se tornasse essencial para consolidação da democracia.

Perguntas sobre se nossa fragilidade democrática estaria vinculada ao tipo mesmo de regime político que vigorava entre nós ou sobre como o Poder Legislativo se organiza em outras democracias presidencialistas, levavam a outras:

Será verdade que o Congresso brasileiro é especialmente dominado por interesses individuais? Como são compatibilizados, se é que são, interesses individuais e partidários dos parlamentares?

Como a literatura sobre o Congresso norte-americano estava consolidada e contava com grande volume de pesquisa, não é de se estranhar que aquela instituição viesse a ocupar uma posição central como paradigma de sistema democrático estável. Para além de ser estudado, tornou-se um modelo a ser seguido, de forma a fundamentar o estudo da democracia brasileira.

Os Estudos Legislativos no Brasil, ainda segundo Fernando Limongi (2010, p. 3) dessa forma, demarcam “o abandono do estudo sobre a consolidação da democracia e a passagem ao estudo comparado do funcionamento efetivo da democracia no Brasil”, assumindo a forma de estudo das relações entre o Executivo e o Legislativo, que ofereceria “uma forma alternativa de se estudar o processo político brasileiro”, tornando-se uma área autônoma de estudos em relação àquela relativa ao processo eleitoral partidário que dominava no país.

A vertente neoinstitucionalista está subdividida em três perspectivas principais: distributiva, partidária e informacional (LIMONGI, 1994). A perspectiva distributiva²⁰ (FIORINA, 1987) assume que o parlamentar, tendo em vista a clareza da representação por meio do voto buscaria atender aos interesses do seu distrito eleitoral, motivo pelo qual procuraria especializar-se naqueles temas de políticas públicas com maior impacto para o distrito e seus eleitores. A pressuposição é que o Congresso estaria organizado de forma a servir a esses interesses. Nesse sentido, o próprio sistema de comissões especializadas, e outros instrumentos regimentais, criariam o ambiente para negociar o emendamento de projetos, por exemplo, tornando o processo decisório dentro do Congresso equivalente ao próprio desejo de distribuição de benefícios, nesse caso visíveis aos representados.

A perspectiva partidária assume terem os partidos duas funções importantes: 1) o de veículo para a tomada de decisão do eleitor, e 2) o de mecanismo de coordenação do comportamento dos parlamentares. Os políticos, enquanto candidatos, têm no partido instrumento importante para sinalizar sua posição em relação a certas temáticas de interesse público e, enquanto parlamentar, já eleito portanto, valer-se disso para conduzir suas decisões no Parlamento (COX; MCCUBBINS, 1994).

A abordagem informacional (KREHBIEL, 1991), assim como a partidária, é crítica de certos fundamentos da perspectiva distributiva. A corrente partidária aponta um particularismo, e a informacional a eficiência coletiva. Em relação à organização do Congresso, essa perspectiva analisa as comissões e conclui que responderiam às demandas dos parlamentares por informação, por um *expertise*, muito mais do que por uma suposta distribuição de benefícios paroquiais. Os parlamentares buscariam reduzir a incerteza sempre

²⁰ Também conhecida como hipótese dos ganhos de troca (*gains from exchange*) (GILLIGAN; KREHBIEL, 2002)

presente no momento de formulação e de implementação de políticas públicas. Voltaremos a esse ponto mais a frente.

Embora seja um campo recente na Ciência Política brasileira, não parece exagero afirmar que está bem consolidado e que é possível destacar interesses majoritários presentes entre nós. Manuel Leonardo Santos (2006, 2008), por exemplo, faz um balanço da produção acadêmica produzida no campo dos Estudos Legislativos no Brasil, revelando-nos as principais subáreas de interesse no país. Analisando a produção brasileira no período de 1994 a 2005, Santos (2008), considerando que todo pesquisador elaboraria hipóteses teoricamente orientadas, propõe-se classificar as pesquisas pela escolha das variáveis explicativas, gerando o quadro 1:

Quadro 1 – Variáveis explicativas da organização do legislativo brasileiro.

Macro-variáveis. agregação de variáveis explicativas (questão central)	Conjunto de variáveis (operacionalização)
Macro-variáveis exógenas	
Federalismo Conjunto de variáveis relativas às tensões intergovernamentais (governo central X níveis subnacionais de governo) e relativas ao poder dos governadores sobre as bancadas estaduais.	Distribuição de recursos orçamentários (investimentos e transferências constitucionais); distribuição de recursos via empréstimos do FGTS (transferências não constitucionais); execução de emendas orçamentárias das bancadas dos estados; governador forte ou fraco eleitoralmente; reeleição do governador; voto da bancada dos estados em questões relativas à redefinição do pacto federativo; convênios entre ministérios e prefeituras.
Forma de governo Variáveis relativas à forma de governo.	Parlamentarismo x presidencialismo; em especial aspectos relativos às características do presidencialismo brasileiro.
Sistema eleitoral Conjunto de variáveis relativo às regras eleitorais e partidárias.	Sistema de lista aberta; processo de escolha dos candidatos no interior do partido; descentralização da escolha dos candidatos no partido; migração partidária (fidelidade); magnitude do distrito; competição eleitoral no distrito; gastos de campanha; no de cadeiras do distrito; desproporcionalidade (no de cadeiras X no de habitantes – <i>malapointment</i>); eleição em dois turnos para governadores (indica fraqueza ou força do governador); ciclos eleitorais.
Desempenho eleitoral Conjunto de variáveis relativas ao desempenho eleitoral do parlamentar e de seu padrão de votação nos distritos.	Nº de votos; padrão de votação (dominante/compartilhada e dispersa/concentrada); padrão de coalizões com os atores políticos locais (coalizão com o governador e com o prefeito); independência (independência do deputado frente aos seus concorrentes no mesmo município); desempenho eleitoral, dado pela sua posição na

	lista; margem de vitória na última eleição; votos para presidente na última eleição; taxa efetiva de participação.
Características do distrito Conjunto de características sócio- demográficas e econômicas dos distritos eleitorais (estados) e dos municípios.	Nº de eleitores; no de pessoas empregadas na indústria; renda per capita; PIB per capita; região a que faz parte (região pobre ou rica); população; nº de empregados no governo; no de empregados na agricultura; no de imigrantes.
Sistema partidário Conjunto de variáveis relativas ao número dos partidos e outras características do sistema partidário	Variáveis: nº de partidos; nº efetivo de partidos; fragmentação partidária; coesão partidária; padrão de coalizões partidárias.
Ideologia Conjunto de variáveis relativas à posição do parlamentar no espectro ideológico esquerda-direita.	Filiação partidária atual; filiação partidária durante o bipartidarismo brasileiro (ARENA x MDB); abrangência (distância ideológica entre os partidos que formam a coalizão); distância (distância ideológica entre os partidos e o chefe do executivo); distância ideológica do cartel.
Background/expertise Conjunto de variáveis relativas ao histórico do parlamentar, tanto de expertise quanto experiência política.	Atividade econômica predominante; atividade profissional; ter exercido cargo eletivo no Executivo ou no Legislativo (nas três esferas de governo); ter exercido cargo não-eletivo no Executivo (burocracia, nas três esferas); área de atuação política (movimentos sociais, sindicatos, etc); formação acadêmica; perfil sociológico (sexo, faixa etária, nível de instrução).
Posição política: Conjunto de variáveis que indicam a posição política do parlamentar diante de um determinado governo.	Fazer parte do partido ou da coalizão de sustentação do presidente; fazer parte do partido ou da coalizão de sustentação do governador no seu estado; fazer parte da oposição; assumir posições políticas publicamente no plano nacional em temas polêmicos; fazer parte do cartel legislativo.
Macro-variáveis endógenas	
Poderes do Presidente Variáveis relativas aos poderes de que dispõe o Presidente para fazer valer sua vontade sobre o Legislativo.	Iniciativa exclusiva de leis, decreto com força de lei – medidas provisórias; requerimento de urgência; poder de veto.
Centralização decisória Conjunto de variáveis que determina o processo decisório centralizado ou descentralizado no Legislativo.	Poderes concentrados no colégio de líderes (poder de agenda; requerimento de urgência; negociações privilegiadas); poderes dos líderes partidários (encaminhamento de votações nominais; voto de liderança; controle da apresentação de emendas em plenário); Poder Legislativo pleno das comissões permanentes.
Direitos parlamentares Variáveis relativas à distribuição de direitos	Ocupar o cargo de liderança do partido; liderança de bancada; mesa diretora; designação para as comissões permanentes; para as CPÍs e comissões

parlamentares e de recursos legislativos.	especiais; indicação para presidência das comissões; e indicação para relatorias.
Partidos políticos Conjunto de variáveis relativas ao poder do partido político na arena parlamentar.	Partidos fortes (com capacidade para resolver problemas de ação coletiva); partidos fracos (que não desempenham um papel relevante na arena legislativa); migração partidária; coesão partidária; disciplina partidária.
Patronagem Conjunto de variáveis relativas à distribuição de recursos por parte do Executivo com o objetivo de formar coalizões no parlamento em favor de sua agenda política.	Nomeações no gabinete; distribuição do orçamento por ministério a partir dos critérios partidários; efetiva execução (valor) das emendas orçamentárias dos parlamentares; decurso (diminuição do interesse pela patronagem e afastamento da coalizão presidencial em virtude do final do mandato do presidente); recompensa (no de ministérios proporcional ao no de cadeiras do partido); coalescência (índice indicativo do grau de coerência entre a formação do gabinete e a proporcionalidade partidária no parlamento) concessão de rádio e TV.
Pork Conjunto de variáveis relativas à distribuição de bens públicos concentrados e localizados, caracterizando conexão eleitoral.	Execução de emendas orçamentárias dos parlamentares; no de emendas apresentadas pelo parlamentar por município (<i>credit claiming</i>); audiência ministerial; transferência de benefícios aos municípios; convênios com os municípios.
Seniority Conjunto de variáveis relativas à carreira do parlamentar especificamente no interior do Legislativo	Nº de mandatos; nº de mandatos nas comissões; ocupação de cargos no Legislativo ao longo da carreira parlamentar.
Processo legislativo Conjunto de variáveis relativas às regras de tramitação e ao tipo de proposição e seus impactos nos <i>outcomes</i> legislativos.	Tipo de proposição (decreto legislativo; projeto de lei, medida provisória, projetos de resoluções, etc.); tempo de tramitação; autoria (autor na liderança dos partidos ou em cargos de destaque no parlamento); sede da revisão final (casa); parecer técnico das comissões (favorável ou contrário); relatoria.

Araujo e Silva (2012, p. 58), por sua vez, avaliando as pesquisas no mesmo campo, concluem que

a maior parte dos trabalhos publicados no campo dos Estudos Legislativos no país privilegia a iniciativa formal e a análise dos resulta dos advindos da aprovação definitiva da agenda legislativa do Executivo.

Fica claro que se dá um enfoque relativamente alto à produção legislativa e ao impasse do já bem debatido poder de agenda do Poder Executivo sobre o Legislativo²¹. Em muitos casos, a votação de proposições de interesse do Executivo, particularmente nas votações nominais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1994), tem um longo acompanhamento e é vista como um indicador da disciplina partidária. O processo orçamentário, uma parte especial do processo legislativo, também exerce grande atração (BITTENCOURT, 2012; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008), dado o vínculo direto com políticas públicas, mas também porque, nesse processo, os interesses dos parlamentares individuais e possíveis estratégias de barganha entre estes e o Executivo ficam claros, em face não apenas das intervenções nos relatórios gerais e na votação, mas pela análise das emendas individuais e o uso que delas se faz. Outras abordagens, como a do funcionamento e da organização do Congresso (WEIGANST; MARSHALL; 1998; SANTOS, 2002), parecem ter sido objeto de esforço maior em um primeiro momento, mas, aparentemente, não gerou maior interesse em continuidade.

Embora tenhamos alguns estudos que, direta ou indiretamente, tratem da função de fiscalização e controle ou de algumas das atividades de fiscalização e controle (FIGUEIREDO, 2001, 2003; LEMOS, 2002; 2005a, 2005b), parece também não ser exagero afirmar que o desinteresse pela temática não poderia ser imputada apenas aos parlamentares, mas igualmente aos pesquisadores que não enxergariam aí um objeto digno de dedicação, salvo se para auxiliar na descrição do nosso ‘modelo’ de parlamento ou de Legislativo. Não resultaria, portanto, do simples reflexo do ânimo dos parlamentares, uma vez que, espera-se demonstrar, há por parte destes um uso contínuo de instrumentos de fiscalização e controle, institucionalmente estabelecidos. Estranho é que o próprio Manoel Santos (2006, 2008) tenha ignorado a pouca produção na área referente ao controle parlamentar, sobre o que trataremos a seguir.

²¹ Aqui se colocou como pano de fundo o conceito de Presidencialismo de Coalizão. O termo foi cunhado por Sérgio Abranches em 1988, em um texto no qual tenta sintetizar o que seria o sistema político brasileiro: a combinação de representação proporcional, multipartidarismo e ‘presidencialismo imperial’ e, por fim, a organização do Executivo a partir de grandes coalizões político-partidárias e também regionais. Desde então, o conceito tornou-se quase onipresente, de forma que por sua abrangência explicaria ‘todos’ os nossos problemas e virtudes. Essa onipresença ainda está para ser melhor estudada e sua consequência na formatação das pesquisas melhor esclarecida. (ABRANCHES, 1988, 2003).

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Os Estudos Legislativos no Brasil pressupõem, quase axiomáticamente, o Presidencialismo de Coalizão. Se o Novo Institucionalismo, particularmente o da Escolha Racional, busca compreender as instituições como regras (HALL; TAYLOR, 1996; STEINMO, 2001), o Presidencialismo de Coalizão responderia pela estabilidade institucional no qual se dão as relações Executivo e Legislativo, em nível macro, mas também, garantida a estabilidade institucional, por meio da hierarquia e de uma divisão de tarefas, em nível micro.

O conceito de Presidencialismo de Coalizão, termo cunhado por Sérgio Abranches em 1988, caracterizaria-se por: a) a combinação de representação proporcional, multipartidarismo e ‘presidencialismo imperial’, e b) a organização do Executivo a partir de grandes coalizões político-partidárias e também regionais. Desde então, o conceito tornou-se quase onipresente, de forma que por sua abrangência explicaria ‘todos’ os nossos problemas e virtudes. Essa onipresença ainda está para ser melhor estudada e sua consequência na formatação das pesquisas melhor esclarecida. (ABRANCHES, 1988, 2003).

De toda sorte, afirma-se que, sem base de apoio político no Congresso Nacional, no Brasil, um governo não seria capaz de viabilizar suas iniciativas em termos de políticas públicas. Abranches (1988, p. 27-28) afirma que a constituição de uma tal base de apoio político, no entanto, não se daria de modo definitivo e em um único momento. Trata-se de um processo composto de três momentos fundamentais: 1) o da “constituição da aliança eleitoral”, ou seja, aquele da elaboração de um programa e de princípios mínimos para a composição da aliança; 2) o da “constituição do governo”, relacionado à distribuição de cargos e aos compromissos com a referida plataforma política da aliança eleitoral; e 3) o da “transformação da aliança em coalizão efetivamente governante”, que diz respeito ao processo mesmo de implantação das políticas governamentais.

As duas principais proposições do “presidencialismo de coalizão” que explicariam o regime político brasileiro pós-1988 seriam (MARTUSCELI, 2010): 1) o funcionamento da democracia no Brasil não está ameaçado pelos efeitos da separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que os atos do Poder Executivo têm sólido apoio de coalizões partidárias e regionais; 2) os partidos políticos não são frágeis no país, o que explica, inclusive, o surgimento de governos de partido.

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (2001, p. 22) chegam a afirmar que “os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos”. Num tal regime, o Legislativo confere amplos poderes a líderes partidários, de forma que minimizam-se os poderes dos deputados individuais, em detrimento do fortalecimento da ação partidária. Vê-se claramente que a perspectiva neoinstitucional de cunho partidário encontra-se com a perspectiva funcionalista.

Diferentemente do que apregoava a teoria majoritária de Ames (2003) e Mainwaring (1997), o presidencialismo (de coalizão) brasileiro seria, então, forte e eficaz, segundo características ressaltadas por Amorim Neto (2003), a saber : a) formação e sustentação de um sólido governo de coalizão; b) intimamente associado à ênfase no recrutamento partidário dos ministros; c) prevalência de instrumentos ordinários de legislação sobre os extraordinários, e d) negociação prévia e constante da agenda legislativa com os partidos que integram o governo de coalizão.

Aqui ainda estamos diante de uma tentativa de resposta à divergência entre os que se inscrevem na perspectiva partidária e aqueles que convergem para a perspectiva distributivista. Os estudiosos parecem concordar apenas que a relação direta entre nossas instituições eleitorais e as baixas taxas de reeleição não implicou interpretações únicas sobre o funcionamento dessas mesmas instituições, com a estabilidade democrática ao fundo.

Como supõem-se que as instituições eleitorais induziriam comportamentos variados e descoordenados na arena parlamentar, seria o Executivo Federal que faria o contrabalanço por meio da centralização de poderes. O presidencialismo de coalizão teria o papel de reduzir a instabilidade procedente do arranjo eleitoral e, assim, firma-se a hipótese de que os partidos agem como intermediários para assegurar a estabilidade política. Detecta-se então o fenômeno de governos de partido no Brasil (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Essa leitura do presidencialismo de coalizão contrapõem-se diretamente a outra categoria analítica que, a despeito da força da interpretação de Figueiredo e Limongi entre nós, continua vigente aqui e alhures, embora atualizada. Trata-se da ‘conexão eleitoral’, prontamente criticada pelos autores (idem, 2005, p. 738):

A “conexão eleitoral” para usar outro termo em voga à brasileira dependeria da execução dessas emendas (individuais). Na realidade, as referências aos modismos correntes na ciência política norte-americana são dispensáveis. A visão folclórica e caricata de nossos políticos não é outra? Individualistas e

interessados tão somente em obter votos, sacrificariam, para tanto, o bem público (...)

Não nos parece que as versões mais simplificadas do presidencialismo de coalizão, que dão suporte a muitas pesquisas dentro do campo dos Estudos Legislativos, sejam menos uma questão de modismo, carecendo de ponderação suficiente para evitar tornarem-se igualmente folclóricas.

Por outro lado, a tese da conexão eleitoral não pode ser tomada, ela também, apenas por sua versão mais simplificada, senão caricata. Passemos a sua análise, então.

A CONEXÃO ELEITORAL

Desde o seminal trabalho de David Mayhew (1974), denomina-se conexão eleitoral²² a relação entre a atuação dos parlamentares e sua pretensão à reeleição. Sustenta-se que os parlamentares individuais desejam ser reeleitos e, assim, o comportamento de cada parlamentar, inclusive na arena parlamentar, visaria a alcançar esse objetivo fundamental, na arena eleitoral. Ou seja, o parlamentar seria constrangido o tempo todo, mesmo em sua ação interna no parlamento, por pressões advindas da arena eleitoral que, em última instância seria, nessa perspectiva, o que moveria suas ações.

Mayhew apresenta uma perspectiva distinta daquela que vigorava desde que Anthony Downs propôs sua teoria eleitoral, no livro *An Economic Theory of Democracy*, de 1957. Enquanto Downs indicava o partido como ator principal e os políticos eram vistos como membros de times, motivados pela vitória do partido, Mayhew sustentava que os congressistas norte-americanos tinham em mente o objetivo sempre presente da reeleição. Sem descartar a teoria de Downs, Mayhew (1974, pp. 25-27) acredita que aquela pode ser bem aplicada no caso das eleições para o Poder Executivo, mas para as do Congresso não seria satisfatória:

Primeiro, o modo pelo qual candidatos ao Congresso são indicados não seria, para dizer mínimo, algo que promova a coesão partidária no Congresso. (...) Não haveria nenhuma razão para esperar que grandes eleitorados primários

²² O autor denomina de "*two-arena model*". A primeira arena seria a eleitoral e condicionaria o comportamento dos políticos na segunda arena, a legislativa.

honrassem a lealdade partidária. (...) e partidos são mais orientados local do que nacionalmente. (...)

Segundo, (...) o congressista americano típico tem que mobilizar recursos próprios para vencer a indicação e então vencer a eleição e a reeleição. (...)

Terceiro, o Congresso não tem que sustentar o gabinete (presidencial) e assim não se engaja nas ambições de seus membros na formação de tal gabinete de forma a induzir a coesão do partido.

Desta forma, reclama que qualquer tratamento teórico do Congresso dos Estados Unidos não iria muito longe enquanto insistisse no partido enquanto unidade analítica. A proposta, então, é que se considere o congressista individual, cada um deles, como unidades a serem examinadas, naquele momento 535 (quinhentos e trinta e cinco) parlamentares, e não apenas, como no caso norte-americano, 2 (dois) partidos. Para Mayhew (*idem*, p. 99-100), os partidos são moldados pelos seus membros para servir às necessidades eleitoral deles e não para realizar ou dar vazão a políticas (públicas).

O fato é que a promulgação de programas partidários não é eleitoralmente muito importante para os membros do partido. (...) O que é importante e vital para cada congressista é que ele esteja livre para tomar posições que lhe traga vantagem. (...) Líderes de partido são escolhidos não para serem vendedores do programa partidário, ou mobilizadores de voto, mas para serem corretores, prestadores de favor, antecipadores da agenda (presidencial) e protetores de rotinas institucionalmente estabelecidas

Decorre dessa perspectiva a existência de duas instâncias, se podemos dizer, nas quais os parlamentares atuariam, duas arenas: a legislativa e a eleitoral. Uma diz respeito ao próprio parlamento e sua atuação dentro dele e outra fora do parlamento, em sua base de apoio, ou visando a ela. A rigor, na concepção da conexão eleitoral, o parlamentar individual atuando na arena legislativa visaria à arena eleitoral, ou seja, à reeleição.

O estudo de David Mayhew não se resume a isso, evidentemente. Ele procura delinear como, então, o parlamentar obteria ou poderia obter sucesso na arena eleitoral, que tipo de ação poderia colaborar ou aumentar suas chances de reeleição. O autor cita, assim, três diferentes atividades:

1) *Advertising* (divulgação e propaganda, ou publicidade): seriam os esforços publicitários com vistas a criar uma imagem agradável que renda ligação do parlamentar com o seu eleitorado ou para manter vivo o elo entre o eleitor e seu representante. Tanto pode ser realizado por meio de discursos não-políticos, como manifestações de pesar, de apreço,

congratulações, por sua presença em eventos sociais – desde batizados em família a grandes festividades, de forma a deixar claro ao eleitor que o parlamentar faz parte do seu mundo, como por meio de panfletagem, pela utilização dos meios de comunicação; (MAYHEW, 1974, p. 49-52)

2) *Position-taking* (tomada de posição): seria o modo de o parlamentar divulgar as decisões tomadas por ele, ou seja, a indicação clara de seu apoio, ou não, a questões de interesse de eleitorado.

A tomada de posição pode se manifestar por meio de discursos em plenário, na votação em comissão ou plenário, e ser registrada de forma a possibilitar que os destinatários de interesse, uma parte do seu eleitorado ou apoiadores, tome conhecimento dela. Aqui a mídia e a distribuição de impressos, mas também a emissão de cartas, press releases, entrevistas, artigos para jornais e revistas, tudo isso torna-se essencial, pois a divulgação da imagem do parlamentar é fundamental para manter no eleitor a disposição de avaliá-lo positivamente. O cuidado de evitar exposição desnecessária, evitando, por exemplo, temas conflituosos em sua base de apoio, com o governo ou dentro do próprio Parlamento, quando não estiver certo de lucrar eleitoralmente com isso.

David Mayhew assinala que a melhor estratégia, quando um parlamentar for tomar posição, seria a de mostrar-se conservador, buscar exemplos práticos de eficácia, mudar se e quando necessário, com cuidado, sendo preferível correr menos riscos, ao trabalhar com versões implícitas, do que publicamente cair em contradição; (idem, p. 61-72)

3) *Credit-claiming* (busca ou reivindicação de crédito): diz respeito às atitudes do parlamentar requerendo o reconhecimento, o crédito, por determinado trabalho em prol do eleitorado, por exemplo, de que ele seria o responsável direto pela liberação de recursos que levaram melhorias à comunidade. Assim, o parlamentar usaria uma proposição de sua autoria para “provar” ao eleitorado que faz algo em prol dele. Nesse caso, a informação valeria mais que a ação. Lembra Mayhew (1974, p. 54) que é preciso

(...) agir de forma a gerar uma crença em um ator político relevante de que alguém é pessoalmente responsável por uma ação do governo – ou de alguma de suas unidades – que o ator considere desejável. A lógica política – do ponto de vista do congressista – é a de que um ator que acredite que um membro pode conseguir resultados desejáveis sem dúvida deseja mantê-lo no futuro. A ênfase aqui é em realizações individuais (ao invés de realizações do partido ou do governo) e no congressista como realizador.

Credit claiming é muito importante para os congressistas, com a consequência de que muito da vida parlamentar consiste em uma incansável busca de créditos.

Em geral, a busca de recurso se daria em um “toma-lá-dá-cá” com o governo. É uma ação individual que pode exigir que o parlamentar atrepele acordos, bem como a liderança de seu partido, manifestando-se a favor ou contra, dependendo da situação, votando nas comissões ou em plenário com o governo. Esse estratagema teria duas formas principais: a) *Pork-Barrel*, que seriam benefícios particularizados, seja por meio de uma legislação específica seja via emenda orçamentária, ambas devidamente vinculadas à imagem parlamentar; b) *Casework*, que seriam os serviços de atendimento a cidadãos e grupos ou, ainda, a execução de tarefas bem localizadas e específicas que dispensam uma legislação. (MAYHEW, 1974, 52-61).

Richard Fenno (1973), antes mesmo de Mayhew, embora também focando os parlamentares individuais e não os partidos em primeiro lugar, ampliara um pouco a visão predominante sobre a carreira legislativa pois, quanto aos objetivos dos parlamentares, acrescentava que, enquanto membros de Comissões, teriam como objetivos perseguidos, também, a ‘influência’ e a ‘boa política pública’.

De um modo um tanto distinto, Erik Damgaard (1995) lembra que o que parece claro para o caso norte-americano, seria um tanto diverso para a Europa. Pelas características dos partidos políticos, o desejo de avançar dentro da hierarquia partidária seria outro objetivo presente entre os parlamentares individuais, tanto mais quanto mais distante o parlamentar estiver do pequeno grupo de líderes partidários.

Mais recentemente, por outro lado, os estudiosos do Congresso americano, mesmo no âmbito ainda do neoinstitucionalismo de escolha racional, parecem recuperar a importância dos partidos como um dos limites institucionais sobre o comportamento dos parlamentares individuais (SHEPSLE; WEINGAST, 1994).

A reeleição, no entanto, permaneceria tão importante quanto antes, até mesmo dominante, mas reconhece-se que tal importância pode ser alterada de forma significativa pelo desejo de avanço interno – seja em termos de um movimento do partido em direção a um *status* majoritário, seja em termos efetivamente individuais ao galgar melhor posicionamento

na hierarquia dentro de seu partido, quase sempre definido como ocupação de certos postos, nas comissões, Liderança, Mesa Diretora etc. (COX; MCCUBBINS, 1993)

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Para além da hipótese da conexão eleitoral, e do sistema eleitoral, os Estudos Legislativos, ao analisarem as diversas configurações em que se dariam as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, lançam mão de outras abordagens, embora ainda oscilando entre o peso dado ao partido ou ao parlamentar individual.

Barry Ames (1995), por exemplo, além da conexão eleitoral agrega a ideia do Veto Player de Tsebelis (2002) ao neoinstitucionalismo distributivo. Sua principal hipótese de que as emendas ao orçamento produziram impactos no resultado eleitoral, motivo pelo qual o processo orçamentário seria uma boa porta de entrada na análise dessa relação, considerando as emendas uma espécie de moeda universal. O sucesso na carreira política estaria, na visão do autor, na distribuição de benefícios particulares e as emendas ao orçamento permitiriam aos políticos levar benefícios individuais²³ a seus eleitores. Para Ames (2003, p.113), “os deputados apresentam propostas de emendas orçamentárias com o objetivo de manter seus antigos eleitores e atrair novos”.

David Samuels (2000), por seu turno, lança mão da tese de Fernando Luiz Abrucio (1998) sobre os ‘barões da federação’ e a importância da estrutura de governo, bem como do papel dos governadores, para compreender a arena eleitoral e adiciona a isso, por outro lado, para analisar a ação parlamentar, arena parlamentar, a teoria das Ambições Progressivas, de Schlesinger (1966), indicando que, para além da meta da reeleição, almeja-se, alternativamente, outros cargos. Assim, o autor foca as regras institucionais e lança a hipótese de que estas aumentam a incerteza e, portanto, afetariam a ação parlamentar.

Incerteza, segundo Anthony Downs (1999, p. 97),

é qualquer falta de conhecimento seguro sobre o curso de acontecimentos passados, presentes, futuros ou hipotéticos. Em termos de qualquer decisão específica, ela pode variar quanto à possibilidade de eliminação, à intensidade e à relevância.

²³ Ou geograficamente localizados.

Ou seja, em um cenário no qual a competição seja relevante, a incerteza pode desempenhar papel fundamental quanto à vitória ou à derrota. Nesse sentido, mais informação pode fazer a diferença entre os competidores, incluindo a competição na arena eleitoral.

Entre os brasileiros, podemos ressaltar Fabiano dos Santos (2002, 2003, 2006) que agrega a teoria da Paralisia Decisória, de Wanderley Guilherme dos Santos (1986), com a do presidencialismo de coalizão racionalizado (ABRANCHES, 1988; HUBER, 1996). Ainda no bojo do neoinstitucionalismo, alinha-se à perspectiva informacional ao que soma a tese do segredo ineficiente de Cox (1987) e Cox e McCubbins (1993). Sua hipótese central é a de que embora o sistema eleitoral impacte, efetivamente, a arena parlamentar, os seus efeitos seriam mediados pelos poderes presidenciais.

Figueiredo e Limongi (1999, 1999a, 2002, 2005, 2008) também assumem o presidencialismo de coalizão como fundamento, mas oscilam, adicionalmente, entre a perspectiva partidária do neoinstitucionalismo (COX; McCUBBINS, 1993; MCCUBBINS; KIEWET, 1991) e o que denominam de cartel legislativo. A ideia principal é a de que os poderes de agenda dos presidentes e as prerrogativas das lideranças partidárias conformariam uma disciplina partidária essencial para o funcionamento do sistema.

Carlos Pereira, Bernardo Mueller (2000, 2002, 2006) e, também Lúcio Renno (2006, 2010), advogam por um neoinstitucionalismo distributivo, mas apostando que a análise do presidencialismo deve iniciar identificando duas dimensões: a eleitoral e a dos poderes presidenciais/organização legislativa. Seria uma tentativa de síntese, que postula que uma combinação entre dispersão e concentração em cada uma das dimensões acima elencadas, é o que definiria a dificuldade ou não de o Executivo compor um governo de coalizão. Assim, a principal hipótese é a de que o sistema eleitoral brasileiro reforçaria os poderes presidenciais e habilitaria o Executivo impor sua agenda, submetendo o Legislativo.

De modo geral, as análises voltam-se para a produção legislativa ou para o processo orçamentário²⁴ e, salvo um caso ou outro, ignoram os vínculos que os parlamentares individuais mantém com suas bases, ou com grupos de interesse, associações profissionais, empresas, com o próprio partido, e, enquanto membro do parlamento, com as comissões das

²⁴ Ainda assim, pensado como parte especial do processo legislativo.

quais participe. Esses vínculos parecem sempre marginais ou de baixo impacto ou, ainda, apenas estratégicos.

Nesse sentido, George Tsebelis (1998) já havia chamado a atenção para o fato de que a sofisticação dos agentes escapa com frequência dos analistas, pois não é diretamente apreensível. Mesmo a fidelidade partidária detectada por Figueiredo e Limongi, que fundamenta sua ideia de um governo de partidos no Brasil, não pode ser plenamente explicada apenas pela centralidade dos líderes partidários, como configurado no pós-1988, ao quais os demais membros seguem²⁵. A ação racional, perfeitamente suposta, não precisa acatar, como o faz a Economia, que o comportamento deve basear-se sempre em motivos de auto-referenciação, melhor dizendo, na suposição de um indivíduo racional que calcula sempre o que melhor atenda seus interesses e, assim, que age em conformidade com eles apenas.

Ter-se-ia motivos de sobra, por exemplo, para considerar as classificações, as operações lógicas e as metáforas que guiam os indivíduos, como dados a eles pela sociedade ou grupo a que pertença. Assim,

O senso da correção apriorística de algumas ideias e a ausência de sentido de outras são lidadas como algo que faz parte do entorno social. Durkheim era de opinião que a reação de indignação quando julgamentos estratificados são desafiados é uma resposta visceral devida diretamente a um compromisso com um grupo social. No seu modo de ver, o único programa de pesquisa que explicaria como um bem coletivo é criado seria trabalhar a questão da epistemologia. (DOUGLAS, 1998, p. 25)

A solidariedade grupal, por isso, não pode ser adequadamente explicada pela existência de indivíduos racionais que agem de forma auto-interessada, ou, pelo menos, não poderia uma ordem social, uma organização, ser resultado automático de tais ações. Melhor considerar que, imerso num contexto institucional qualquer, os agentes aprendem ao mesmo tempo em que ajustam o conhecimento que já têm antes da imersão, conhecimento essencial por meio do qual agem nesse mundo (POLANYI, 1974; 2009).

Além disso, não parece demais afirmar que a perspectiva neoinstitucional em Ciência Política, não importa a perspectiva adotada, ganharia se complementada com outras para tentar dar conta de aspectos pouco ou efetivamente não tratados pela Ciência Política, como os relativos à identidade e aos processos de socialização. Seria oportuno, sobremaneira, que

²⁵ E apenas estrategicamente não o fariam.

uma perspectiva não utilitarista se colocasse na ordem do dia. Exatamente porque completamente tratada como utilitarista, a atuação parlamentar que não pode ser capturada facilmente pela lógica da produção não parece interessar ou ser percebida, a primeira vista, aos/pelos analistas. Talvez isso explique os poucos trabalhos sobre o controle parlamentar.

NARRATIVA ANALÍTICA E CRITICAL JUNCTURES

Além da abordagem de Tselis acima apontada, uma outra forma encontrada, dentro da própria Ciência Política, é conjugar a perspectiva da escolha racional tendo como pano de fundo a história ou a cultura. Assim, Weingast (2005) afirma que *critical junctures* (COLLIER; COLLIER, 1991) seriam determinantes na definição da oferta de alternativas institucionais disponíveis para os atores. Nesse sentido, alguns poderiam argumentar que escolhas institucionais seriam feitas quase sempre com base no funcionamento de escolhas anteriores, como o fazem, por exemplo, os institucionalistas históricos.

No entanto, as escolhas também levam em consideração alternativas efetivamente disponíveis na agenda política em *critical junctures*, que podem ser compreendidas a partir da perspectiva do próprio institucionalismo de escolha racional. Essa mistura de abordagens institucionalistas tem sido chamada, desde o trabalho de Bates *et al* (1998), de *narrativa analítica*. Por trás dessa opção, com a perspectiva da escolha racional em primeiro plano, estaria um modo de se explicar a evolução de instituições que modelam as escolhas de atores, como decisões instrumentais realizadas sob certos arranjos institucionais vigentes²⁶.

Os atores políticos, por isso, continuam sendo fundamentais, mas ressalta-se que a tomada de decisões é realizada com base em certos constrangimentos institucionais que, de uma forma ou outra, vão orientar as escolhas ou possibilitarão deixar de considerar certas ideias em circulação. Essa é a motivação central para justificar a importância de se narrar cuidadosamente o contexto estrutural no qual os atores estão inseridos e atuando.

Seguindo Sergio Praça (2009, p. 2), que adota uma definição *soft* do conceito de *critical junctures*²⁷, podemos aceitar que estes seriam

²⁶ Que é a linha que Matthew Taylor (2007) segue para explicar 'nosso' problema de *accountability*.

²⁷ Explica Praça que essa definição *soft* de *critical junctures* seria semelhante ao que Kingdon (1995) denomina *policy window*.

[...] momentos nos quais há claras oportunidades para defensores de certas propostas colocarem suas soluções prediletas na agenda pública. Esta distinção é especialmente importante porque permite pensar em *critical junctures* como momentos após os quais não necessariamente ocorre uma mudança institucional significativa.

Então, a ação parlamentar, por exemplo, também deve ser lida não apenas considerando a arena eleitoral, mas o próprio contexto institucional em que se insere e o momento histórico em que está imerso.

Contudo, embora os autores oscilem entre um extremo e outro, o que se busca é explicar o desempenho dos agentes políticos numa arena e noutra, legislativa e eleitoral, mas para esclarecer os determinantes do sucesso ou insucesso na arena eleitoral. A quase totalidade dos trabalhos trata o desempenho parlamentar como referindo-se aos mandatos e cujo indicador seria composto basicamente pela produtividade parlamentar, embora também pela hierarquia. A produtividade pode ser medida pela apresentação de proposições legislativas, pela relatoria de proposições legislativas, emendamento (inclusive orçamentário), intervenções realizadas por meio de discursos e pronunciamentos, encaminhamentos durante as votações, mas raramente se trata do uso dos instrumentos de controle político. A produtividade parece ser pouco afetada, nas análises, por sua taxa de sucesso.

A busca por informações e conhecimento é difícil de medir, mas a participação em audiências públicas, seminários, fóruns, CPIs, assim como a solicitação de informações ao Governo e ao Tribunal de Contas da União, seria um modo de tentar capturar outra dimensão do desempenho parlamentar.

A dimensão relacionada à hierarquia parlamentar pode ser afetada pelo número de partidos pelos quais o parlamentar passou, ou seja, pela migração partidária. Da mesma forma, o parlamentar pouco afeto à disciplina partidária pode ser preterido em indicações para cargos. Uma forma bastante utilizada para medir-se a disciplina partidária é a análise das votações nominais e o percentual de votação dos parlamentares em conformidade com as orientações dos líderes do partido.

Além disso, o *status* dentro do partido, na comissões, na Mesa diretora etc, soma-se a outros indicadores como presença na Casa, seja no Plenário seja nas comissões, nas votações, o envolvimento em ações que impliquem processo disciplinar e o como o parlamentar é representado por seus pares.

PAPEIS PARLAMENTARES

Seja nos Estudos Legislativos propriamente ditos ou na Ciência Política, ao menos brasileira, em geral, uma abordagem que, em nosso ponto de vista, de dentro da própria Ciência Política, melhor dialoga com outras abordagens, como o interacionismo sociológico e, mesmo, o estruturalismo, é a teoria dos papéis²⁸.

Ana Weber (1995, p. 1134) define um papel como “conjunto de normas (obrigações ou expectativas) ligadas à posição, ocupação social ou *status* de relacionamento de um indivíduo”. O conceito de papel é central nas ciências sociais e aparece comumente associado ao de *status* ou, ainda, ao de posição social.

O par *status*-papel não é sempre compreendido da mesma forma, nem mesmo tem sido adotado de modo uniforme ao longo do tempo, principalmente no estudo de padrões e estruturas sociais. No entanto, são categorias centrais no entendimento do vínculo do comportamento individual com a estrutura social.

As teorias da ação podem tomar tais conceitos para explicar, por exemplo, práticas sociais regularizadas, sistemas sociais no sentido de Anthony Giddens (1989) ou o *habitus* em Pierre Bourdieu (1983). Ralph Linton (2006), por exemplo, considera o papel como algo útil por delinear um *minimum* de atitudes e comportamentos que um indivíduo deve assumir se deseja participar a expressão manifesta do padrão (social).

Ralph H. Turner (1962) comenta que haveria um uso costumeiro do conceito de papel na literatura sociológica e correlata que ressaltaria o relacionamento dinâmico entre papéis como primariamente de conformidade. Existiriam, no entanto, segundo ele, três termos-chaves para o que denomina modelo popular de papéis (sociais): conformidade, expectativa e aprovação. Um componente de cada papel seria um conjunto de expectativas em relação ao comportamento dos indivíduos de outros papéis relevantes. Os papéis executados pelos indivíduos podem ser compreendidos também como estratégias.

De toda sorte, existiria um acordo mais geral entre teóricos sociais de diferentes perspectivas de que papéis sociais proveem coesão para a sociedade e que promoveriam ordem e estabilidade, o que permitiria que indivíduos vivam em relativa harmonia (LABOVITZ, 1977). Embora a teoria dos papéis tenha caído em desuso a partir da segunda

²⁸ Embora também fosse possível falar de ‘função’, o termo papel parece representar melhor aquilo de que trata.

metade do século XX, o conceito mesmo de papel parece sustentar-se como ferramenta básica para o entendimento sociológico. A definição de papel vincula o indivíduo ao seu ambiente social.

O estudo do comportamento parlamentar ou legislativo, quando distinguido de outras formas de comportamento político, tais como a conduta administrativa ou judicial, abriu espaço para um campo de estudos sobre os papéis parlamentares. A abordagem partiria da concepção básica de que um tal comportamento deve ser tomado no contexto institucional no qual ocorre.

Será exatamente no campo dos Estudos Legislativos, em Ciência Política, que o conceito de papel parece ter se mostrado mais bem sucedido (BLOMGREN; ROZENBERG, 2012), embora, no caso brasileiro, como adiantamos, desconheçamos qualquer utilização mais direta dele. A definição de “papéis parlamentares”, “papéis legislativos”, ou, ainda, “papéis representativos” (ou de representação) referem-se a papéis exercidos ou performados por parlamentares.

Papéis legislativos (BLOMGREN; ROZENBERG, 2012): 1) seriam padrões compreensivos de atitudes e ou comportamentos compartilhados pelos parlamentares; 2) habilitariam parlamentares a distinguirem-se ou a identificarem-se como um grupo e, habilitar-nos-ia a, por sua vez, distingui-los; e 3) tem a ver com a concepção que os próprios parlamentares têm de seu trabalho (*overall*) e a visão dos seus votos em particular.

O conceito de papéis pode ser visto como a aplicação da lógica da apropriação de uma instituição particular (MARCH; OLSEN, 1989) no nível dos ‘membros’ individuais dessa mesma instituição. Usa-se o termo ‘papel orientado a’ para ressaltar que trata-se de uma percepção individual do que é comumente esperado do indivíduo, enquanto membro titular de uma posição institucional. Por afetarem o comportamento, o estudo dos papéis orientados, ou da orientação por papéis, já estaria justificado.

No caso dos papéis parlamentares, não há de ser diferente. O estudo considerado pioneiro nessa área foi realizado por Wahlke, Eulau, Buchanan e Ferguson (1962, p. 20), onde afirmam que a “teoria do papel nos ajuda a prever certos tipos gerais de resposta pelos legisladores, dada a certos estímulos”.

Diferentemente do uso sociológico da teoria dos papéis (HINDIN, 2007), a análise dos papéis legislativos ou parlamentares teria um foco sobre como os próprios parlamentares

consideram a si mesmos e menos sobre as expectativas sobre eles. Blomgren e Rozenberg (2012, p. 9) sinalizam três razões chaves pelas quais os papéis seriam amplamente usados nos Estudos Legislativos:

1) a similaridade entre os parlamentos e um teatro tornariam adequado pensar no papel executado pelos parlamentares como similar ao de um ator em cena, no palco. Há uma divisão de trabalho entre os parlamentares, tais como as de bom orador, especialista em orçamento, líder, interlocutor etc. O mais importante é que os papéis parecem ter uma certa estabilidade no tempo, como certos papéis já estabelecidos em *scripts* e peças de teatro. “Como os mesmos padrões de comportamento parecem se aplicar por décadas, ou mesmo séculos, existiriam razões para concluir que parlamentares se conformam a específicas expectativas compartilhadas” (BLOMGREN; ROZENBERG, 2012, p. 9).

2) os papéis podem ser pensados como estratégias que se movem para além de uma rasa perspectiva institucional, de forma que se abriria a caixa preta dos parlamentos. Ou seja, seria um modo de ir além de regras e procedimentos formais e de dar atenção aos próprios políticos mais que ao sistema.

3) O conceito de papéis nos habilitaria estudar alguns dos mais complexos aspectos da representação política em termos empíricos. Um enfoque na relação direta entre representantes e seus representados revela uma dimensão essencial da identidade dos parlamentares. O fato de serem eleitos e de serem representantes, principalmente quando se pensa em outros papéis profissionais, nos sinalizaria para um aspecto muito específico e típico do papel parlamentar.

Por isso, muitos Estudos Legislativos que se detém nos papéis parlamentares dedicam-se prioritariamente à relação entre os parlamentares e seus eleitores, seja como os vê o parlamentar, seja na tentativa de compreender o peso de certos elementos nessa equação: sistema eleitoral, a magnitude dos distritos eleitorais, como se dá a seleção de candidatos etc.

Na Ciência Política norte-americana, no campo dos Estudos Legislativos, temos pesquisas, desde a década de 1960, dedicadas a identificar papéis legislativos ou parlamentares (BLOMGREN; ROZENBERG, 2012, p. 10-11):

Donald R. Matthews (1960) por exemplo, identificou quatro papéis chaves no Senado dos EUA: profissionais (55%), amadores (34%), patricios (7%), agitadores (4%). Roger H. Davidson (1969) categorizou os congressistas segundo os papéis de tribunais, ritualistas, inventores, corretores e

oportunistas. (...) o conceito de papel tem sido compreendido não apenas como uma parte executada no parlamento, mas também em referencia a um quadro teórico específico (...).

Kaare Strom (1997) argumenta que se pode entender os papéis executados no exercício do mandato parlamentar enquanto padrões de comportamento ou de rotinas que os parlamentares adotariam, como estratégias de que lançam mão dada a escassez de recursos, visando a alcançar objetivos específicos. O comportamento parlamentar pode ser entendido, então, a partir de quatro objetivos típicos e, segundo o autor norueguês, em grande medida hierarquicamente ordenados, que os parlamentares teriam em mente: a) ser reindicado (pelo partido) para concorrer, b) ser reeleito, c) assumir a liderança do partido, e d) assumir a liderança ou um posto no Legislativo.

Aqui a perspectiva neo-institucionalista do tipo ação racional aparece com toda sua força. As funções ou papéis parlamentares descreveriam as maneiras pelas quais os parlamentares aproveitariam os recursos escassos de que dispõem para atingir um dos objetivos acima elencados, não se descartando, porém, que estas mesmas estratégias são afetadas pelas regras institucionais às quais os parlamentares encontram-se subordinados.

Quando comentamos a PML (ZUCCO; POWER, 2011), ressaltamos a ausência, tanto no desenho da pesquisa quanto nas análises realizadas a partir dos dados coletados, da função de fiscalização e controle, ou de uma função de escrutínio ou supervisão. Essa ausência era motivação suficiente para seguir a investigação sobre a função e o porque seu exercício não parece gerar um papel específico no Legislativo. Verificamos que a função, embora seja muito executada e os mecanismos e órgãos que lhes dão vazão abundem, resulta em uma quase invisibilidade nos discursos e na auto representação que os parlamentares performam de um papel correspondente.

E o fenômeno, parece, não é só brasileiro. Cristina Leston-Bandeira (2009), ao investigar as funções parlamentares retratadas nos sites dos parlamentos europeus, chega a conclusões interessantes. A pesquisadora analisou o conteúdo de 15 parlamentos (11 parlamentos europeus, 3 subnacionais e 1 supranacional), selecionadas as funções legislativa, legitimadora, representativa e de controle parlamentar, e utilizados quadro indexadores para mensurar como os portais as retratariam. Não restou surpresa a constatação de que a função legislativa aparece como prioritária nos portais analisados. Para nossa pesquisa, no entanto,

foi importante a conclusão de que, mesmo nos parlamentos europeus, em que o parlamentarismo é uma constante, a função de controle parlamentar seria aquela que apresenta os valores mais baixos e, ainda, que teria os valores mais equilibrados entre os parlamentos investigados, ou seja, parece que sua desvalorização é generalizada quando se trata de um autorretrato do parlamento.

O investigado por Leston-Bandeira foi o como os portais desses parlamentos retratam as funções mais típicas do Poder Legislativo, mas não deixa de ser intrigante que mesmo em países como a Inglaterra, em que a função de controle parlamentar seria a função mais característica do seu parlamento, os valores encontrados na investigação sejam tão baixos quanto nos demais países. A exceção ficou com a Áustria e a Alemanha.

Donald Searing (1994, p. 33) considera que as funções típicas de um parlamento levam à perseguição dos objetivos a elas relacionadas: função legislativa, produzir legislação; função de controle, exercer o controle político; função de representação, representar os eleitores etc. Isso tenderia a produzir um repertório de papéis relacionados a cada função típica.

O que é notável é que, apesar de toda essa flexibilidade, não emergem centenas de tipos distintos de papéis parlamentares, mas ao invés disso apenas quatro distintos papéis e seus subtipos (...) Isso reflete o fato de que mesmo a flexibilidade dos parlamentares estaria enquadrada pelos limites institucionais.

O autor sustenta uma perspectiva motivacional, baseado em ‘papéis intencionais’, ou seja, ele considera que os papéis seriam definidos segundo as intenções ou propósitos dos políticos. O ponto de vista do próprio parlamentar, então, é o aspecto central dessa perspectiva.

Ainda distingue papéis por preferência e papéis por posição. Os papéis por posição dizem respeito àqueles executados por parlamentares com posição executiva ou de liderança. Os papéis por preferência seriam aqueles menos constrangidos ou limitados institucionalmente, que seriam os exercidos pela maioria dos parlamentares na maior parte do tempo.

Interessante que, ao estudar o parlamento inglês, Searing (1994) identifique como o papel mais exercido pelos parlamentares (41%) aquele de ‘defensores de políticas públicas’, cujo objetivo na carreira está diretamente relacionado à fiscalização do Executivo. Em

seguida, como característico do parlamentarismo, viria o papel de ‘aspirante a Ministro’ (25%), cujo objetivo de carreira seria o tornar-se ministro; o papel de ‘representante do povo’ (25%), que sustentado na perseguição de ‘correção de injustiças’, apresenta-se igualmente bem representado e, por fim, o de ‘Parlamentar’ (9%), caracterizado pelo esforço na manutenção das estruturas institucionais viria por ultimo.

O problema com essa perspectiva é concentrar-se em um único papel por vez e os limites para investigar os repertórios de papéis os próprios parlamentares concebem e performam. A auto percepção dos parlamentares é exigência para a investigação, mas, ao mesmo tempo, é sabido que a auto percepção não equivale à performance real. Essa auto percepção também não equivale sempre às categorias analíticas dos pesquisadores, de modo que se poderia falar de ‘papéis nativos’ que teriam o mérito de problematizar a questão de porque os parlamentos produzem certos papéis e porque os parlamentares os adotam.

Para Searing (1994), os parlamentares estariam aptos a entender a performance de seus colegas como variações sobre papéis familiares, de forma que isso colabora na significação da vida política no Parlamento. Os atores parecem necessitar dos papéis para se diferenciar e se localizar em relação uns aos outros dentro da máquina parlamentar.

O fato é que apesar de existir um bom número de pesquisas realizadas em torno dos papéis parlamentares, o ganho teórico e empírico parece bem limitado e os papéis, definidos como variáveis dependentes, têm sido inadequadamente analisados, a despeito de um ou outro trabalho mais bem sucedido (BLOMGREN; ROZENBERG, 2012). Além do mais, se colocados em perspectiva histórica, os parlamentos devem, ao longo do tempo, promover mudanças nos papéis e em sua percepção deles, embora isso possa ser lento.

De todo modo, não parece haver dúvidas de que os papéis são produtos das instituições e de que há um vínculo entre instituições e comportamento, por meio de atitudes e valores coerentes. Mais ainda, “papéis parlamentares revelam alguma coisa sobre porque instituições políticas são instituições políticas” (BLOMGREN; ROZENBERG, 2012, p. 32).

PAPEIS E IDENTIDADE

A questão da identidade é relativamente nova nas Ciências Sociais quando comparada a sua presença na Filosofia ocidental, onde o conceito tem sido trabalhado desde Platão, passando por Espinoza, Tomás de Aquino, Kant e Hegel, entre outros (SCHNEIDER, 2001),

e na Psicologia (JAMES, 2007). A sociologia lida com o problema da identidade a partir de perspectivas diversas, o funcionalismo e o interacionismo simbólico em particular, e aqui uma teoria dos papéis encontra-se com uma teoria da identidade.

A antropologia também traz sua contribuição, embora assuma uma direção específica e preferencial no trato de identidades étnicas. É Levi-Strauss (1977, p. 331) que nos chama a atenção para o fato de que a utilidade da noção ou da categoria 'identidade' relaciona-se diretamente ao fato de crise da identidade.

Toda utilização da noção de identidade começa por uma crítica a esta noção, seja para além da diversidade das aparências, buscar a fonte desta identidade naquilo que se poderia chamar de restituição de um contínuo, já que a noção de identidade pressupõe permanência e continuidade; seja, ao contrário, situá-la sobre um plano puramente relacional.

Roberto Cardoso de Oliveira (2006) considera que essa noção de identidade, pensada num plano relacional, seria a que lhe conferiria valor analítico no campo da epistemologia da investigação. Assim, recuperando parte do discurso do antropólogo estruturalista, quando se dirige ao participantes do seminário que deu origem ao seu *L'identité* (1977, p. 332), Cardoso de Oliveira interpreta positivamente, como crítica:

Vocês querem estudar sociedades completamente diferentes, mas, para estudá-las, reduzem-nas à identidade; esta solução não existe senão no esforço das ciências humanas para ultrapassar esta noção de identidade e ver que a sua existência é puramente teórica: a de que, no limite, não corresponde em realidade a nenhuma experiência.

Essa ponderação é importante, pois ressalta um problema fundamental no trato da identidade, uma tendência a abordá-lo de forma essencialista. No entanto, tratá-la como um processo aberto, considerando a identidade como sempre sendo relacional apresenta-se ainda muito promissor. Não precisaremos aprofundar muito aqui uma teoria da identidade. Vamos considerar a identidade parlamentar como aquela advinda do sistema de representações vigente nos parlamentos, com suas práticas de significação e sistemas simbólicos. Esse sistema de representação estabelece identidades que os participantes aderem se querem ser reconhecidos como membros do grupo. Algumas atividades, performances e os discursos ajudam a sinalizar para os demais que se compartilha do mesmo sistema de representação. Mais que isso, as práticas, as performances, ganham sentido a partir dos significados que o sistema produz.

Os papéis são importantes porque selecionam, no sistema de representação, um conjunto de funções e de regras a partir das quais a performance dos indivíduos se conformam e para o quê são incentivados, inclusive emocionalmente, a escolher. A identificação com um papel pode ajudar a tornar o parlamentar individual reconhecível, ressaltando uma marca, um modo de agir, explicitando suas preferências entre outras. É nesse sentido que entendemos a ideia de identidade parlamentar: identificação com e performance de um papel disponível dentro do Parlamento, a partir do qual se reconhece e se faz reconhecido.

A falta de identificação mais geral dos deputados federais com um papel de fiscalizador ou com a própria função de controle político talvez encontre explicação aqui. Um papel parlamentar apoiado fortemente no exercício do controle político parece não ser atrativo o suficiente, talvez o sistema de representação disponível, mas igualmente a estrutura institucional, não ressalta ou o incentiva.

Precisamos, no entanto, tentar explicar a dissonância entre a performance, caracterizada pelo alto uso de mecanismos de fiscalização e controle, e a auto-representação, baixa ou nula, em relação ao papel correspondente.

II

CONTROLE POLÍTICO OU CONTROLE PARLAMENTAR

POLÍTICA E PODER

Fabio Wanderley Reis, na introdução de seu *Política e Racionalidade* (1984), nos coloca dois termos numa equação inescapável: democracia e poder (seu exercício e contenção). Em primeiro lugar, chama a atenção para a redução possível do problema da política (e da Ciência Política) como sendo aquele da democracia e, em segundo lugar, esclarece que o processo político diz respeito à questão da constituição e preservação da autoridade democrática.

Reis e Arantes (2010), por sua vez, reforçam que há uma longa tradição da teoria política sobre o controle do exercício do poder, e que a questão de sua otimização, recusando os extremos (falta de exercício do poder político, por abdicação, de um lado e, de outro, o poder absoluto em exercício, possível graças a uma adesão incontestada e automática de todos. Um torna desnecessário o controle o outro o torna obsoleto), é central para a disciplina.

No caso brasileiro, como detectado também por Reis e Arantes (2010), há um crescente interesse pelos controles democráticos, embora, no que diz respeito ao controle político, *stricto sensu*, exista, ainda, uma produção pequena ou nula se comparada a outras categorias.

De toda sorte, podemos identificar, pelo menos três, abordagens para a questão do controle, enquanto função: a da Ciência Política, a da Teoria Constitucional, e a da Administração Pública. Além destas, destaque-se que os técnicos envolvidos com o controle externo costumam fazer recortes específicos quando abordam o tema, o que aparece com frequência no discurso parlamentar.

A preocupação com o controle do governante, ou sobre os limites do poder, é tão antiga quanto às reflexões sobre o governo²⁹, embora seja com o iluminista John Locke (1689, 1689), primeiro, e com Montesquieu (1689, 1748), depois, já vencido o Estado feudal,

²⁹ Ou sobre os diversos tipos de governo possíveis. Desde Heródoto (1994) ou Aristóteles (1997), encontramos reflexões sobre o 'melhor' tipo de governo, o que muitas vezes vem acompanhado de apontamentos sobre os limites do poder. Nas Leis, por exemplo, Platão afirma que o 'poder irrestrito a uma pessoa tem um efeito de corrupção no regime inteiro' (1987).

absolutista, que passamos a pensar na configuração do Estado com divisão de funções, ou poderes, que conformarão o que se passou a denominar Estado Moderno³⁰. Nasce o constitucionalismo, como uma espécie de engenharia do Estado.

Assim, Locke (1998, p. 528-30) nos diz que equilibrar o poder do Estado, recorrendo à colocação das suas várias partes em diferentes mãos, implicaria o não favorecimento de interesses alheios ao invés dos da comunidade, o que o governo deveria garantir. Montesquieu (1995, p. 119), por sua vez, adverte-nos de que “tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou de nobres, ou do povo, exercessem esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”.

Apesar disso, seja em Locke ou em Montesquieu, não se trata de uma rígida distribuição de funções estatais, mas de uma mistura de atribuições entre os poderes. Por exemplo, o Poder Executivo teria funções legislativas e poder de veto para evitar o despotismo do Legislativo. O Poder Legislativo teria funções judiciais. Por trás disso, está uma concepção de governo misto, cujo ideal político afirmava que a forma mais desejável de governo provinha não do equilíbrio de funções, mas do equilíbrio de forças sociais ou, como era frequentemente chamadas, das condições. De todo modo, o que é comum tanto na ideia de separação de funções quanto no de forças sociais é a de equilíbrio, resultado do mútuo controle. (PESSANHA, 2002a)

Com a Independência, em 1776, os Estados Unidos da América do Norte passam a ser geridos pelos chamados “Artigos”, mas para os treze estados que formaram a Confederação de Estados ela era fraca e frouxa, o que fortalecia o poder local e não o poder central, evidentemente. Em 1786, um novo projeto constitucional foi aprovado pelos delegados dos estados, reunidos na Filadélfia. Esse projeto foi submetido aos estados-membros, que teriam 24 meses para ratificá-lo. Na imprensa, liderados por Madison, Hamilton e Jay (1993), os denominados federalistas apresentavam uma série de artigos que visavam a persuadir a população da importância e necessidade de ratificar a nova constituição.

³⁰ Manuel Aragon (2002) nos lembra, porém, que esses autores não estão inventando algo novo, mas refletindo sobre uma realidade pré-existente e em consonância com outras reflexões já em circulação. “La teoría del equilibrio como división interconectada de poderes, que se controlan mutuamente, era moneda corriente en la vida política y jurídica de mediados del siglo XVIII, y hay que presumir, fundadamente, que Montesquieu la conocía con exactitud. Como se há dicho tantas veces, por los constitucionalistas anglosajones principalmente, la teoría del equilibrio implicaba que la fiscalización y el control son parte de la teoría de la división de poderes y no excepción a la misma” (pp. 87-88)

Madison, por seu turno, reafirma a necessidade da separação dos poderes, um verdadeiro antídoto contra a tirania, mas acrescenta a noção de Controle Externo (*external check*): “na ausência de controle externo, qualquer indivíduo, ou grupo de indivíduos, tiranizará os demais” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993)³¹. Na realidade, contra qualquer coisa que lembrasse o domínio inglês ou a monarquia, a separação de poderes era a antítese da tirania:

“Concentração de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, seja de um homem, seja de alguns, seja de muitos, a título hereditário, ou de conquista, ou de eleição, pode considerar-se como a verdadeira definição de tirania” (idem)

Como comenta Robert Dahl (2006, p. 14), para Madison a concentração de poder significa eliminação dos controles e, na falta destes, a minoria ‘tiranizará uma maioria de indivíduos’ ou ‘uma maioria tiranizará uma minoria’.

A constituição americana foi ratificada em 1787 e é hoje a mais antiga constituição escrita em vigor (embora existam emendas) e materializa um conjunto de instituições que foram objeto de teorização dos filósofos políticos mais importantes dos dois séculos que a precederam (PESSANHA, 2002a). Ela formalizou o desenho de um sistema presidencialista com uma rígida divisão de poderes, embora com uma não tão rígida divisão de funções. O sistema bicameral no Parlamento deveria colaborar para um mútuo controle entre as casas legislativas. O poder Executivo seria controlado pelo Legislativo, embora ao Executivo tenha sido garantido poder de veto, de forma a não torná-lo, por outro lado, totalmente dependente das mãos do Legislativo.

A Revolução Francesa (1789-1799) culmina na Declaração de Direitos do Cidadão que, em seu art. 16, decreta que “toda sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não possui constituição”. O Constitucionalismo Moderno está nascendo e dele fará parte, inextricavelmente, a ideia da separação dos poderes e de uma declaração de direitos. Por meio desses dois eixos, vai preocupar-se invariavelmente com os limites do poder (ELSTER, 1988).

³¹ Federalista nº 47.

Desenvolve-se a doutrina dos freios e contrapesos que buscará estabelecer um conjunto de controles, de freios (*checks*) positivos para o exercício do poder dentro da separação de poderes. Assim, mais do que tratar das três funções estatais, tem a ver com a repartição do poder político a fim de que cada órgão seja impedido, pelos outros, de abusar dele.

CONTROLAR OU COLABORAR?

A função específica da assembléia representativa é vigiar e controlar o governo; é jogar as luzes da publicidade sobre seus atos; é compelir o governo à completa exposição e justificação de todos esses atos³².

(John Stuart Mill, 1981, p. 55)

Uma abordagem puramente semântica pode nos fazer considerar que a palavra *controle* provém do termo latino fiscal medieval *contra rotulum*, que, ao passar para o francês vira *contre-rôle* (*contrôle*), cujo significado literal seria ‘*contra-livro*’, ou seja, **o livro de registro** que permitia contrastar a veracidade dos registros realizados em outros lugares. O termo ganharia um significado mais amplo depois, passando a englobar o sentido de ‘fiscalizar’, ‘submeter’, ‘dominar’, entre outros. Na tradição francofona, registra-se o sentido de ‘registro’, ‘inspeção’, ‘verificação’, assim como ‘vigilância’, ‘domínio’ e ‘revisão’

Em inglês, teremos o termo ‘*control*’ que significa tanto ‘mando’, ‘governo’, ‘direção’, quanto, igualmente, ‘freio’ e ‘comprovação; em alemão (*kontrolle*), traduz-se normalmente como ‘comprovação’, ‘registro’, ‘vigilância’, e ‘intervenção’, ‘domínio’ ou ‘revisão’; em italiano (*controllo*), encontramos o sentido de ‘revisão’, ‘inspeção’, ‘verificação’, bem como ‘vigilância’, ‘freio’ e ‘mando’; em espanhol (*control*), ‘inspeção’, ‘fiscalização’, ‘intervenção’, ‘domínio’, ‘mando’, e ‘preponderância’; em português, ‘domínio’, ‘governo’, ‘fiscalização’, e até ‘*equilibrio*’. (ARAGÓN; 2002, p. 121-122; DICIONÁRIO AURÉLIO, verbete: controle).

³² A frase completa seria: “Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government; to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable, and, if the men who compose the government abuse their trust, or fulfill it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors. This is surely ample power, and security enough for the liberty of the nation” (MILL, 2008, p. 69).

Segundo Aragon (2002), essa variedade de significações obriga-nos elaborar um mesmo número de conceitos de controle, embora permaneça a ideia central, a de ‘tornar efetivo o princípio da limitação do poder’. Do ponto de vista do controle do Estado, assim, todos meios disponíveis, em um Estado Constitucional, voltam-se para, objetivamente, garantir o mesmo e único fim, a saber, o de ‘fiscalizar a atividade do poder para evitar seus abusos’.

Na história ocidental, a ideia de controle parlamentar ou controle político aparece junto com o Parlamento (moderno). Segundo Mora-Donatto (2001), os primeiros instrumentos de controle parlamentar sobre o Governo estariam claramente delineados no Parlamento britânico, no começo do século XVIII. Já na França, isso se dá após a queda de Napoleão, consolidando-se no reinado de Luis Felipe I (1830-1848).

Loewenstein (1986, p. 69), sustenta que o aparecimento do controle parlamentar teria emergido

[...] nas reformas de 1867 e 1884 quando se democratizou (na Inglaterra) o direito eleitoral. A irrupção do eleitorado, ou do ‘povo’, na realidade política deve ser atribuída à teoria e à prática da Revolução Francesa. No princípio, a Assembleia constituinte de 1789 tendia ao conceito de representação do tipo elitista, que se encontra em Montesquieu. A Constituição da Convenção (1793) estabeleceu firmemente o princípio de que o poder do governo deriva sua legitimidade apenas da vontade do povo, e introduziu assim o sufrágio universal (apenas homens) como realização da ‘*volonté générale*’ de Rousseau. O século XIX aceitou, como algo dado, a base democrática do processo de poder, colocando-a de manifesto na ampliação do direito de voto, em algumas eleições livres, que expressam a verdadeira vontade do eleitorado e na livre competição dos partidos políticos nos quais se organizava o eleitorado como detentor do poder independente. A função de controle se distribui, assim, entre todos os detentores do poder: “o governo, o parlamento e o eleitorado”³³.

Apesar de sua remota origem, o conceito de controle, controle parlamentar em específico, não estava contemplado na maioria das Constituições até o final da Segunda Guerra Mundial, mesmo que seu exercício já ocorresse. No segundo pós-guerra, tornou-se lugar comum afirmar que sem consagração do controle do poder não se poderia sequer falar de Constituição:

³³ O controle se vincularia à existência de um governo responsável, ideia cara à concepção moderna de democracia. As constituições, por seu turno, registrariam as técnicas de controle, pois que "a supremacia da constituição é o remate de um sistema integral de controles políticos" (LOEWENSTEIN, 1986, p. 69).

Para uma teoria constitucional adequada à única Constituição ‘normativa’ possível, que é a Constituição democrática, o controle é o elemento que, ao por em conexão precisamente o duplo caráter instrumental e legitimador da Constituição, impede que ambos os caracteres possam dissociar-se. O controle passa a ser aí um elemento inseparável da Constituição, do conceito mesmo de Constituição. Quando não há controle, não ocorre apenas que a Constituição veja debilitadas ou anuladas suas garantias, ou que se torne difícil ou impossível sua ‘realização’; ocorre, simplesmente, que não há Constituição” (ARAGÓN, 2002, p. 119-120)

Se é verdade que somente no segundo pós-guerra o conceito de controle conheceu sua consagração nas constituições ocidentais, o conceito mesmo de controle parlamentar não teria conhecido mudança relevante nos dois últimos séculos de seu surgimento até hoje. Assim é que, pelo menos desde 1875, o controle realizado por meio das câmaras legislativas é uma realidade no mundo ocidental, reconhecida e assimilada nos regulamentos das assembleias. Apesar disso, tanto em 1918 quanto em 1945, sofreu mudanças relevantes.

Mora-Donatto (2001) nos ensina que, no cenário das monarquias constitucionais, o controle estaria relacionado à imunidade do chefe de Estado, motivo pelo qual a responsabilidade deste restava resguardada (por meio da figura do *referendo*). Somente o Conselho de Ministros poderia ser objeto de controle propriamente dito.

Num segundo momento, dois conceitos importantes seriam vinculados ao de controle: aquele de ‘responsabilidade política’ e o de ‘responsabilidade penal’ (*impeachment*). Ato seguinte e final, haveria uma junção dos dois conceitos em um só, o de ‘responsabilidade político-penal’, que exigia demissão dos membros do Governo sob a ameaça de serem julgados. Ainda não existia, contudo, nenhuma relação jurídica permanente entre Parlamento e Governo. A partir de 1918, porém, há uma mudança de compreensão desse quadro, paulatinamente ampliada no período pós-guerra.

A experiência nas Constituições nascentes, aprovadas após a queda dos impérios alemão, austro-húngaro e russo, acabaram por estabelecer a responsabilidade expressa do Governo ante o Parlamento³⁴. No imediato segundo pós-guerra, por seu turno, os processos constituintes em curso retomam o ideal democratizador do constitucionalismo dos anos 20 (barrado pelas ditaduras dos anos 30), e, na segunda metade da década de 40, a posição central dos Parlamentos no conjunto do sistema político será realçada, tanto em

³⁴ Alemanha, Áustria, Tchecoslováquia e Polônia são os primeiros países a consagrá-la.

suas funções mais tradicionais, como a legislativa, a orçamentária e a de controle, quanto, dada a desconfiança que se generalizou quanto ao Executivo, na incorporação de funções predominantemente de direção e de impulso da ação política.

Todo esse movimento vai impactar diretamente a formalização e a juridicização de todas as funções parlamentares, inclusive a de controle.

O movimento, ainda ativo, de constitucionalização ou de racionalização da responsabilidade governamental é uma visão mais ampla do controle parlamentar e seus instrumentos, pois se distancia consideravelmente da ideia de que o controle é um instrumento cujas finalidades principais são sancionar, ratificar ou destituir um Governo, para concebê-lo como o instrumento que fixa, com precisão, as relações entre este e o Parlamento. (MORA-DONATTO, 2001, p. 2)

Em continuidade, o conceito de controle tornar-se-á mais amplo, de modo especial no que diz respeito à função de controle parlamentar, a que se vinculam duas ideias centrais: 1) responsabilidade política difusa; e 2) minoria parlamentar.

A ideia mesma de parlamentarismo será compreendida em sentido mais abrangente, ou seja, aquele de democracia parlamentar, como forma de Estado. Assim, diria respeito tanto a regimes presidencialistas quanto parlamentaristas. Sinal distintivo das democracias parlamentares, o controle político, nesse sentido, diria respeito àquele vinculado à responsabilidade política do Governo, independentemente de seu regime³⁵.

Seguindo ainda Mora-Donatto (2001, p. 98), podemos registrar como características do controle parlamentar em seu sentido estendido:

1. é controle de tipo político, entre outras coisas pela qualidade dos titulares do controle, que são sujeitos caracterizados por sua condição eminentemente política, por tratar-se de membros que tomam parte do Parlamento e cujo interesse em desgastar a imagem do Governo assenta-se na ideia de contar com um programa alternativo.
2. pode ser sucessivo ou prévio, de tal forma que este pode recair sobre atividades já desenvolvidas (consumadas) ou sobre atividades futuras (projetos).
3. Em relação aos efeitos que pode oferecer, o simples fato de usar o controle parlamentar implica um resultado em si mesmo, evidencia-se que o exercício do poder político está sendo fiscalizado e controlado; em suma, que as atividades dos

³⁵ Sartori (2007, p. 227) distingue, claramente, controle legislativo de controle político. Com o primeiro termo, refere-se à capacidade que as legislaturas teriam de apresentar, modificar, protelar e rejeitar projetos de lei, à capacidade de o Legislativo tomar decisões. O segundo termo refere-se ao que denominamos aqui de controle parlamentar, a saber, ao acompanhamento das decisões adotadas pelo poder Executivo.

titulares do poder público podem e devem ser examinados minuciosamente (sob lupa) e, em consequência, que as atividades públicas não podem subtrair-se à crítica institucionalizada que em todo sistema democrático deve exercer o Parlamento.

4. Como consequência das características anteriores, assinala-se que os efeitos deste controle nem sempre são sanções (salvo no caso em que assim assinale expressamente uma norma), mas que sua eficácia descansa mais que nas sanções imediatas ou presentes em sanções mediatas e futuras que o exercício do controle pode desencadear. Desta maneira, o que persegue o controle parlamentar não é a destituição ou remoção do Governo, mas fiscalizar e controlar as áreas em que este intervém, com o fim de evidenciar seus erros por ação ou omissão.
- 5.

Às vezes, flagra-se uma confusão quanto à função de fiscalização (do parlamento) e a função de controle. A rigor, apenas existiria a função de controle (VALENZUELA, 2000), sendo a fiscalização um dos mecanismos para exercê-la. No caso brasileiro, a Constituição Federal introduz os dois termos, Fiscalização e Controle³⁶, como se tratasse de uma única função, não os diferenciando. A bem da verdade, ora são apresentados juntos, ora separadamente, com um significado muito próximo.

Ferrada Borquéz (2002, p. 463-64) prefere também não distinguir um termo do outro, chegando, em alguns momentos, a inverter a amplitude de ambos:

[...] a fiscalização poderia ser compreensiva de um caráter genérico e amplo que inclui o controle, mas este último tem um caráter restritivo que inclui apenas aqueles instrumentos que impliquem a exigência imediata e direta de responsabilidades políticas, bem como a sanção indispensável associada à fiscalização.

Não será necessário precisar muito mais. Em nossa pesquisa, controle é a função parlamentar e fiscalização seria um dos meios necessário de exercê-la. Contudo, antes de prosseguir, precisamos apresentar outros dois conceitos que tornaram-se fundamentais, ao menos na tradição anglo-saxã, quase ao ponto de obscurecer absolutamente qualquer discussão sobre a ideia de controle político: *Accountability* e *Oversight*.

ACCOUNTABILITY E OVERSIGHT

O termo *oversight* é o menos usual dos termos sinônimos para controle, significando também supervisão ou vigilância. Controle de um tipo específico, relacionado a uma área do

³⁶ Souza Junior (1990, p.8) distingue que “controle é o gênero, do qual a fiscalização é uma espécie” e “Fiscalizar é vigilar permanentemente os atos praticados pelos subordinados, com o intuito de mantê-los dentro dos padrões legais e regulamentares instituídos para cada atividade administrativa”.

governo ou a uma política específica, como a de segurança, e.g.. Geralmente o termo diz respeito a uma previsão legal ou constitucional para o controle ou supervisão, sendo incomum que se o utilize para designar a função exercida por um parlamentar individual. A rigor, todos os mecanismos de fiscalização e controle previstos legalmente, seriam instrumentos de *oversight*³⁷.

O termo *accountability*, por sua vez, tem sido utilizado com frequência, acompanhado da afirmação da impossibilidade de uma tradução adequada para um termo correlato em português. Esse alerta tornou-se introdução obrigatória de seu estudo no país.

Para David Robertson (2002) há dois significados principais para o termo *accountability* no Estado moderno: 1) um sentido padrão, comum nas democracias, que ressalta terem os que exercem o poder: governantes, representantes eleitos ou dirigentes oficialmente designados – por serem de um certo modo administradores, teriam o dever de mostrar que exercem seus poderes e desempenham adequadamente seus deveres; 2) pode também referir-se a arranjos que visam a assegurar a conformidade entre os valores de um corpo delegado e a pessoa, ou as pessoas, para quem certos poderes e responsabilidades são delegadas. Aqui fica evidente a relação de responsabilização, nos Governos democráticos, entre as pessoas por meio do mecanismo das eleições.

Mark Boven (2007a, 2007b, 2010), de modo semelhante, ressaltaria dois conceitos de *accountability*, ou dois modos de tratá-la: *accountability* como virtude e *accountability* como mecanismo (de controle). Para o autor, essa não seria uma característica exclusiva de formas democráticas de Governo, mas nelas haveria uma maior demanda por *accountability*, vinculada quase sempre à ideia de ‘transparência’ no/do Governo: a habilidade para conhecer, exatamente, o que os representantes eleitos estão fazendo. Nesse caso, o termo refere-se mais à virtude, ou seja, a democracia não poderia ser compreendida sem a ideia de *accountability*, embora, assim mesmo, deva prever mecanismos para tornar os políticos *accountable*.

Ao mesmo tempo que o critica, por sua amplitude, por sua abrangência – que é de onde viria sua atratividade atual, Andreas Schedler (1999), afirma que *accountability*, muito

³⁷ É o termo utilizado por Leany Lemos e Timothy Power (2011; 2013) para descrever controle horizontal, diferente do termo que a autora usou em 2005, em seu doutoramento, onde manteve *horizontal accountability*. Naquele momento, o sentido utilizado para *oversight*, embora traduzindo controle, era o de supervisão. Isso indica que os termos, na análise da atividade parlamentar, significariam a mesma coisa, afinal de contas.

mais que denotar uma técnica específica de domesticar o poder, abarcaria três modos diferentes de prevenir e remediar o abuso do poder político, seja para: a) ameaçar com sanções; b) obrigar que seja exercido de maneira transparente, e c) forçar a justificação dos atos.

Mainwaring e Welna (2003), igualmente, consideram que *accountability* não pode se limitar a exigências de justificação ou à prestação de contas. Sem o envolvimento de algum mecanismo de sanção, não seria possível falar de *accountability*. Para ele, os mecanismos e agentes deveriam ser diferenciados exatamente por meio da capacidade institucionalizada para impor sanções, direta ou indiretamente.

Nessa direção, Robert Dahl (1989) já ressaltava que somente por meio de formas de controle institucionalizadas, cujo objetivo seja a fiscalização dos governos de maneira intencional e continuada, pode-se falar de efetividade dos mecanismos de *accountability*, elemento fundamental para a existência de uma poliarquia.

John Elster (1999) aposta na realocação entre *accountability* e a ideia de responsabilização. Assim, para o autor, existiriam três termos cujos sentidos ajudariam a descrever melhor essa ideia: *accountability* (que ele pensa como transparência); *answerability* e *responsability*. A ideia central seria a de participação da cidadania na cobrança da prestação de contas dos gestores públicos. As atividades ou mecanismos de fiscalização e controle só deveriam ser considerados como instrumentos de *accountability* se capazes de impor sanções aos governantes ou à burocracia, sujeitos a seu escrutínio.

O'Donnel (1991), ao distinguir um subtipo de democracia representativa, a que ele denomina democracia delegativa, afirma que a *accountability*, a obrigação de o governante prestar contas, é uma forma de transparência, mas também promotora da participação dos cidadãos (mesmo que de forma mais concentrada no momento da eleição). Ele fará, assim, uma importante precisão, aquela que distingue controle horizontal e controle vertical, na verdade, *vertical accountability* e *horizontal accountability* (O'DONNEL, 1998a). A vertical seria aquela exercida pelos eleitores sobre os eleitos (ou dos representados sobre os representantes). A *accountability* horizontal seria aquela que, por meio de certos mecanismos, visa a impedir excessos de concentração de poder, ou que autoridades se perpetuem nos cargos (*encroachment*). O'Donnel (1988a) esclarece que as democracias representativas, em seus vários tipos e variações, inclusive e especialmente as recém-

instaladas (Brasil, Argentina, Polônia etc), contemplariam o conceito de poliarquia de Dahl (1989), mas seriam, na realidade, democracias delegativas³⁸.

Shugart, Moreno e Crisp (2003) não concordam que exista algo como *horizontal accountability*, uma vez que *accountability*, afirmam, significa não apenas que se responde a alguém, mas que esse alguém pode aplicar uma sanção. Poderes equivalentes de Governo não respondem um ao outro, apenas aos eleitores (estes seriam os únicos agentes a poder sancionar o Governo). Assim, o que existiria seriam, sim, relações horizontais de “responder” a pessoas, como uma espécie de *accountability* sem mecanismos de sanção³⁹. Os autores preferem falar, por esse motivo, de *superintendência*, e não de *accountability*.

Por sua vez, Schedler (1999) afirma que tanto num caso como no outro, as relações envolvem desigualdade de recursos ou poder. A *accountability* vertical não teria, de todo modo, o mesmo nível de poder de *accountability* horizontal para ser considerada uma forma eficiente de cobrança.

Przeworski (1999), por sua vez, lembra que a *accountability* vertical necessitaria de uma série de pressupostos para ocorrer, como transparência, por exemplo, no processo eleitoral, de modo que considera muito simplificado o modo como O’Donnel trata a questão. O eleitor, no caso do processo eleitoral, necessitaria de todas as informações necessárias para uma avaliação adequada do seu representante. Votaria, então, na expectativa de o representante agir no sentido de maximizar suas demandas e às da população. Somente se esse eleitor tiver uma adequada capacidade de avaliar seu representante, tomaria a melhor decisão possível na hora de votar.

Assim, Manin, Przeworski e Stokes (1999) vão falar de um “problema de assimetria de informações”. Se e enquanto os eleitores não possuírem todas as informações de que necessitam (ou se for difícil processá-las), os representantes sabem o que fazer para serem reeleitos. Esse modelo de *accountability* vertical seria frágil, portanto, quando as informações forem incompletas. Faltaria ainda, no modelo de O’Donnell, garantias para que a responsabilização dos eleitos ocorra, ou seja, os meios para responsabilizá-los devem ser conhecidos e garantidos (CHEIBUB, PRZEWORSKI, 1997).

³⁸ Conceito cunhado pelo autor e analisado em O’Donnel, 1991.

³⁹ “[...]Horizontal implica nível equivalente ou igual, enquanto accountability implica alguma forma de hierarquia que permita atribuir responsabilidade e distribuir recompensas e/ou punição” (SHUGART, MORENO, CRISP, 2000, p.2). Fica uma dúvida, a de entender se, nesse caso, então, seria possível continuar falando de controle político ou parlamentar.

Além disso, por fim, Cheibub e Przeworski (1997) ressaltam que a avaliação dos representantes seria sensível às trajetórias econômicas, de modo que o nível de emprego, por exemplo, seria uma variável positiva, de forma que uma boa avaliação econômica poderia diminuir a importância da *accountability* vertical. Outros problemas podem ser apontados contra o modelo de O'Donnell, entre os quais, os princípios institucionais, limitações constitucionais, o próprio sistema político etc.

A distinção entre poliarquia e democracia delegativa (O'DONNELL, 1991) apontada mais acima implica, igualmente, problemas para a viabilização da ocorrência da *accountability* vertical, uma vez que a suposição é a de que, no caso da última, os eleitores delegariam poderes aos mandatários exatamente por “não confiarem em seus próprios julgamentos” (PRZEWORSKI, 2001, p. 339). E aqui está ressaltada, mais uma vez, o papel importante da assimetria de informação.

Sem nos estendermos mais nas controvérsias teóricas, podemos aceitar, com todas as restrições apontadas, que a existência de *accountability* horizontal – ou superintendência, como preferem Shugart, Moreno e Crisp (2003) – está ancorada na divisão de poderes e na jurisdição, para criar um quadro de mútua observância entre as instituições (HERNANDEZ-MIRABAL, 2004).

É bom lembrar, no entanto, que o conceito de controle não se reduz ao de *accountability*, a despeito do uso quase exclusivo desse último por muitos cientistas políticos. Enquanto toda *accountability* é uma forma de controle, nem todo controle é *accountability*. A idéia de *accountability* implica certa verticalidade, sendo sempre posterior, enquanto inspeção e medida de resultados, e controle, por seu turno, tem uma fase pré, uma durante, uma posterior sobre os procedimentos institucionais (Ibidem).

Pó e Abrucio (2006, p. 686, grifo do autor) fazem a seguinte distinção entre *accountability* e controle, ressaltando uma questão operacional:

[...] controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle.

Nesse sentido, como enfatizamos mais acima, enquanto *accountability* seria um conceito mais amplo, ligado à definição e avaliação das políticas públicas, bem como

com a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e dos resultados, ou mesmo, como uma certa virtude (do sistema democrático e ou de seu corpo político), o controle estaria relacionado à capacidade que um determinado ator teria para fazer outro atender às suas demandas, graças à imposição de restrições, penalidades ou incentivos.

Como já ressaltamos, ao iniciar nossos estudos sobre o tema, cujo ponto de partida foi uma tradição mais europeia, vislumbramos a ausência do termo “controle” no vocabulário corrente da Ciência Política no Brasil e nos Estados Unidos, bem como entre os próprios atores que nos interessava estudar, a saber, os parlamentares brasileiros. Se o termo ‘controle’ já se mostrava ausente, o de *accountability* parece-nos, ainda, estranho e têm aparecido timidamente nos discursos parlamentares.

No entanto, ficou claro que os termos *accountability* horizontal (aplicado ao Legislativo, obviamente, em nosso caso) e *oversight* Legislativo (*legislative oversight*) deveriam ser considerados equivalentes ao termo controle parlamentar ou controle político. As possíveis diferenças poderiam ser ressaltadas no decorrer da própria pesquisa.

A questão do controle pode ser pensada a partir tanto dos objetivos almejados pelo exercício da *accountability*, entre os quais estão aqueles destinados à *accountability* horizontal (nosso foco), quanto a partir dos agentes de controle. No primeiro caso, podemos ter uma subcategorização com, pelo menos, os seguintes tipos: a) controles administrativos (controles internos); b) controles legislativos (controle político); c) controle de contas; e d) controles judiciários (controles externos).

Considerando os agentes do controle, que abarcam *accountability* horizontal e vertical, podemos indicar as seguintes formas de controle: 1) parlamentar (políticos); 2) de procedimentos (burocratas); 3) social (sociedade); 4) de resultados (burocratas, políticos e sociedade); e 5) pela competição administrada⁴⁰ (burocratas e sociedade, mas também os concorrentes).

⁴⁰ O Conselho Científico do CLAD (2006) indica que competição administrada refere-se aos agentes prestadores de serviço público e que o controle, nesse caso, visa a estabelecer uma competição entre eles, regida por metas e índices (acordados entre um órgão central do governo, uma agência reguladora, e os prestadores de serviço).

MECANISMOS OU INSTRUMENTOS DE CONTROLE

Considerando diversas tipologias ou classificações existentes, ressaltamos algumas mais comuns. McCubbins e Schwartz (1984) distinguem as atividades de controle pelo critério da centralização ou descentralização, caracterizados em dois métodos: um centralizado, de revisão (*post hoc*), denominado *police-patrol* (“patrulha policial”), e um antecipado (*ad hoc*) e descentralizado, denominado *fire alarm* (“alarme de incêndio”).

Ogul e Rockman (1990), por sua vez, distinguem dois tipos de controle: o manifesto e o latente. Com o objetivo de garantir o cumprimento de responsabilidades delegadas àqueles que compõem certas instituições, existiriam instrumentos formais (manifestos) e informais (latentes). Os autores ainda fazem uma consideração quanto aos métodos, denominados por eles como de antecipação e de revisão. Nesse sentido, todos os controles manifestos envolveriam atividades de revisão *post hoc*, enquanto controles latentes incluem meios de revisão e de antecipação.

Aberbach (1990) também ressalta que a distinção feita por McCubbins e Schwartz (1984) confunde duas dimensões diferentes de controle: o controle centralizado *versus* o controle descentralizado, e o controle sistematizado (*ad hoc*) *versus* o controle reativo (*post hoc*). Ogul e Rockman, assim, reestruturam e apresentam, então, uma matriz de tais dimensões (centralização-descentralização e ativa-reativa):

Quadro 2 – Matriz das formas de controle

	Ativo	Reativo
Centralizado	A ⁴¹ Police Patrol (McCUBBINS e SCHWARTZ, 1984)	B Respostas a ‘escândalos’ geralmente por meio de comissões especiais (ou de investigação)
Descentralizado	C Police Patrol Como modificada por Ogul e Rockman (1990)	D Fire Alarm Como descrito em McCubbins e Schwartz (1984)

Fonte: Ogul e Rockman (1990, p. 14).

A despeito das ressalvas de Ogul e Rockman, a classificação de McCubbins e Schwartz continua sendo usada. Assim, no primeiro caso, o do tipo *patrol control*, referir-

⁴¹ A célula A (*police-patrol*, de McCubbins e Schwartz (1984)) seria considerada uma forma nula, porque não encontraria aplicação prática (OGUL; ROCKMAN, 1990).

se-á a um tipo de controle *a priori* dos processos, pró-ativo, e exercido de forma centralizada, por meio de um órgão encarregado da análise das atividades e gastos realizados. O tipo *fire alarms*, por outro lado, refere-se a um tipo reativo, exercido de forma descentralizada e indireta, por meio da fixação de normas básica, por exemplo.

Voltando-nos para o controle horizontal e para o controle do Legislativo sobre o Executivo, lembramos que por muito tempo era fácil encontrar a avaliação da ausência completa, ou pelo menos sistemática, do controle parlamentar sobre o governo. McCubbins e Schwartz (1984), ao discutirem a ausência do Congresso no controle diário das atividades do Executivo, contestam que tal ausência seja um fator negativo ou uma falha de acompanhamento, pelo que existiriam outros mecanismos tão ou mais eficientes, que eles classificam exatamente de 1) *Police patrol oversight*; e 2) *fire alarm oversight*. *Oversight* aqui, como já precisado mais acima, tem o sentido, apesar das ressalvas, de controle⁴².

Comenta Vieira (2003, p. 39) que

esse tipo de supervisão apresenta basicamente duas vantagens: a) permite que o Principal obtenha a informação de que necessita a um menor custo quando comparado com a supervisão do tipo *police patrol*; e b) provê melhores informações. Assim ao contrário do *police patrol*, em que alguma agência (ou as próprias comissões do Congresso) procura por problemas para corrigir constante e permanentemente, o *fire alarms* é criado na própria legislação da agência, contemplando a possibilidade de grupos de interesse específicos acionarem o alarme ao menor sinal de fogo se essas agências desviarem.

Assim, indivíduos e grupos de interesse envolvidos com cada agência têm acesso às suas decisões e podem avaliar seu desempenho, gerando informações úteis para o Parlamento e para a própria burocracia.

O papel de *oversight* é frequentemente visto como exclusivo dos partidos de oposição, cuja função seria a de policiar e expor a má administração e a corrupção. Esse ponto de vista seria limitado e deficiente, uma vez que a *Oversight* e os mecanismos de *accountability* ajudariam a assegurar que o Executivo implemente leis e políticas da maneira desejada pelo Legislativo, e segundo os ditames da Constituição. O Legislativo, desse modo, estaria apto a manter o controle sobre as leis que aprova, e a promover os valores constitucionais de *accountability* e de boa governança.

⁴² Embora não haja prejuízo considerar o termo equivalente à 'fiscalização' ou 'supervisão'.

Desse modo, *oversight* tem que ser visto como um dos pilares centrais da democracia, já que por meio deste o Legislativo buscará garantir que o Executivo cumpra seu mandato, monitorará a implementação das políticas e lançará mão dessas experiências no futuro. Por meio dele, persegue-se a garantia de um Governo efetivo. Assim, a função de *oversight* dos Legislativos complementa mais do que dificulta a execução dos serviços pelo Executivo. A consequência do sucesso de seu uso é que produzam os resultados pretendidos, tais como 1) modificação ou correção na implementação de políticas, quando desviadas das metas legislativas; e 2) imposição de sanções nos casos de omissão, comportamento impróprio ou corrupção.

Um outro modo de considerar o controle dá-se em termos da efetividade do Legislativo: “O comportamento dos legisladores e de seus assessores que, individualmente, provocam alteração no comportamento burocrático” (OGUL; ROCKMAN, 1976, p. 11). O Congressional Research Service (CRS)⁴³ do Congresso americano tem uma definição particular para controle que é adotada por muitos pesquisadores: a revisão, monitoramento e supervisão de agências federais, programas, atividades e implementação de políticas públicas exercido pelo Congresso (KAISER, 2001).

Segundo Riccardo Pelizzo (2008) o estudo do controle legislativo tem se detido em cinco questões básicas: que é o controle político? Porque ele seria bom para o sistema político? Como o controle político pode ser exercido? Qual é o impacto do controle? E, por fim, seria a democracia afetada pelo controle político?

Controle político, como temos insistido, refere-se a uma das funções clássicas do parlamento, mas, particularmente depois da Segunda Guerra Mundial, parece que necessita ser reafirmada ante o fortalecimento do poder Executivo. Se pensarmos em política pública, o controle parlamentar (ou político) refere-se a um conjunto de atividades que o Legislativo executa para avaliar a sua implementação (McCUBBINS; SCHWARTZ, 1984). Essas atividades de fiscalização e controle podem provocar a revisão de tais políticas, tanto quanto a de reformar a legislação.

O controle político ainda pode ser exercido por meio de uma vasta gama de mecanismos: Comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas, convocação de

⁴³ O CRS é uma agência do poder legislativo que funciona dentro da Biblioteca do Congresso americano e tem o objetivo de prestar assessoria aos parlamentares e comissões, fornecendo análise legal para ambas as casas legislativas.

autoridades, requerimentos de informação etc (DAMGAARD, 2000). Contudo, alguns autores alertam para o fato de que as ferramentas, mecanismos ou instrumentos de controle não são equivalentes.

A classificação dos instrumentos de controle, por sua vez, foi objeto de consideração de vários pesquisadores. A partir da perspectiva teórica do principal-agente, como antecipado mais acima, Lupia e McCubbins (1994), classificam os mecanismos de controle (*accountability*) com de tipo *ex ante* ou *ex post*.

Controle político (*Political accountability*), nesse sentido, diz respeito aos mecanismos pelos quais a perda de agência poderia ser contida. Assim, *accountability* diria respeito a direitos e sanções que o principal, após contratado com o agente, reteria. Em um sentido mais amplo, porém, um principal poderia executar alguns de seus objetivos de controle antes mesmo de delegar certos poderes.

A literatura baseada na teoria do principal-agente identifica, assim, alguns meios pelos quais um principal poderia conter os custos da agência: (1) Desenho dos mecanismos; (2) Triagem e seleção do tipo de contrato; (3) Monitoramento e comunicação de requisitos; e (4) Supervisão institucional (LUPIA, 2003). Os dois primeiros são mecanismos pelos quais entidades procuram conter as perdas de agência *ex ante*, ou seja, antes de celebrar qualquer contrato. Os mecanismos de controle restantes são maneiras de conter as perdas do organismo após o contrato ter sido feito (*ex post facto*).

A responsabilização *ex post* pode depender de informações produzidas pelo comitente (muitas vezes denominado do tipo ‘patrulha’), pelo agente (relatórios) ou por terceiros (controles institucionais, também chamados de ‘alarmes de incêndio’). Muitos mecanismos de controle servem, porém, tanto como meios de controle *ex ante* como *ex post*. Serão utilizados tanto para a escolha dos agentes, como para submetê-los a sanções (e cancelamento do ‘contrato’, se possível).

Roberta Maffio (2002), igualmente, considera que os instrumentos podem ser agrupados com base no fato de serem eles aplicados antes ou depois de que uma determinada política pública tenha sido implementada⁴⁴, sendo que alguns instrumentos teriam mais peso que outros. Maor (1999), por sua vez, sustenta que os instrumentos de controle adquirem ou o

⁴⁴ O que é semelhante ao desenhado por Lupia e McCubbins (1994).

formato de órgãos específicos (comissões, ouvidorias etc) ou a forma de procedimentos (interpelações, requerimentos de informação etc).

A partir da obra de Karl Loewenstein (1986), Charles Freitas Pessanha (1997) apresenta um outro tipo de tipologia, considerando não apenas o agente do controle, mas também o objeto do controle, especificando os mecanismos padrão para cada tipo de controle (quadro 3).

Quadro 3 – Mecanismos de Controle entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

CONTROLE DE	MECANISMOS
Legislativo sobre Executivo	Controle político sobre o exercício de funções Recusa de propostas legislativas Comissões parlamentares de investigação Comissões parlamentares de inquérito Nomeação de governantes (no parlamentarismo) Destituição de governo por voto de censura (no parlamentarismo) Destituição de governo por impeachment (no presidencialismo)
Executivo sobre Legislativo	Poder de veto a leis do Parlamento Faculdades legislativas do Executivo Emissão de regulamentos de execução Poder de dissolver Parlamento (no parlamentarismo) Poder de veto a projetos de lei do Legislativo (no presidencialismo)
Judiciário sobre Executivo	Controle da constitucionalidade das leis do Governo Supervisão de concordância de ações/base legal Controle judicial sobre administração pública Controle judicial sobre jurisdição administrativa Decisão arbitral sobre conflitos no exercício de funções
Judiciário sobre Legislativo	Controle da constitucionalidade das leis do Parlamento Decisão arbitral sobre conflitos no exercício de funções

Fonte: LOEWENSTEIN, 1986

Como parece agora claro, controle político ou controle parlamentar são objeto de interesse dos filósofos políticos, desde John Locke (1998) ou Montesquieu (1995), ou dos Federalistas (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003), quando se debruçaram sobre o desenho ideal do governo e da distribuição do poder entre diferentes entidades (que se controlariam mutuamente). Embora o Direito Constitucional e a Filosofia Política pareçam ter tido maior preocupação em teorizar sobre o lugar desse controle político e de definir, mesmo que apenas formalmente, seus limites e os papéis dos agentes envolvidos, um interesse crescente pela própria democracia, impulsionado no imediato pós Segunda Guerra e, mais a frente, por uma terceira onda de (re)democratização no mundo, incluindo a Europa Oriental e a América Latina, trouxeram para a ordem do dia da Ciência Política, principalmente sobre a influência

do Novo Institucionalismo, a avaliação dos mecanismos de controle e sua relação, entre outras coisas, com a própria qualidade da democracia em diversos países.

Há uma diversidade de trabalhos nessa direção, focalizando o Orçamento público, políticas públicas, comissões parlamentares de inquérito, entre tantas outras. Como indicado mais acima, houve também um grande esforço por definir e caracterizar os diversos mecanismos de controle disponíveis no parlamento. No entanto, enquanto papel ou função parlamentar separada não encontra um espaço adequado.

No caso brasileiro, faça-se justiça a Argelina Figueiredo (2001), que produziu trabalho sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, comparando dois períodos da história da República e que se tornou uma referência sobre o assunto, e a Leany Lemos que desde 2005, com a conclusão de seu doutoramento, vem tratando do assunto, e mais recentemente, em parceria com Timothy Power (2011; 2013), ampliando dados e análises do uso dos mecanismos de fiscalização e controle nos presidencialismos de vários países latino-americanos.

A tese de doutorado de Leany Lemos, com o título *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*, foi o primeiro trabalho em língua portuguesa a tratar dos condicionantes do controle horizontal do poder legislativo sobre o poder executivo e, ademais, por meio de um estudo comparativo. Buscava-se responder à pergunta de pesquisa: quais os poderes explicativos das teorias do legislativo aplicadas ao controle horizontal do poder executivo? Da mesma forma que essa literatura busca descrever as condições e explicar o resultado da aprovação de leis, eu indago: como se dá o controle do poder executivo pelo parlamento, e o que afeta esse controle?

A pesquisa conclui que, diferentemente, do que os Estudos Legislativos costumam apontar, há no Brasil (e na América Latina) um legislativo bastante ativo que, apesar de todas as limitações, “busca exercer sua atividade de controle, ainda que sujeito aos constrangimentos ambientais” (LEMOS, 2005, p. 187).

Das variáveis independentes utilizadas pela pesquisadora, concluiu-se que a filiação partidária apresentava pouca relevância na determinação de apresentação de propostas de controle, e que o calendário eleitoral efetivamente afeta o volume do controle, sendo maior em anos não eleitorais. Sobre o peso da organização legislativa, incluindo aí a divisão de trabalho entre Plenário e as comissões, os dados analisados pela autora apontam para o fato de

o Plenário deter o ativismo no controle horizontal, embora ressalte que a análise levou em conta, apenas, o volume, sem considerar a profundidade e o conteúdo do controle.

No tocante às variáveis ‘governo dividido’, apoio presidencial e o efeito lua-de-mel, no caso brasileiro, multipartidário e com alta fragmentação, a autora faz as seguintes ressalvas e aponta as seguintes conclusões:

- a) o conceito de governo dividido deve ser relativizado, motivo pelo qual analisa o impacto do volume de controle em relação ao tamanho da coalizão (segundo medida proposta por Amorin Neto (2002)). Nesse caso, governo dividido (tamanho da coalizão), a conclusão é que os controles são “exercidos acima das relações que se estabelecem entre o parlamentar e o partido, seu partido e o governo” (LEMOS, 2005, p. 161), de forma que os parlamentares usam o controle para pressionar o Executivo, barganhar e corrigir assimetrias informacionais em relação ao governo;
- b) O apoio presidencial (porcentagem que representa a fórmula de “popularidade positiva – popularidade negativa” (LEMOS, 2005, p. 168)), mostrou-se relevante, assim como o é para o sucesso na produção legislativa. Estrategicamente, o Congresso evitará desgastar-se em face de um presidente com altas taxas de apoio da opinião pública;
- c) Por fim, o efeito lua-de-mel, que para a autora refere-se aos primeiros seis meses de governo. O primeiro ponto a ressaltar é que os presidentes reeleitos não usufruem dos benefícios de tais períodos. Restou comprovado que, em termos de números absolutos, no agregado, os inícios de mandato presidencial e congressional apresentam uma diferença, a menor, de cerca de 20% em relação a outros período no volume de controle.

A autora conclui, assim, que o Congresso brasileiro tem capacidade para interpelar autoridades e requerer informações e documentos, mas demonstra pouca capacidade para afetar, significativamente, a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais. Ficou evidenciado, também, que, embora o Executivo, em virtude dos poderes desproporcionais altamente concentrados, tenha formas de “burlar” o controle, o Legislativo, dentro do que pode fazer, é bastante ativo e busca exercer, efetivamente, sua atividade de controle, a despeito, como ressaltado acima, dos constrangimentos ambientais.

Em trabalho de 2006, *Horizontal accountability in Brazil: Congressional oversight of executive branch*, a autora retoma parte de seus achados na pesquisa de doutoramento, e ressalta o aspecto da fiscalização ou do controle, analisando as mesmas variáveis e

focalizando a quantidade e os tipos de controle (*oversight*). Ali também reforça a importância do controle horizontal como variável relevante para compreender como o parlamento e o Executivo interagem nas democracias modernas, além de ser um elemento chave para medir a qualidade da democracia.

Sobre os debates em torno da *accountability* horizontal, lembra que a partir dos anos 1990, estes cresceram em vigor, centrando-se em duas questões: a validade da *accountability* horizontal e as instituições preferenciais para o controle (*oversight*). No primeiro caso, o foco da discussão era a própria possibilidade de algo como *accountability* horizontal, para o que muitos autores respondem negativamente, ressaltando a *accountability* vertical como precedente ou única. A autora chama a atenção para o que considera limitações da *accountability* vertical, e de como a existência simultânea com a *accountability* horizontal poderia contribuir para aperfeiçoar aquela.

No que diz respeito a saber que instituição ideal exerceria melhor o controle, sistemas internos, o judiciário ou o Legislativo, a autora acredita que o Legislativo tem mais incentivos para o exercício do controle, bem como mais legitimidade do que, por exemplo, o Judiciário (que seria a escolha de outros autores, como Shapiro (2003)). Constitucionalmente, o parlamento tem a função de controle e, ao mesmo tempo, está sujeito à *accountability* vertical, o que não ocorre com o Judiciário nem com as agências de controle interno. Além disso, as Legislaturas seriam mais inclusivas e plurais, refletindo a diversidade cultural, sendo também mais transparentes, e seus processos de tomada de decisão menos insulados.

Perguntando-se o que poderia afetar a função de controle do Congresso sobre a administração, a autora explicita suas perspectivas teóricas: a da escolha racional, neo institucionalista, e aquela centrada no Presidente, que são combinadas para dar conta do que ela considera complexo e dinâmico a ponto de ser compreendido sob um único aspecto. Desse modo, reconhece as fragilidades de cada uma das teorias eleitas, quando pensadas individualmente.

Testando as mesmas hipóteses expostas anteriormente, a autora confirma seus achados e ressalta a existência de um controle legislativo no Brasil, e que este serve para corrigir assimetrias informacionais, assim como demonstram a vitalidade do Legislativo, o que não quer dizer que mais trabalho qualitativo não deva ser feito para o tornar claro o quão profundamente os legisladores estão realmente próximos de uma supervisão da administração.

Assim, embora os legislativos latino-americanos possam até ser considerados fracos em face de presidentes fortes, exercendo um papel secundário como formuladores de políticas, têm ainda uma missão fundamental na fiscalização das atividades do Executivo, considerando suas limitações e possibilidades. Mesmo presidentes fortes têm que prover informação, documentação e explicações para o Congresso que tem algum nível de *expertise*, recursos e vontade política para exercer sua função de controle.

Em trabalho de 2010, *Legislative Oversight of the Executive Branch in Six Democracies in Latin America* (LE MOS, 2010a), a autora volta a tratar do controle (*oversight*) legislativo, descrevendo e comparando os instrumentos constitucionalmente ou regimentalmente previstos em seis países da região – Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela – uma amostra de democracias emergentes e em plena luta para consolidar suas instituições.

Nesse trabalho, reforça um outro achado, o de que, mesmo em países com um desenho constitucional que estabeleça presidências fortes, não há impedimento da existência e uso efetivo de instrumentos institucionais na fiscalização do poder Executivo, ou seja, mesmo um legislativo considerado reativo (COX; MORGENSTERN, 2001) pode promover algum grau de controle sobre o governo.

Sobre o que afetaria o controle parlamentar no Brasil, há uma confirmação dos seguintes achados: a) Membros de todos os partidos, independente do espectro ideológico, exercem funções de fiscalização e controle; b) Campanhas eleitorais afetam, negativamente, o volume de controle, assim como o efeito lua-de-mel também afeta; c) A popularidade presidencial seria insignificante para explicar o volume de iniciativas; d) O sistema bicameral brasileiro parece impactar diretamente no tipo de controle (o Senado seria mais orientado à fiscalização e ao controle); e) A organização do Legislativo importa (o Plenário exerceria mais a função de controle do que as comissões); e f) O tamanho da coalizão não tem impacto no volume de fiscalização e iniciativas de controle.

Lemos, em co-autoria com Timothy Power (2013)⁴⁵, trata dos determinantes do Controle Horizontal em parlamentos reativos, com enfoque no Brasil e com dados de 1988 a

⁴⁵ Uma versão anterior de 2011 (LE MOS; POWER, 2011) já condensava comentários ao trabalho já apresentado em 2007, no V Congresso Europeu CEISAL de Latinoamericanistas, Bruxelas; e no workshop *Legislative Oversight, Influence e Autonomy: Changing the Balance of Power*, em New York.

2005. A variável dependente utilizada é o que denominaram “intensidade” do controle, “baseada em uma codificação intuitiva dos mecanismos, do menos ao mais severo, segundo as possíveis consequências para o executivo” (LEMOS; POWER, 2013, p. 393).

Os mecanismos de controle considerados foram: Requerimentos de Informação, Propostas de Fiscalização Financeira e Controle, Convocação de Ministro, e Audiências Públicas, cada uma com um peso, de 1 a 4, sendo 4, portanto, o índice de potência. Considerando ser o controle legislativo o resultado de um jogo de relações entre Executivo e Legislativo, objetivou-se, por meio das variáveis independentes, capturar as posições relativas dos dois jogadores.

Os indicadores de poder, estratégia e comportamento presidencial utilizados, no caso do Executivo, incluíram popularidade presidencial, tamanho da coalizão do presidente no Congresso, apoio legislativo e ação unilateral. Do lado do Legislativo, agregou-se informações sobre origem das iniciativas (por cada Casa legislativa), a posição política do proponente perante o Executivo, reputação ideológica do partido do proponente e o nível de modernização socioeconômica do eleitorado do proponente.

Para o que nos interessa, os resultados empíricos da pesquisa consideraram um modelo mais simples, que examinou a frequência e a intensidade do controle legislativo ao longo do tempo, dividido em dois momentos: um incluiu como medida de apoio presidencial o número de cadeiras pertencentes à coalizão e o outro contemplou o sucesso presidencial nas votações nominais. Esse modelo simples considerou como unidade de análise os meses, mostrando-se exitoso na previsão do controle mensal ponderado.

Outro modelo considerou como unidade de análise as atividades individuais de controle legislativo, cada medida recebendo uma pontuação por seu grau de constrangimento político imposto ao presidente. Esse modelo não contempla a frequência ou a intensidade do controle ao longo do tempo, mas foca o potencial de cada uma das iniciativas de controle.

As conclusões podem ser assim sintetizadas (LEMOS; POWER, 2013, p. 401-404): 1) “tanto o prestígio político do presidente quanto sua relação com o Congresso são de fundamental importância quando se trata de controle”, embora de “maneiras muito contraditórias”; 2) “à medida em (sic) que aumenta a coalizão governista, também aumenta a quantidade de controle legislativo”, embora haja suspeita de “que uma grande parte desse controle surge dentro das próprias coalizões”; 3) assim parece razoável assumir que “o controle legislativo é exercido dentro de um contexto da política de coalizão, no qual

legisladores buscam acesso a recursos controlados pelo Poder Executivo”; e 4) “utilizam as iniciativas de controle como uma das formas de barganhar com o / a presidente”.

Os modelos testados mostraram-se compatíveis com uma interpretação dos cenários de governos de coalizão, em que se poderia ver “a iniciativa de uma proposta de controle legislativo como o primeiro passo de uma barganha com o Poder Executivo” dominante, na qual senadores “apresentem iniciativas de controle mais fracas do que deputados, e que parlamentares de estados mais pobres apresentem iniciativas mais fortes do que parlamentares de estados mais ricos”, de forma que “quanto maior o apoio, mais iniciativas de controle serão introduzidas” (LEMOS; POWER, 2013, p. 403).

Um achado mais geral, quando se utiliza “diferentes variáveis dependentes e distintas estimativas” é que “o controle é fortemente mediado por indicadores de apoio e prestígio presidencial”. De forma que parece certo afirmar que a centralidade presidencial em sistemas de legislativos reativos, se “coaduna com termos identificado como melhores preditores do controle legislativo, a posição do presidente junto à opinião pública e junto ao Congresso” (LEMOS; POWER, 2013, p. 404).

Concluem, por fim, que embora se possa ter um Congresso contido, ou intimidado, pela popularidade presidencial, os modelos mostram que a convergência entre Executivo-Legislativo, confirmariam a importância da *accountability* horizontal. Dessa forma, “quanto mais o presidente domina o parlamento, mais o parlamento tende a responder com controle e supervisão” (LEMOS; POWER, 2013, p. 404). Essas reações aprimorariam, no longo prazo, a *accountability* horizontal.

Dedicaremos-nos a seguir em situar as Legislaturas avaliadas por nós, tentando fornecer uma narrativa analítica mínima, algumas *critical junctures*, para em seguida determo-nos nos dados propriamente ditos.

CAPÍTULO II

METODOLOGIA

Não há uma única regra, ainda que plausível e solidamente fundada na epistemologia, que não seja violada em algum momento. (...) todas as metodologias, até as mais óbvias, têm seus limites.

(FEYERABEND, 2007, p. 36; 49)

Devemos realmente acreditar que as regras ingênuas e simplórias que os metodólogos tomam como guia são capazes de explicar tal “labirinto de interações.

(FEYERABEND, 2007, p. 32)

Seria ilegítima “uma separação rigorosa entre o método e a investigação concreta, que são as duas faces de uma mesma moeda. De fato, parece certo que o método só se encontra na própria investigação e que esta só pode ser válida e frutífera na medida em que toma consciência, progressivamente, da natureza do seu próprio avanço e das condições que lhe permitem avançar”

(GOLDMANN, 1985, p. 7)

Peça a um cientista que diga como concebe o método científico e ele adotará uma expressão ao mesmo tempo solene e decepcionado: solene porque sente que deve apresentar uma opinião e decepcionado por não conseguir esconder o fato de que não tem uma opinião a apresentar.

(MEDAWAR, 1968)

AS HIPÓTESES

A pesquisa trata do desempenho parlamentar, especificamente dos deputados federais, em linha direta com os problemas postos pela perspectiva das duas arenas, conforme estabelecido por David Mayhew (1974). O objeto escolhido, no entanto, os instrumentos de fiscalização e controle, como índices do exercício da função de controle político, não é habitualmente tratado na Ciência Política nesse sentido.

A nossa hipótese 1 aponta para a reeleição, a arena eleitoral, como alvo da atuação parlamentar na arena eleitoral. O uso dos instrumentos de fiscalização e controle seria, nesse sentido, mais uma estratégia disponível para o parlamentar individual aumentar suas chances de reeleição. O contraponto, ou a hipótese alternativa, diz que o uso de tais instrumentos visam, legítima e motivadamente ao controle político *per si*, e no caso dos Requerimentos de Informação, visaria obter informação relevante e, assim, reduzir as incertezas e melhorar, portanto, o próprio desempenho parlamentar.

A hipótese 2 aponta para a identidade parlamentar e, nesse sentido, o desempenho parlamentar seria um índice dos papéis relevantes dentro do parlamento, ou as variáveis que compõem o que denominados de desempenho parlamentar nos permitem tratar dos papéis parlamentares. O foco é a arena parlamentar e a função de controle político na Câmara dos Deputados do Brasil. A tese inicial de que a função de controle político é invisível ou, melhor, invisibilizada, deve ser levada ao extremo e permitir testar se tal fenômeno é consequência do entorno institucional ou, ao menos no caso aqui estudado, o brasileiro, é resultado da característica preponderantemente individual das iniciativas de controle.

Focamos 4 (quatro) Legislaturas em particular, (1995-1998; 1999-2002; 2003-2006; e 2007-2010), correspondentes aos dois mandatos do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (50^a. e 51^a Legislaturas) e do ex-Presidente Luiz Inácio LULA da Silva (52^a. e 53^a. Legislaturas), mas, para fins de controle, mantivemos dados e projeções sobre as 49^a e 54^a Legislaturas. É um período relativamente longo e alcança dois governos cujos partidos

apresentam-se, desde sempre, como portadores de projetos alternativos e, no Congresso Nacional, como oposição um ao outro⁴⁶.

Esse período mostra-se interessante: por corresponder em grande medida à consolidação efetiva da nossa democracia; pelo fato de dois governos distintos terem se alternado, com composições nas coalizões formadas em cada mandato muito parecidas no Congresso, inclusive na formação de maiorias; por ser esse mesmo período objeto de avaliação pelo *mainstream* da ciência política brasileira; o que nos possibilitaria lançar um olhar distinto, a partir de uma outra perspectiva, confrontando, assim, para refutar ou reforçar, avaliações já tidas como axiomáticas quanto ao comportamento parlamentar brasileiro.

Recoloquemos nossas perguntas de pesquisa e nossas hipóteses para tratar da metodologia adotada.

As perguntas de pesquisa:

Os mecanismos de controle estabelecidos na e pela Constituição Federal de 1988 viabilizaram o exercício do controle político pelos parlamentares? O que explica seu uso, ou desuso, pelos parlamentares individuais?

As hipóteses:

H1 Os parlamentares usam os instrumentos de fiscalização e controle mais como meio para barganha (*pork-barrel*) ou atendimento a demandas de seus grupos de apoio (*casework*).

H2 Os parlamentares utilizam os instrumentos de fiscalização e controle para criar ou fortalecer uma identidade.

Se seguirmos Niskanen (1971; 1973) e Fiorina (1979; 1989) e seu modelo de escolha racional, no qual se colocariam três atores racionais e ações interdependentes: os burocratas, os congressistas e o eleitor, parece correto perguntar se os instrumentos de fiscalização e controle e, em particular, os Requerimentos de Informação permitem aos parlamentares aumentar a oferta de *casework* a seu eleitorado. Os burocratas, na figura do ministro, não

⁴⁶ O período relativo ao primeiro governo Dilma Roussef (2011-2014) mostrou-se interessante porque, sendo continuidade do governo Lula e, portanto da permanência do Partido dos Trabalhadores no Governo, coloca-se a possibilidade de observar se essa permanência de um partido tradicionalmente de esquerda por um período tão longo, apontando uma possível hegemonia, incidiria sobre o uso dos mecanismos de controle.

apenas dependem dos parlamentares para um conjunto importante de decisões, orçamentárias e legais, como estão obrigados a fornecer informações quando solicitados.

Do lado da demanda, do eleitor, o que o parlamentar oferecer ou mostrar que fez, que está fazendo, ressaltando a importância de sua atuação para resolução problemas, para o aumento do bem-estar, ou mesmo para forçar o governo a recuar diante de decisões com impactos negativos para o eleitorado. Ao mesmo tempo, o parlamentar pode utilizar a informação de que dispõe, e as possibilidades de uso dela para barganhar junto ao governo. Então a hipótese parece plausível.

Dentro da perspectiva neoinstitucionalista, em particular naquela da escolha racional, os agentes políticos, os parlamentares no caso, são maximizadores de utilidade⁴⁷. Esta é a tese da conexão eleitoral⁴⁸, conforme já apresentado anteriormente, cuja ideia central é simples, ainda vigente, de que os parlamentares, embora não tenham em mente apenas a reeleição, continuam tendo-a como seu objetivo dominante (ARNOLD, 1990).

Embora nosso enfoque ressalte o parlamentar individual, e inevitável ponderar o peso porém os efeitos da disciplina partidária (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008) sobre o uso dos instrumentos de fiscalização e controle. Junto com isso, variáveis como tempo do mandato, cargos assumidos e expertise, que ressaltariam ou dariam peso ao indivíduo contrastam-se com a filiação partidária e a participação na coalizão que, por sua vez, dariam peso ao institucional.

De toda sorte, a hipótese 1 nos permite ponderar sobre a importância ou não do uso dos instrumentos de fiscalização e controle. A hipótese 2, por sua vez, amplia a discussão e assume que o uso ou não dos mecanismos de fiscalização e controle e a própria função de controle têm importância especial na arena parlamentar, importando menos diretamente as estratégias de *credit-claim* (*pork-barrel* e *casework*) e mais estratégias de *position-taking* – para aumentar seu prestígio e influencia, seja em comissões, seja no partido, seja como especialista ou intermediador.

⁴⁷ ‘*utility-maximizer*’, na teoria do consumidor (CARERA-FERNANDEZ, 2009) indica a propensão em agir sempre de forma a, com o menor custo, adquirir aquilo que maximize a utilidade do bem, ou a satisfação da necessidade. Implica a concepção de um sujeito que, em situações de restrição orçamentária, sempre calcula e opta pelo que lhe trará maior benefício, ou seja, o sujeito sempre faz uma escolha ótima, na qual a utilidade alcança seu grau máximo. Obviamente que esse sujeito tem um conjunto de preferências consistente e bem definido e que sabe o como suas escolhas pessoais afetarão essas preferências, um sujeito racional enfim.

⁴⁸ Para o caso brasileiro, conferir os trabalhos de David Samuels (2000, 2002^a, 2002b, 2008), Carlos Pereira e Bernardo Müller (2003) e Nelson Rojas de Carvalho (2003).

Uma abordagem sobre a orientação por papéis introduz um olhar distinto para a atuação parlamentar, ao procurar identificar se ela se dá priorizando ou motivada por um papel ou função específica presente no parlamento. Num ambiente institucional em que as lideranças partidárias têm uma importância muito grande e em que o partido e o tamanho das bancadas tem impacto fundamental no acesso a recursos dentro do próprio parlamento (estrutura das lideranças partidárias, cargos em comissão, indicação para presidir comissões, participar da Mesa diretora etc), ponderar sobre o peso da orientação da ação parlamentar por papéis pode revelar escolhas de identidade com vistas a não se perder em ambiente com alto grau de incerteza.

Por outro lado, o próprio uso de certos instrumentos de fiscalização e controle pode revelar, pela análise de conteúdo, o comportamento parlamentar ou, pelo menos, servir como medida de tal comportamento.

O DESENHO DA PESQUISA

Valemo-nos de dados e informações disponíveis na Câmara dos Deputados, por meio dos Sistemas de Informação Legislativa (Sileg), módulos proposições e deputados, de Legislação (Legin), Taquigrafia (Sitaq), mas também sob gestão da Secretaria Geral da Mesa, no caso da movimentação parlamentar e Requerimentos de Informação com respostas classificadas com sigilo, bem como de bases próprias do Centro de Documentação e Informação, em especial da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação e da Coordenação de Arquivo.

Adicionalmente usamos os dados sobre eleições disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral e dos dados tratados pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), assim como dos dados disponíveis nas publicações do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV). As análises e consolidação foram realizadas por nós⁴⁹.

⁴⁹ Os casos em que a informação ou apresentação de dados for de terceiros estarão devidamente referenciados

Embora tenhamos feito uma avaliação prévia do uso de todos os instrumentos de fiscalização e controle disponíveis na Câmara dos Deputados⁵⁰, assim como da produção legislativa, concentramo-nos, especialmente, na análise dos Requerimentos de Informação, dado seu caráter de uso individual. No entanto, para fins também de controle e contraponto, na apresentação dos dados por Legislatura, sempre indicaremos a atuação legislativa e o uso das Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), classificados por partido político e a participação deste na coalizão.

Embora o interesse seja o uso dos instrumentos pelos parlamentares individuais, a filiação partidária será medida como variável independente, bem como a participação do partido na base de apoio ao governo, o que permite avaliar o peso da disciplina partidária no exercício da função de controle parlamentar.

A participação dos partidos na coalizão que apoia o governo em cada momento varia ou pode variar por motivos diversos, inclusive motivada pela composição para eleições futuras, por causa de acordos frustrados etc. Muitos autores dividem a Legislatura em partes, quase sempre coincidentes com as sessões legislativas. Assim, numa mesma Legislatura, teríamos diversas ‘coalizões’, para as quais se indica que partidos dela tomaram parte. Em nosso caso, tratamos da coalizão na Legislatura, que seria aquela mais estável durante o período de sua duração. Não vislumbramos maiores prejuízos para assim proceder.

Considerando a tese da conexão eleitoral, o uso dos mecanismos de fiscalização e controle, e em particular o uso de Requerimentos de Informação, tem como medida possível o quanto o conteúdo dos requerimentos se aproxima de interesses locais (paroquiais)⁵¹ ou, ao contrário, teria abrangência nacional.

Alternativamente, como já adiantado, outra tese seria a de que o uso dos requerimentos de informação teria por fim realmente a correção da assimetria informacional.

⁵⁰ Devidamente apresentados na seção sobre atuação parlamentar (p. 120-139)

⁵¹ Como lembra Shane Martin (2011, p. 1), encontraremos na ciência política, em seus diversos subcampos ou áreas, terminologias distintas para descrever fenômenos idênticos ou muito proximamente relacionados. Estudiosos do Legislativo podem falar de ‘orientação para o eleitor’ (*constituency orientation*), e paroquialismo, enquanto aqueles dedicados aos estudos eleitorais ou economistas políticos podem falar de “voto pessoal”, ‘sistemas centrados no candidato’ ou ‘localismo’. O autor ainda identifica na literatura mais recente a diferenciação do voto pessoal como próprio de regimes centrados no partido ou com partidos fortes, enquanto os estudiosos do Legislativo tendem a diferenciar orientação para o eleitor dos papéis de liderança e política.

Assim, o uso do instrumento seria esperado daqueles com menor acesso ao governo ou a seu aparato administrativo, ou seja, possivelmente os mais jovens ou menos experientes. Nesse caso, um vínculo entre o tempo de mandato/idade e o uso efetivo dos requerimentos poderia lançar alguma luz sobre a questão.

No entanto, se considerarmos o entorno institucional, o uso dos mecanismos de fiscalização e controle podem ser usados pelo simples fato de estarem à disposição, o que não seria possível mensurar, porém, apenas com os dados de uso. Além disso, os partidos políticos poderiam incentivar mais ou menos o exercício de uma dada função e ter mais ou menos expertise no uso de um ou outro mecanismo. Não é absurdo imaginar, portanto, que os parlamentares podem ter acelerada sua curva de aprendizagem sobre estratégias e sobre atividades que o ajudem em sua atuação. Tendo em vista uma certa cultura e um conjunto de rotinas que o antecedem, e que o partido ou outros órgãos podem facilitar a disseminar ou compreender, há motivos para acreditar que o uso de tais mecanismos possam estar fortemente vinculados a partidos ou pessoas que agiriam como replicadores ou modelos para novos parlamentares.

Em ambos os casos, no entanto, a finalidade do controle da ação governamental pode ser a motivação principal, de modo que, espera-se, seja um instrumento utilizado prioritariamente pelo Minoria, pela Oposição. De toda sorte, nessa perspectiva, dados sobre a filiação partidária seriam básicos e, espera-se, a participação na coalizão deveria ser elemento inibidor do uso de mecanismos de fiscalização e controle e, portanto, de Requerimentos de Informação.

Analizamos o conjunto de proposições legislativas apresentadas ao longo das 49^a, 50^a, 51^a, 52^a, 53^a e 54^a Legislaturas, tanto pelos deputados federais quanto pelo Poder Executivo, ressaltando tanto a iniciativa quanto o sucesso no processo legislativo dentro da própria Legislatura. Do mesmo modo, no mesmo período, consideramos todos os instrumentos de fiscalização e controle disponíveis na Câmara dos Deputados, para formar um quadro adequado do desempenho parlamentar.

Com esse grande quadro em mente, organizamos os dados por Legislatura e por partidos políticos em atuação na Câmara dos Deputados em cada uma das Legislaturas analisadas. Indicamos sempre o tamanho das bancadas partidárias, sua produção legislativa e

o uso que a bancada fez dos Requerimentos de Informação e, como controle, também das Propostas de Fiscalização e Controle.

Uma vez que o tamanho da bancada precisaria ser controlada para fins de análise, de forma a que o simples peso numérico não nos fizesse chegar a conclusões apressadas, optamos por usar um índice de potência para medir a efetividade, tanto da produção legislativa quanto do uso dos instrumentos de fiscalização e controle. Em primeiro lugar, o tamanho da bancada, conforme antecipamos, foi captada em relação a toda a movimentação partidária dentro da Legislatura. Assim, foram contabilizados todos os membros de partido que, seja como suplentes ou titulares, passaram pela Câmara dos Deputados no período.

Há uma orientação em isolar-se os membros que não permaneceram durante todo o período, mas considerando as coligações partidárias e a intensa movimentação parlamentar, em praticamente todas as siglas presentes, além das trocas e fusão de partidos, o que pareceu mais prudente foi a manutenção de todas as siglas e a inclusão de todos os parlamentares que em algum momento passaram pela Casa legislativa na Legislatura analisada. Isso permitiu manter todas as iniciativas tanto legislativas quanto de uso dos mecanismos de fiscalização financeira e controle, o que de outro modo teria que ser isolado quando da exclusão de parlamentares do conjunto a ser investigado.

Assim, tomou-se o total de parlamentares em cada Legislatura e a taxa de potência de iniciativas legislativas ou de uso de mecanismos de fiscalização e controle corresponderia ao percentual da bancada em relação a esse total e ao total de iniciativas no período. Supondo um número de iniciativas per capita, ao utilizar a taxa de potência, nos é permitido verificar, mesmo que de maneira apenas aproximada, o que seria o número potencial de uso ou iniciativa de cada partido. Desse modo, ajusta-se o número efetivo de iniciativas e verifica-se se elas estão acima ou abaixo da capacidade efetiva do partido, considerando sua bancada.

SOBRE OS TESTES

Num primeiro momento, deve-se considerar como variável dependente o número total de mecanismos de fiscalização e controle propostos. As variáveis independentes seriam o tamanho da bancada, mas, principalmente, a participação ou não na coalizão. Ressaltamos que concentramo-nos, essencialmente, nos Requerimentos de Informação e nas Propostas de

Fiscalização e Controle. Além da propositura, acrescentamos uma medida de sucesso, a saber, se a iniciativa resultou em bom termo.

Quando se trata do processo legislativo, a medida do sucesso do desempenho parlamentar nesse quesito é a transformação em norma jurídica das proposições apresentadas. Embora, como já adiantamos, não seja esse nosso objeto, consideramos que a comparação do desempenho parlamentar no exercício da função legislativa com a do exercício na função de controle tornaria mais forte nossa avaliação.

Optamos por limitar a taxa de sucesso à própria Legislatura. É possível aos parlamentares reeleitos que eles tenham suas proposições transformadas em norma jurídica em outra Legislatura que não aquela em que foram apresentadas. Como a comparação, nesse caso, se dá com o desempenho do Poder Executivo e sua capacidade legislativa e, por isso mesmo, consideram-se o mandato do presidente, é de praxe que a avaliação da capacidade legislativa do Poder Legislativo também considere o mandato presidencial que, em grande medida, equivale ao da Legislatura⁵² e, em igual medida, ao tempo de mandato dos parlamentares.

No caso dos mecanismos de fiscalização e controle, a taxa de sucesso poderia ser medida de maneiras diversas. No caso das PFCs, o sucesso pode ser considerado como a aprovação do relatório final, pois somente nesse caso pode-se afirmar que a fiscalização chegou a termo, gerando recomendações ou provocando a iniciativa de uma proposição legislativa etc. No caso dos RICs, vez que é um instrumento que independe de órgãos colegiados e que não requer prestação de contas por parte do parlamentar, deve-se considerar outras possibilidades.

O fato de todo RIC ter obrigatoriamente de ser respondido pela autoridade a que foi submetido já o transforma, num primeiro nível como de sucesso garantido, muito embora a própria resposta possa ser inócua⁵³. Consideramos três aspectos: a) a paroquialidade ou paroquialismo, ou seja, se o RIC destina-se a obter informação sobre questões afetas à

⁵² Há uma tendência de separar-se a Legislatura em partes, a fim de observar se há variações significativas em cada sessão legislativa, comparando as sessões correspondentes em cada Legislatura analisada. As sessões legislativas vinculam-se à ocorrência das eleições municipais e estaduais (2ª e 4ª), e há um período denominado lua-de-mel (primeira metade da 1ª sessão legislativa), o que também pode ser considerado na análise.

⁵³ Ou não utilizável, dado seu volume e tecnicidade, o que demandaria do parlamentar e seu staff um tempo e uma competência técnica nem sempre disponível.

localidade, ao estado ou ao município (distrito eleitoral) do autor; b) o grau de sigilo da resposta, de forma a indicar que a informação é realmente sensível e com grande possibilidade de trazer ao autor do RIC redução de incertezas e maior capacidade de tomada de decisões ponderadas; e, por fim, c) a citação dos requerimentos em discursos, indicando que o RIC colabora na *position-taking* (MAYHEW, 1974).

O paroquialismo e o grau de sigilo seriam as dimensões que melhor corresponderiam a uma taxa de sucesso enquanto o uso do conteúdo da resposta ao RIC ou da própria apresentação do mesmo em discursos podem nos revelar se alguns autores em particular estariam mais propensos a vincular sua identidade ao desempenho da função de fiscalização e controle.

Num segundo momento, a variável dependente, para mantermos unidade com a tese da conexão eleitoral, seria o que demoninamos de índice de reeleição. Esse índice é obtido em razão do número de reeleitos, ao final da Legislatura, e em relação com o tamanho da bancada no mesmo período. Com isso, pode-se verificar se tanto a produção legislativa quanto o uso dos instrumentos de fiscalização e controle mantém correlação com a reeleição. Em geral, lembramos, utiliza-se a taxa de reeleição de um modo diverso, em relação ao número de candidatos à reeleição e analisados dentro da Legislatura seguinte. Aqui, interessa-nos o percentual de reeleitos em relação à bancada atual⁵⁴.

Antes de seguir para as variáveis independentes, é necessário esclarecer que, embora a análise dos RICs de informação seja feito por autor, e um a um, os testes iniciais para fixação do nosso modelo indicou que a apresentação dos dados totais, inclusive para incluir a disciplina partidária como contraponto, permitia a utilização do partido como agregador, de forma que será possível observar se há correlação entre o partido político e o uso dos mecanismos de fiscalização e controle. Do mesmo modo, a participação ou não na coalizão poderá ser medida e, assim, o pertencimento ao partido inevitavelmente é o modo de indicá-la.

⁵⁴ Há questões importantes que não ignoramos, mas que relativizamos para fins do nossos testes. Em primeiro lugar, nem todos os membros da bancada serão candidatos à reeleição. Alguns serão candidatos a outros cargos. No entanto, ao hipotetizar que todos os parlamentares visam à reeleição e considerando o tamanho da bancada, pareceu-nos não causar maiores prejuízos à ponderação, com a vantagem de medir o peso da bancada no próprio índice de reeleição.

As variáveis a serem consideradas por nós relacionam-se às teses acima elencadas e que nos permitirão testar as hipóteses 1 e 2 são explicadas abaixo:

1. **Vulnerabilidade eleitoral.** Considerando a tese da conexão eleitoral, seríamos levados a admitir que o uso dos Requerimentos de Informação visaria, primariamente, à arena eleitoral e não à minimização da assimetria informacional. Dada a dificuldade de medir efetivamente o que se passou a denominar vulnerabilidade eleitoral (SULKIN, 2005), poderíamos considerar como indicativos de maior vulnerabilidade: o tempo de mandato e o percentual de votos recebidos pelo parlamentar para a legislatura. A suposição é de que aqueles com valor percentual menor são mais vulneráveis que os com maior percentual de votos recebidos na corrida eleitoral. Os que já foram reconduzidos também poderiam ser considerados, em relação aos parlamentares calouros, menos vulneráveis. Se a conexão eleitoral, nesse sentido, for determinante, os candidatos de um mesmo Estado com menor taxa de votos, e os novatos em relação aos veteranos, tenderiam a aumentar sua produção de requerimentos de informação e também, igualmente, a dar-lhes um caráter mais paroquial. Quanto à taxa de votos, deveria-se considerar os deputados dentro de um mesmo distrito e sua performance na eleição para a Legislatura analisada.

Deliberadamente, não vamos problematizar neste trabalho qual indicador seria o mais efetivo. A margem eleitoral, por exemplo, sustenta que a hipótese da marginalidade (CAMPBELL, 1981) teria efeito sobre a ação parlamentar – quanto melhor votado, menos vulnerável estaria o parlamentar (LI, 2010; 2013), mas o uso desse indicador pode ser prejudicado por falta de dados disponíveis. O maior volume em gastos de campanha ou o maior percentual de votos no Estado poderia não ser coincidente, e dever-se-ia decidir em que momento o indicador seria considerado positivo, ou seja, efetivo na sinalização de menor vulnerabilidade.

Como temos outras variáveis para auxiliar no teste, e considerando o partido político como agregador, optamos por um indicador mais simples, o percentual de candidatos reeleitos, por partido, na Legislatura anterior, a que denominamos de índice de vulnerabilidade eleitoral (IVE)⁵⁵. Quanto mais alto o índice de reeleição, maior a

⁵⁵ Como já indicado, esse índice de vulnerabilidade eleitoral corresponde ao índice de reeleição na Legislatura imediatamente anterior. Ressalte-se que a opção por esse índice deixa de fora parlamentares de outras Legislaturas ou que efetivamente não sejam

probabilidade de que a vulnerabilidade eleitoral do partido como um todo seja pequena. A relação entre esse índice de reeleição e o uso numérico de RICs paroquiais podem nos ajudar a ponderar a relevância ou não do desempenho parlamentar na função de fiscalização e controle na reeleição.

2. **Paroquialismo.** Uma variável, por isso, que pode auxiliar no teste quanto à finalidade do uso dos RICs, se para corrigir a assimetria informacional ou se para barganhar/turbinar a reeleição, seria a da localidade, aqui tanto a região quanto o município⁵⁶. Seguindo as indicações de Shane Martin (2011), considerar-se-ia marca de localismo ou paroquialismo, o Requerimento de Informação que tiver uma ou mais das seguintes características:

- a) O parlamentar menciona sua cidade, distrito ou região?
- b) O parlamentar cita ou menciona um caso particular de sua região, cidade ou distrito?
- c) O parlamentar faz menção a obras ou construções que se localizem em sua cidade, distrito ou região?
- d) O parlamentar cita ou faz menção a membros de uma organização ou empresa particular cuja localização geográfica coincida com sua cidade, distrito ou região? E se a organização ou empresa for nacional, o parlamentar indicou especificamente algum caso ou relacionou a menção a eventos ocorridos ou com impacto para sua região, distrito ou cidade?
- e) O parlamentar cita ou faz menção a eventos locais, tais como festivais, festas, concursos etc, que tem ocorrência dentro da cidade, distrito ou região a que pertence?

Identificados os requerimentos que teriam caráter paroquial, ou local, estes deveriam ser calculados como percentual do número total de Requerimentos de Informação apresentados na sessão legislativa. Com isso, em tese, seria possível identificar, igualmente, o percentual de RICs de caráter Nacional.

tão vulneráveis assim, uma vez que antes da candidatura tenham ou estejam exercendo outros cargos eletivos, em níveis estadual ou municipal. Essa opção tivemos que tomar, vez que a elaboração de um índice mais afinado deveria considerar variáveis e dados em complexidade e quantidade que não poderiam ser tratadas no tempo e com os recursos disponíveis.

⁵⁶ Gostaríamos de ter adicionado outras questões, mas os dados coletados e o tempo para processamento não nos permitiriam. Poderíamos fazer, por exemplo, as seguintes perguntas: Parlamentares de capitais e municípios médios/grandes tenderiam a propor requerimentos com conteúdos menos paroquiais? As pesquisas mostram que haveria sim um impacto da geografia sobre a orientação ao eleitor (MARTIN, 2011), de modo que parlamentares de capitais/cidades grandes orientar-se-iam menos por questões locais. Julgou-se interessante conhecer a distribuição em termos regionais. Haveria, por fim, distinção entre áreas mais urbanizadas e outras menos, por exemplo?

3. **Caráter restrito da informação.** Informações com sigilo são valiosas, de forma que os que a elas têm acesso tendem a ser igualmente a serem valorizados. Essa variável poderá ser usada para verificar possíveis correlações entre o acesso a informação sigilosa e reeleição.
4. **Participação na coalizão.** Essa é uma variável *dummy* que nos permitirá medir se o pertencimento a partidos de apoio a governos restringe e quanto o uso de mecanismos de fiscalização e controle. Os Requerimentos de Informação, como outros mecanismos de fiscalização e controle, objetivariam, teoricamente, retornar para os parlamentares informações sobre políticas e a ações governamentais, efetivando a função de fiscalização. Se isso é verdadeiro, não seria demais supor que estes seriam utilizados prioritariamente pela oposição. Assim, a participação na coalizão deveria ser um fator inibidor, como já indicado, do uso do instrumento.
5. **Índice de reeleição.** Corresponde ao percentual de reeleitos para a próxima Legislatura, por partido, relativo ao tamanho da bancada na Legislatura investigada. A relação é direta entre o tamanho da bancada no momento e sua capacidade de manutenção. Isso deixa de fora, evidentemente, a capacidade de ingresso de novos parlamentares.
6. **Produção legislativa.** Refere-se ao quantitativo de proposições legislativas apresentadas durante a Legislatura, restritas aos Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Constituição. Não se ponderou a dificuldade de aprovação de cada tipo, apenas considerou-se o conjunto apresentado e agregou-se uma taxa de sucesso referente à aprovação⁵⁷ das proposições dentro do limite temporal da própria Legislatura.

PROCEDIMENTOS

Apresentados os dados da Legislatura, procedemos à análise de correlação, para identificar o grau de associação entre as variáveis, recorrendo ao coeficiente de Pearson⁵⁸. Em seguida, procedemos com a regressão linear, por meio do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários, em busca da força explicativa de algumas dessas associações.

⁵⁷ Remessa à sanção ou promulgação.

⁵⁸ O coeficiente de correlação de Pearson é uma medida do grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas, varia entre -1 e 1, sendo 0 a indicação de nenhuma correlação.

Vamos tratar número total de RICs apresentadas e sua taxa de paroquialismo, ao mesmo tempo, verificar se a apresentação de RICs é afetada pela participação, ou não, na Coalizão, e como isso sinaliza, no âmbito do presidencialismo de coalizão, tratar-se de um instrumento da Minoria. Deve-se verificar como, portanto, tal participação afeta outras variáveis, inclusive o desempenho legislativo e o próprio índice de reeleição.

Considerando o alto índice de competitividade de nosso sistema eleitoral, assim como um alto índice de fragmentação, dado o número de partidos políticos existentes, as conclusões a que poderemos chegar quanto à significância da correlação entre as variáveis, poderiam ser analiticamente complementadas com considerações sobre esses mesmos índices de competitividade e de vantagem dos candidatos a reeleição,⁵⁹.

A comparação, por fim, entre a produção legislativa e o uso dos RICs e outros instrumentos de fiscalização e controle deve permitir que se trace um perfil mais completo da atuação dos parlamentares, sua correlação com o pertencimento à coalizão e seu impacto na reeleição. Essa comparação serve de ligação entre a primeira e a segunda hipótese.

A HIPÓTESE 2

Para tratar nossa hipótese 2, dada a impossibilidade do tratamento completo do conteúdo das respostas dos Requerimentos de Informação, e do seu uso pelos parlamentares⁶⁰, nos deteremos na proporção mesmo de seu uso em comparação à atividade legislativa e ao como são, e quanto o são, usados em outros contextos e atividades.

Aqui, também, limitamo-nos a medir a presença do conteúdo da resposta ao requerimento em discursos, proposições legislativas e outros mecanismos de fiscalização e controle. Uma vez que consideramos a função de controle parlamentar uma função invisibilizada, o que pretendemos é vislumbrar durante a análise dos dados, mas também do contexto histórico, indicações que nos ajudem ao mesmo tempo justificar a existência de um papel parlamentar efetivamente disponível, performado e reconhecido enquanto tal e, por isso, com o qual os parlamentares possam identificar-se e desempenhar.

⁵⁹ Que antecede a Legislatura analisada.

⁶⁰ A análise dos conteúdos não é muito comum, estranhamente, nos Estudos Legislativos. Fala-se de produção legislativa, mas pouca atenção se dá ao que é produzido, salvo genericamente. No caso dos Requerimentos de informação, obviamente havia a dificuldade de acessar as respostas.

A análise desses dados fornecerá, acreditamos, um quadro alternativo para a atuação parlamentar, cujo enfoque, nesse caso, não seria apenas aquele da produção legislativa. Tendo como pano de fundo nosso presidencialismo de coalizão, talvez lance-se luz sobre descrições já tidas como absolutas sobre os parlamentares brasileiros: disciplina partidária, agenda do Executivo, interesse prioritário na arena eleitoral.

Durante a idealização do presente desenho, considerando que um levantamento preliminar mostra que o uso dos RICs tem sido constante em todo o período pós constituinte, mas também, considerando que a força desse instrumento foi efetivado exatamente na atual Carta Constitucional, a análise poderá revelar se ocorreu alguma mudança no próprio modo de utilizá-lo e se, embora de cunho eminentemente individual, os partidos ou lideranças teriam se apropriado deles, especializando-se em seu uso, por exemplo.

A hipótese 2 contrapõe-se à tese de que os parlamentares agem visando, prioritariamente, à Arena Eleitoral. A ideia de papéis parlamentares inicialmente não nos pareceu útil, diante do fato da invisibilidade da função de fiscalização e controle⁶¹. No entanto, durante a análise de alguns discursos, e diante dos dados do desempenho parlamentar, identificamos um tipo de papel que abarcaria o uso dos instrumentos de controle como índice do bom cumprimento da função parlamentar como um todo, fazendo-nos considerar esse papel relevante para nossa discussão.

Podemos considerar os papéis como rotinas por meio das quais o político executaria funções relacionadas às responsabilidades e competências próprias (STROM, 1997a, 1997b), conforme uma imagem padrão compartilhada entre os próprios políticos e ou com os cidadãos a quem representa. Embora saiba-se que ninguém exerce apenas um único papel (GOFFMAN, 1992, 2012), ou seja, que somos multifuncionais, alguns desses papéis podem sobressair, tornando-se mais relevantes e moldando o que seria o sinal mais característico da identidade da pessoa.

Mesmo sem falar ainda em papéis, os Estudos Legislativos inspirados pela e na Ciência Política norte-americana relacionam a identidade parlamentar principalmente à função legislativa e as avaliações sobre a performance parlamentar costuma dar-se a partir desse ponto, ignorando outros aspectos da atuação ou comportamento parlamentar.

⁶¹ O que nos confirmara o PML 2009 (POWER; ZUCCO, 2011).

Reconhece Jewell (1970, p. 484 apud ANDEWEG, 2012, p. 66) que “o valor da análise de papéis para muitos cientistas políticos repousa em seu potencial para melhorar explicações e predições do comportamento legislativo. Apesar disso, esse potencial permanece, na prática, altamente não realizado”

No entanto, outra tradição (SEARING, 2012), mesmo ainda limitada pelo neoinstitucionalismo, enxerga, pelo menos, quatro grandes conjuntos de responsabilidades às quais associam-se alguns papéis⁶²:

Quadro 4 – Papéis Parlamentares, Responsabilidade e Funções

Responsabilidade	Papel	Função
<i>Accountability</i>	Defensor de políticas públicas	Fiscalizar, criticar e avaliar o governo, autoridades, servidores públicos e os próprios colegas
Representação	(ser) Representante de	Fazer presente a opinião dos representados
Manutenção do Regime	(ser) Parlamentar	Proteger as instituições e princípios chaves do regime democrático, educar o cidadão.
Governar	(ser) Participante do governo, ou (ser) Político	Forjar um sentido comum e colaborar com a máquina do governo, defendendo ou deliberando, decidindo ou mesmo gerindo

*Quadro concebido a partir dos comentários de Donald S. Searing (2012).

A hipótese 2, dessa forma, não poderá ser testada diretamente e com base apenas nos dados. Analisar conjunto dos mecanismos de fiscalização e controle e seu uso para teste da hipótese 1 é passo fundamental para nos subsidiar no enfrentamento da hipótese 2, mas, em seguida, vamos agregar uma avaliação de discursos parlamentares, para detectar como se autodescrevem no exercício de suas funções, e avaliar o desempenho de parlamentares de um determinado partido ao longo das Legislaturas, em busca de regularidades e tendências.

Escolhemos o Partido Comunista Brasileiro, PCdoB, por causa do tamanho de sua bancada e pela detecção de um volume acima da média, considerando o potencial de uso da bancada, de RICs.

Se, além de tudo, forem localizadas representações que apontem, como marca identitária, o exercício das funções relativas a um papel como o de ‘defensor de políticas públicas’, como no quadro 4 (tipologia de Searing), ou similar, mesmo que o termo “controle”

⁶² Marcelo Jenny e Wolfgang C. Müller, num estudo sobre os parlamentares austríacos (2012), identificam ou forjam papéis ou tipos distintos: espectador, relator, competidor, trabalhador, e ser um MP exemplar.

não apareça explicitamente, o papel, mesmo inominado, estará presente e, portanto, restaria explicar apenas porque se mantém invisível ou ausente na auto-representação parlamentar.

CAPÍTULO III

CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATUAÇÃO

PARLAMENTAR

“Context (...) is defined by a number of potentially relevant attributes”
(FALLETI; LYNCH, 2009, p. 1143)

O presente capítulo procura dar conta do contexto institucional no qual os deputados federais atuam. Antecipam-se alguns dados e sua descrição, mas apenas com vistas a dar maior peso ao contexto. Nossos principais dados e sua análise, principalmente daquilo que relacione-se a nossas hipóteses⁶³, serão apresentados no capítulo seguinte. Para tornar claro a que se referem, optamos por introduzir algumas considerações conceituais antes mesmo de apresentar os dados.

CADEIRAS, PARTIDOS, PROPORCIONALIDADE E COALIZÃO

A Câmara dos Deputados, desde a vigência da nova Carta constitucional de 1988⁶⁴, tem mantido um total de 513 (quinhentos e treze) cadeiras a serem divididas entre os Estados membros da Federação e o Distrito Federal, estabelecido um mínimo de 8 deputados e um máximo de 70, proporcional ao número de eleitores por Estado. Atente-se para o fato de que, por muito tempo, a fidelidade partidária não impediu uma grande movimentação entre parlamentares, de um partido a outro, alterando substancialmente, não raro, a composição das bancadas dentro do Congresso Nacional. Essa é realidade que desafia o uso correto, inclusive, de uma suposta composição parlamentar por Legislatura que, ao longo de suas sessões legislativas vai vendo sofrer as movimentações nas legendas. Ademais, o fato de parlamentares licenciarem-se para assumirem cargos no Executivo implica um outro tipo de movimentação dentro dos próprios partidos ou das coligações, de forma que, embora exista um número fixo de cadeiras, 513, é comum que participem das atividades parlamentares ao longo da Legislatura um número bastante superior de parlamentares.

⁶³ Nas conclusões, retomamos parte da análise deste capítulo, evidentemente.

⁶⁴ Cf. Art. 45 da Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar nº 78, de 1993.

Não é demais reforçar que o termo Legislatura refere-se ao período de 4 anos, conforme dispõe o Parágrafo único do art. 44 da Constituição Federal de 1988, no qual deputados e senadores exercem seus mandatos. As reuniões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ocorrem, ordinariamente, no período de 02 de fevereiro a 22 de dezembro de cada ano, denominado de sessão legislativa.

As legislaturas são numeradas⁶⁵ e compostas de 4 (quatro) sessões legislativas ordinárias cada uma e, caso haja necessidade, de sessões legislativas extraordinárias a serem convocadas pelo Presidente do Senado Federal (art. 57, § 6º, I) ou, conjuntamente, com o Presidente da Câmara dos Deputados (art. 57, § 6º, II), pelo Presidente da República ou a requerimento da maioria dos membros das duas Casas legislativas (art. 57, § 6º, II).

A Legislatura coincide, em grande parte, com o mandato do Presidente da República, de modo que a composição de cada Legislatura é objeto de interesse de cada novo governo que procura formar uma base de apoio o mais ampla possível entre os membros do parlamento. Como vimos, o Presidencialismo de Coalizão indica o tipo de regime presidencialista que, para fins de governabilidade, compõe sua base de apoio parlamentar com partidos que, via de regra, participarão diretamente do governo, seja no primeiro escalão, em ministérios, ou ocupando o comando de estatais importantes ou, ainda, nessas estatais, incumbindo-se de nomear seus dirigentes.

A composição dessa base aliada, ou da coalizão, inicia-se antes mesmo das eleições, por meio de coligações e acordos entre os partidos, mas durante o mandato presidencial, ao longo de toda a Legislatura, outros ajustes vão sendo realizados para consolidar a base parlamentar que apoiará as iniciativas do Executivo⁶⁶.

Uma vez que essa composição costuma ser alterada, particularmente na segunda metade da legislatura, não se poderia, efetivamente, tratar de uma coalizão apenas. No entanto, não julgamos prejudicial indicar, para cada período, a composição da Coalização mais estável, porque a mudança no apoio oficial ao Executivo não costuma indicar de imediato uma oposição radical aos antigos aliados.

⁶⁵ Cf. Decreto Legislativo nº 79/1979.

⁶⁶ Durante a Legislatura, partidos da base aliada podem sair do governo e assumir um papel de oposição ou de independência em relação ao governo e seu partido. Não raro, esses movimentos são estratégicos e visam à arena eleitoral.

A Tabela 2 apresenta, conforme adiantado, a composição das coalizões mais estáveis durante cada Legislatura. Todos os partidos que não fizeram parte do núcleo duro, por assim dizer, da coalizão, os contabilizamos como Oposição, mesmo quando, ideologicamente, os partidos não se apresentem efetivamente como tal.

Tabela 2 – Partidos da Coalizão, por Legislatura

PRESIDENTE	LEGISLATURA		PARTIDOS DA COALIZÃO	EVENTOS
	INICIO	FIM		
FHC1 (1995-1998)	01/02/1995	31/01/2000	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	-
FHC2 (1999-2002)	01/02/2000	31/01/2003	PSDB - PFL - PMDB - PPB	PFL sai da coalizão na segunda metade do mandato
LULA1 (2003-2006)	01/02/2003	31/01/2007	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV - PMDB - PP	PDT sai e PMDB entra. Saem PPS, PV e entra PP
LULA2 (2007-2010)	01/02/2007	31/01/2011	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PMDB - PP - PR - PRB	Entra PDT e PRB. PL se transforma em PR.
DILMA1 (2011-2014)	01/02/2011	31/01/2015	PT, PMDB, PRB, PDT, PTN, PSC, PR, PTC, PSB e PCdoB	PSB sai da coalizão em 2012 e PSC sai da coalizão em 2013

Fonte: elaboração própria

As tabelas 3 e 4 esclarecem a composição da Câmara dos Deputados, por legislatura, com a proporcionalidade de cada partido em relação ao número total de parlamentares. A primeira nos retrata o que seria o primeiro momento no qual, na legislatura, tenha-se alcançado o número de 513 parlamentares empossados⁶⁷. A segunda nos revela o quantitativo de parlamentares que, durante a legislatura, passaram pela Câmara baixa. Como declarado no capítulo II, utilizamos a proporcionalidade como medida para adequar o potencial de cada partido em sua atuação. Utilizamos os dados consolidados na Tabela 4 que possibilitam visualizar, inclusive, as mudanças de partido durante a legislatura⁶⁸.

⁶⁷ É essa composição, reflexo das eleições, que é utilizada para o cálculo da proporcionalidade (art.26, RICD) e que tem impacto na distribuição de vagas nas comissões temáticas..

⁶⁸ Para maior precisão, mas muito oneroso e com ganho duvidoso, seria necessário considerar cada movimentação ocorrida durante a Legislatura, o que poderia implicar centenas de composições distintas, talvez de um dia para o outro, indicando inclusive os momentos em que um dado partido reduziu sua bancada, mesmo a 0 (zero).

Além disso, seja no caso da apresentação de proposições legislativas ou no uso efetivo de instrumentos de fiscalização e controle, a autoria é individual⁶⁹. Assim, optamos por utilizar o número de parlamentares que tomaram assento durante a legislatura, incluindo os suplentes, porque nos interessava a capacidade de produção de cada partido, o potencial de uso dos recursos à disposição de cada membro do parlamento durante a Legislatura.

Tabela 3 – Composição partidária⁷⁰ da CD, por Legislatura, conforme eleição

Partidos	50^a	(%)	51^a	(%)	52^a	(%)	53^a	(%)	54^a	(%)
DEM (PFL)	89	17,35	110	21,44	76	14,81	65	12,67	43	8,38
PC do B	10	1,95	7	1,36	11	2,14	13	2,53	15	2,92
PDT	33	6,43	24	4,68	16	3,12	24	4,68	27	5,26
PHS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,39	2	0,39
PMDB	106	20,66	95	18,52	70	13,65	89	17,35	77	15,01
PMN	4	0,78	1	0,19	2	0,39	3	0,58	4	0,78
PP (PPB, PPR)	88	17,15	56	10,92	45	8,77	41	7,99	44	8,58
PPS	2	0,39	3	0,58	21	4,09	22	4,29	12	2,34
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	14	2,73	11	2,14	40	7,80	25	4,87	40	7,80
PRB	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,19	8	1,56
PRP	1	0,19	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,39
PROS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PRTB	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,39
PSB	14	2,73	15	2,92	28	5,46	27	5,26	34	6,63
PSC	3	0,58	0	0,00	1	0,19	9	1,75	17	3,31
PSD	4	0,78	1	0,19	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PSDB	64	12,48	94	18,32	62	12,09	66	12,87	53	10,33
PSL	0	0,00	2	0,39	0	0,00	0	0,00	1	0,19
PSOL	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	0,58	3	0,58
PST	0	0,00	5	0,97	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PSTU	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PT	49	9,55	60	11,70	92	17,93	83	16,18	88	17,15
PT do B	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,19	4	0,78
PTB (PAN)	31	6,04	27	5,26	42	8,19	23	4,48	22	4,29
PTC (PRN)	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	0,58	1	0,19
PTN	0	0,00	1	0,19	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PV	1	0,19	1	0,19	6	1,17	13	2,53	14	2,73
SD	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
SEM PARTIDO	0	0,00	0	0,00	1	0,19	0	0,00	0	0,00
Total	513	100,00								

Fonte: elaboração própria

⁶⁹ Mesmo quando não se é autor, o apoio, tantas vezes necessário para permitir a apreciação de uma proposição, é contabilizado por cabeça. Dessa forma, mesmo que o parlamentar atuasse um dia apenas no Congresso Nacional, poderia apresentar quantas proposições desejasse. Logo, o potencial de uso dos instrumentos deve ser considerado por parlamentar individual.

⁷⁰ O PRONA elegeu 2 deputados em 2006, mas por força da cláusula de barreira, juntou-se ao PL para criar o PR. O PAN elegeu um deputado e se incorporou ao PTB.

Tabela 4 – Composição da CD, por Legislatura, com movimentação parlamentar⁷¹

CADEIRAS OCUPADAS, POR LEGISLATURA, COM MOVIMENTAÇÃO PARLAMENTAR										
Partidos	50 ^a	(%)	51 ^a	(%)	52 ^a	(%)	53 ^a	(%)	54 ^a	(%)
DEM (PFL)	129	20,03	119	18,34	67	10,70	71	11,16	31	4,80
PCdoB	10	1,55	11	1,69	12	1,92	14	2,20	15	2,32
PDT	26	4,04	23	3,54	26	4,15	28	4,40	28	4,33
PEN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	0,46
PHS	0	0,00	1	0,15	0	0,00	4	0,63	3	0,46
PMDB	119	18,48	105	16,18	100	15,97	109	17,14	93	14,40
PMN	4	0,62	1	0,15	2	0,32	3	0,47	4	0,62
PMR	0	0,00	0	0,00	1	0,16	0	0,00	0	0,00
PP (PPB, PPR)	95	14,75	57	8,78	64	10,22	46	7,23	44	6,81
PPS	7	1,09	18	2,77	18	2,88	18	2,83	12	1,86
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	11	1,71	35	5,39	49	7,83	56	8,81	37	5,73
PRB	0	0,00	0	0,00	2	0,32	9	1,42	8	1,24
PROS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	21	3,25
PRP	1	0,16	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,31
PRTB	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,16	1	0,15
PSB	20	3,11	22	3,39	38	6,07	33	5,19	40	6,19
PSC	3	0,47	3	0,46	7	1,12	19	2,99	19	2,94
PSD	4	0,62	3	0,46	0	0,00	0	0,00	55	8,51
PSDC	0	0,00	1	0,15	0	0,00	0	0,00	1	0,15
PSDB	121	18,79	110	16,95	75	11,98	77	12,11	64	9,91
PSL	0	0,00	6	0,92	1	0,16	0	0,00	2	0,31
Psol	0	0,00	0	0,00	7	1,12	4	0,63	3	0,46
PSTU	4	0,62	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PT	57	8,85	82	12,63	96	15,34	94	14,78	98	15,17
PTB (PAN)	31	4,81	47	7,24	52	8,31	31	4,87	24	3,72
PTC (PRN)	1	0,16	1	0,15	1	0,16	3	0,47	2	0,31
PTdoB	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,16	1	0,15
PTN	0	0,00	2	0,31	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PV	1	0,16	2	0,31	8	1,28	15	2,36	11	1,70
SDD	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	24	3,72
TOTAL	644	100,00	649	100,00	626	100,00	636	100,00	646	100,00

Fonte: elaboração própria

ATIVIDADE PARLAMENTAR E DESEMPENHO PARLAMENTAR

Entende-se por atividade parlamentar⁷² ou atuação parlamentar o conjunto de ações decorrentes das funções constitucional e regimentalmente previstas ou que a história da instituição e a doutrina registrem. O desempenho parlamentar, por sua vez, além da dimensão específica da produtividade inclui a de hierarquia parlamentar. Tanto um como outro são medidas a partir de registros internos na Câmara dos Deputados, nosso objeto.

⁷¹ Computou-se o número de deputados, por partido, que atuaram na Câmara dos Deputados por Legislatura. Considerou-se sempre o último partido a que o parlamentar esteve filiado na Legislatura.

⁷² Relaciona-se diretamente ao 'desempenho parlamentar' discutido no capítulo II.

As atividades parlamentares, por sua vez, podem ser classificadas tendo em vista a função a que se vinculam. Ao longo da história dos parlamentos ocidentais, tendo o parlamento inglês como um paradigma, e a teoria da separação dos poderes ao fundo, fixou-se uma certa compreensão das funções típicas de cada Poder, que devem ‘funcionar’ de forma a garantir que o sistema como um todo seja sustentado. O termo ‘Poder Legislativo’ acabou por sobressair-se, mais que o termo ‘Parlamento’, indicando que a função de legislar, de criar leis, de estabelecer, portanto, o direito, tornou-se, em grande medida, sinônimo de parlamento. Essa função contrapor-se-ia à função de execução das leis, tendo uma competência regulamentária específica. O Judiciário, por sua vez, teria a competência, ou a incumbência, de realizar a função jurisdicional.

Aqui não importa uma discussão sobre a efetividade dessas funções gerais e os muitos arranjos que comportam no mundo real, com suas variantes nos regimes presidencialistas e parlamentaristas, ou o que muitos veem como uma divisão de trabalho ou especialização. Vamos nos deter ao fato de que algumas funções, para além daquela de legislar, são típicas dos parlamentos contemporâneos: representativa, deliberativa, financeira, legislativa, de controle, política, jurisdicional, de comunicação e educativa, entre outras (VALENZUELA, 2000).

A função de controle pode compreender, por sua vez, atividades de inspeção, de fiscalização, de comprovação, de revisão, de supervisão. Geralmente, o controle a que se refere a função está previsto e descrito na Constituição e nos Regulamentos internos dos parlamentos e, embora seja uma função do parlamento como um todo, espera-se que aqueles que compõem a minoria sejam os que efetivamente façam uso dos instrumentos disponíveis, dada sua independência do, e oposição ao, poder Executivo.

Embora a função financeira e orçamentária seja igualmente importante, e que tome tempo considerável dos parlamentares, optamos por centramo-nos em duas das principais e mais lembradas funções dos parlamentares contemporâneos: a legislativa e a de controle.

FUNÇÃO LEGISLATIVA

A divisão de poderes não elimina a competição ou fixa funções exclusivas, mas, apenas, assinala a preponderância de uma ou outra função em um dos ramos do governo, no entanto tornou-se lugar comum avaliar negativamente o papel do Poder Legislativo na produção de leis, uma vez que certos arranjos no sistema permitiriam ao Executivo pautar o trabalho do parlamento, seja apresentando diretamente projetos e obrigando sua apreciação em regime de urgência, seja incentivando que a sua base de sustentação apresente projetos de seu interesse (PEREIRA; MUELLER, 2000; 2003).

Como não é nosso objeto de análise, a apresentação de dados referentes à produção legislativa⁷³ servirá apenas como parâmetro para ponderar o peso dos instrumentos de fiscalização e controle no conjunto de atividades parlamentares desenvolvidas em cada Legislatura, principalmente quando se têm a atividade de produção de leis como uma função que, na própria percepção parlamentar, parece conferir-lhe identidade enquanto parlamentar.

Denomina-se proposição legislativa os tipos de propostas de legislação a serem submetidas aos parlamentos para deliberação. Cada tipo de proposição legislativa destina-se a um tipo de norma, tendo como objetivo criar uma nova, alterar ou eliminar legislação já existente. Algumas normas são de competência exclusiva dos poderes legislativos enquanto outras podem ser propostas, alteradas ou revogadas pelo Poder Executivo ou Judiciário.

Para fins de comparação, contabilizamos apenas os Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Constituição apresentados pelos Deputados Federais desde 1990. Com uma média anual (sessão legislativa) de 1831 (mil, oitocentos e trinta e uma) proposições legislativas, o que daria uma produção potencial média de 3,5 proposições parlamentar/ano⁷⁴ (Tabela 5).

⁷³ Para uma análise mais detalhada sobre o caso brasileiro, conferir o trabalho de Fábio de Barros Correia Gomes (2013).

⁷⁴ Atente-se, ainda, para o fato de que a mera apresentação de uma proposição legislativa não dá conta da complexidade do trabalho legislativo. Há pesquisas que tratam do processo legislativo e da competição com o Poder Executivo na definição da pauta, com consequências bem conhecidas de que as proposições do Executivo contam com mecanismos e apoio que favorecem sua apreciação mais célere (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; MOREIRA, 2006). Além disso, conta o Presidente da República com a prerrogativa de edição de Medidas Provisórias que, além de imporem a alteração imediata no ordenamento jurídico, bloqueiam a pauta de votações no Congresso Nacional quando não se as apreciam no prazo determinado.

Tabela 5 – proposições legislativas apresentadas por deputado (1990-2014)

Sessão Legislativa	Proposições	F(R)
1990	1489	3,39
1991	2335	5,31
1992	1141	2,60
1993	940	2,14
1994	424	0,96
1995	1674	3,81
1996	1365	3,11
1997	1416	3,22
1998	841	1,91
1999	2485	5,66
2000	1738	3,96
2001	2085	4,74
2002	1423	3,24
2003	3061	6,97
2004	1995	4,54
2005	1827	4,16
2006	1188	2,70
2007	2973	6,77
2008	1844	4,20
2009	2008	4,57
2010	1197	2,72
2011	3175	7,23
2012	1864	4,24
2013	2141	4,87
2014	1312	2,99
N=	43941	100,00
Média	1831	

Fonte: Elaboração própria

Quando analisamos, apenas, as quatro Legislaturas objeto de nossa pesquisa, a média mantém-se. Ao ponderar a taxa de sucesso dos parlamentares, em cada Legislatura, ou seja, a capacidade de aprovar sua proposição dentro da Legislatura, verificamos que essa taxa é muito baixa (Tabela 6), sendo maior quando não depende de aprovação em Plenário⁷⁵. Por sua vez, a taxa de insucesso, aqui considerado como o arquivamento definitivo da proposição, é bastante elevado e, de modo diverso dos casos de sucesso, o maior número de arquivamentos dá-se em projetos com poder conclusivo das comissões.

⁷⁵ A Constituição de 1988 tornou possível que as Comissões Técnicas, para projetos de lei, nos casos especificados regimentalmente, que esses órgãos colegiados tivessem poder conclusivo, ou seja, uma vez aprovados nas comissões para que tenha sido distribuído, não seria necessária sua apreciação pelo Plenário das Casas Legislativas. (cf. § 2º do artigo 58 da CF88 e art. 24, II, do RICD).

Tabela 6 – Atividade Legislativa dos Deputados Federais e do Poder Executivo Federal (50ª a 54ª Legislaturas)

	50ª Legislatura			51ª Legislatura			52ª Legislatura			53ª Legislatura			54ª Legislatura		
Deputados	PLEN	COM	MPV**	PLEN	COM	MPV**	PLEN	COM	MPV	PLEN	COM	MPV	PLEN	COM	MPV
Apresentadas*	2506	2641	-	3324	4407	-	2881	4806	-	3660	4362	-	3484	5008	-
Transformadas em Norma Jurídica	25	34	-	16	42	-	17	34	-	13	61	-	15	16	-
Taxa de sucesso na Legislatura (%)	1,0	1,3	-	0,5	1,0	-	0,6	0,7	-	0,4	1,4	-	0,4	0,3	-
Rejeitada ou arquivada	1992	2368	-	1938	3627	-	1566	3698	-	682	2042	-	270	36	-
Taxa de insucesso na Legislatura (%)	79,5	89,7	-	58,3	82,3	-	54,4	76,9	-	18,6	46,8	-	7,7	0,7	-
Poder Executivo	PLEN	COM	MPV***	PLEN	COM	MPV****	PLEN	COM	MPV	PLEN	COM	MPV	PLEN	COM	MPV
Apresentadas	139	83	160	172	86	158	114	78	252	101	110	170	42	45	113
Transformadas em Norma Jurídica	70	47	82	84	25	142	70	45	229	26	42	152	31	15	93
Taxa de sucesso na Legislatura (%)	50,4	56,6	51,3	48,8	29,1	89,9	61,4	57,7	90,9	25,7	38,2	89,4	73,8	33,3	82,3
Rejeitada ou perda de eficácia	32	14	15	40	39	16	3	16	23	18	12	18	6	4	15
Taxa de insucesso na Legislatura (%)	23,0	16,9	9,4	23,3	45,3	10,1	2,6	20,5	9,1	17,8	10,9	10,6	14,3	8,9	13,3
<i>*154 (centro e cinquenta e quatro) proposições não puderam ser classificadas quanto à competência deliberativa</i>															
<i>**Até a edição da Emenda Constitucional 32/2001, havia a possibilidade de reedição das Medidas Provisórias, de forma que não se poderia comparar adequadamente todas as legislaturas. Além da reedição propriamente dita, não raro se fazia alterações textuais com mudanças efetivas no seu conteúdo. No primeiro governo FHC (50ª Legislatura), houve reedição de 1.750 Medidas Provisórias, das quais 699 haviam sido editadas em governos anteriores. No segundo governo FHC (51ª Legislatura), houve reedição de 2.076 Medidas Provisórias, das quais 137 haviam sido editadas em governos anteriores. O instituto da reedição transformou a Medida Provisória numa espécie de Decreto-Lei, uma vez que dispensava efetivamente a apreciação do Legislativo e sua falta de limite temporal permitia verdadeiras manobras legais, embora ao custo de uma enorme insegurança jurídica.</i>															
<i>***Considerando a possibilidade de reedição das MPVs não se pode utilizar, na 50ª Legislatura, o mesmo indicador. Nesse caso, optou-se pelo número de MPVs originárias (desconsiderando suas reedições) e sua efetiva conversão em norma jurídica. Lembramos que há um contingente de Medidas Provisórias, editadas antes da vigência da EC32/2001 que, mesmo sem a devida conversão, continuam vigorando como se Leis fossem.</i>															
<i>****Para a 51ª Legislatura, utilizamos o quantitativo de MPVs editadas após a EC 32/2001.</i>															

Fonte: elaboração própria

Ao comparar-se a iniciativa parlamentar com aquela do Poder Executivo, fica patente que não apenas a taxa de sucesso do Executivo é extremamente elevada, assim como sua taxa de insucesso relativamente baixa, mesmo desconsiderando o uso das Medidas Provisórias, cuja disponibilidade desequilibra por si só o jogo. Mais que isso, em termos absolutos, a produção de leis cujas iniciativas sejam do Poder Executivo ultrapassa em muito aquelas iniciadas pelos deputados federais, mesmo desconsiderando as leis oriundas de Medidas Provisórias.

Essa capacidade de o Executivo fazer aprovar as suas iniciativas legislativas, como já discutido aqui, tem sido objeto de investigação dos cientistas políticos brasileiros que buscam explicá-la de formas variadas, ressaltando-se a teoria da preponderância do Executivo, elaborada por Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000). No entanto, nosso interesse, ao apresentar esses dados de forma tão consolidada, não é analisar a capacidade de o Poder Executivo pautar a agenda de votações do Legislativo, mas chamar a atenção para o fato de que, em nosso presidencialismo, a despeito do volume de iniciativas legislativas dos parlamentares, a taxa tão ínfima de sucesso dentro de cada Legislatura não ter merecido consideração crítica devida.

Ao insistirmos na possibilidade de analisar a atuação parlamentar a partir de outro lugar, aquele do controle político, sentimo-nos justificados, entre outras coisas, por identificar que a baixa taxa de sucesso na aprovação de iniciativas legislativas próprias não altera a percepção do Poder Legislativo como legislador e, ao mesmo tempo, fica claro que não se pode compreender a interrelação entre os dois poderes, Legislativo e Executivo, apenas com base na mera produção⁷⁶, mas essa produção, de toda sorte, nos parece autorizar discordar dos

⁷⁶ Há uma vasta literatura, como já apontamos em nosso marco teórico, que procura explicar essa preponderância do Executivo, ora apoiada no modelo de duas arenas (MAYHEW, 1974), ou da conexão eleitoral, que tende a conceber a atuação parlamentar (arena parlamentar) como modulada pela arena eleitoral, servindo os partidos, na arena legislativa, aos interesses de reeleição dos parlamentares. Nesse sentido, poder-se-ia explicar a preponderância do Executivo como decorrente de estratégias dos atores políticos, ao negociar seu voto, e. g., quando favorecesse sua reeleição. Por outro lado, considerando partidos efetivamente ativos e lideranças efetivas, a preponderância do Executivo na arena legislativa estaria diretamente vinculada a uma disciplina partidária e, ligado a ela, ao papel privilegiado que exerceriam os líderes em sua negociação com o Presidente, não havendo necessariamente uma ligação entre a atuação legislativa com a arena eleitoral, sendo mais relevante as regras prevalentes e as orientações partidárias. Ou seja, numa análise considera-se o sistema altamente descentralizado, noutro, ao contrário, a importância da centralização, caracterizado pelo poder dos líderes partidários. Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2003), trabalham com uma combinação dessas duas perspectivas, ressaltando que as restrições advindas das regras internas no Congresso e poderes do presidente conjugam-se com as restrições decorrentes das regras eleitorais, e isso é que definiria os custos relativos do comportamento de voto dos legisladores, e de seus partidos políticos.

que analisam negativamente o uso de instrumentos de fiscalização e controle considerando exatamente sua taxa de insucesso ou baixo potencial de uso.

Lembrando que nosso Poder Legislativo é bicameral e que uma Casa legislativa é revisora da outra, o processo legislativo e seu sucesso não depende unicamente da Câmara dos Deputados, por exemplo, embora no que diz respeito ao insucesso do Executivo possa ter maior peso. É importante ressaltar, no entanto, que a taxa de sucesso aqui adotada implica que houve tramitação das proposições pelas duas Câmaras, recebendo aprovação em ambas dentro da mesma Legislatura⁷⁷. Se consideradas as iniciativas dos senadores, o quantitativo de normas aprovadas por partido seria, evidentemente, mais elevado, embora não necessariamente a taxa de sucesso.

As tabelas 7 e 8 permitem vislumbrar a proeminência de alguns partidos na produção legislativa: PMDB, PSDB, PT e DEM (PFL), mas, igualmente, a capacidade destes e outros 5 (cinco) partidos, independente do tamanho da bancada, manterem uma média de aprovação de iniciativas próprias: PP⁷⁸, PDT, PSB, PCdoB, PR⁷⁹ e PTB.

Tabela 7 – proposições legislativas de iniciativa de deputados federais transformadas em norma jurídica, por partido e por Legislatura

PARTIDO	50ª Legislatura			51ª Legislatura			52ª Legislatura			53ª Legislatura			54ª Legislatura		
	Aprovadas			Aprovadas			Aprovadas			Aprovadas			Aprovadas		
	Apresentadas	Plenário	Comissão												
DEM(PFL)	678	2	7	1553	2	7	999	3	4	733	0	5	677	3	1
PC do B	19	1	2	167	1	1	159	1	1	228	0	3	155	2	0
PDT	382	2	0	792	1	4	313	0	1	418	1	3	548	1	1
PMDB	864	6	5	1394	6	12	1024	1	7	1276	2	9	1142	3	5
PP (PPB, PPR)	939	4	3	533	0	3	618	1	6	634	0	5	524	1	0
PPS	49	0	1	230	0	0	375	0	0	250	0	4	181	0	0
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	95	0	0	447	0	1	1241	3	3	615	0	5	499	0	0
PRB	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	1	173	0	0
PSB	178	1	1	197	0	0	290	2	2	621	1	3	571	0	3
PSC	1	0	0	18	0	0	51	0	0	225	0	3	308	0	0
PSD	28	0	0	23	0	0	0	0	0	0	0	0	714	0	2
PSDB	906	3	8	798	4	10	877	2	4	835	5	8	889	2	0
PT	785	5	6	1067	2	2	1201	4	6	920	3	6	1180	3	2
PTB	197	1	1	349	0	2	593	0	0	322	0	3	193	0	2
PTC (PRN)	1	0	0	3	0	0	1	0	0	52	0	2	18	0	0
PV	13	0	0	13	0	0	116	0	0	349	1	1	249	0	0
N=	5135	25	34	7584	16	42	7864	17	34	7478	13	61	8021	15	16

Fonte: elaboração própria

⁷⁷ Evidentemente que se pode aprovar um projeto em outra Legislatura, mas isso indica dificuldade em negociar e convencer. É importante ressaltar que, ao final da Legislatura, as proposições de autoria de deputados que não tiverem parecer pela aprovação de todas as comissões a que tiverem sido distribuídas serão arquivadas (cf. Art. 105, RICD) e, como regra geral, somente se o deputado for reeleito poderá haver desarquivamento, retornando a proposição ao estágio imediatamente anterior ao que estava quando do arquivamento.

⁷⁸ Inclue-se PPB e PPR.

⁷⁹ Inclue-se PL e PRONA

Tabela 8 – proposições legislativas de iniciativa de deputados federais transformadas em norma jurídica, por partido, todas s Legislaturas

PARTIDO	Apresentadas	Aprovadas
DEM(PFL)	4640	34
PC do B	728	12
PDT	2453	14
PMDB	5700	56
PP (PPB, PPR)	3248	23
PPS	1085	5
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	2897	12
PRB	179	1
PSB	1857	13
PSC	603	3
PSD	765	2
PSDB	4305	46
PT	5153	39
PTB	1654	9
PTC (PRN)	75	2
PV	740	2
N=	36082	273

Fonte: Sistema de Informações Legislativas da CD, organização nossa

Avancemos para a função de controle e os órgãos e instrumentos constitucional e regimentalmente instituídos e o uso que deles fazem ou podem fazer os parlamentares brasileiros.

A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Conforme já antecipado, a função de fiscalização e controle é exercida de muitos modos, mas todos os parlamentos do mundo estabelecem um conjunto mínimo de mecanismos e implementam órgãos específicos para a execução de atividades típicas de controle. Não há uma lista única com os instrumentos de fiscalização e controle, mas a partir da identificação que deles fazem Soares (1999) e Lemos (2005 e 2006), montamos um quadro que sintetiza alguns dos principais instrumentos vigentes no Parlamento brasileiro hoje, indicando sua previsão legal – a partir da qual podemos também definir a origem, constituinte ou pós-constituição de 1988:

Quadro 5 – Os instrumentos de fiscalização e controle

Instrumento	Previsão legal⁸⁰
Ação de Inconstitucionalidade pelas Mesas e sustação de execução de inconstitucionais	Art.103, II,III,VIII, CF88
Acompanhamento da execução orçamentária	Art. 166, II Art. 22, RSCN 1/2006
Apreciação anual das Contas do Presidente da República.	Art. 51, II, CF88 Art. 49, LRF
Audiências Públicas e Mesas Redondas com autoridades, encarregados e técnicos dos programas do Executivo	Art. 50, CF88 Art. 255, 256 e 257, RICD; e art. 93 e 94, RISF. Art. 9, § 4º e 5º, LRF (cumprimento de metas fiscais e metas da política monetária)
Avaliação, controle e fiscalização da execução orçamentária na Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos	Art. 70, CF88
Comissões Externas ²¹	Art. 38, RICD Art. 74, II e art. 75, RISF
Comissões Parlamentares de Inquérito ⁸¹	Art. 58, § 3º, CF Art. 35 e 37, RICD; e art. 71 a 76 e 145 a 153, RISF.
Decretos Legislativos e Resoluções (podem sustar ou suspender atos do Executivo, autorizar, homologar e confirmar assuntos específicos)	Art. 24, § 2º, e inciso XII, RICD
Interpelação de Ministros, no Plenário ou em Comissões.	Art. 50, <i>caput</i> , CF88 e art. 58, III. Art. 219-223, RICD; e art. 397 e 398, RISF
Limite para gastos de pessoal e aprovação de créditos	Arts. 18 a 23, LRF
Pedidos de Informações a Ministro	Art. 50, § 2º, CF88 Art. 116, RICD Art. 216 e 217, RISF
Petições Públicas	Art. 5º, XXXIV, alínea <i>a</i> Art. 253, RICD Art. 90, IV, RISF
Processar e julgar os titulares do Executivo, Presidente, Vice-Presidente e Ministros de Estado	Art. 52, I
Projetos autorizativos, inclusive os de Orçamentos.	Art. 52, V; Art. 155, § 2º, IV, CF88 Art. 22, RSCN 1/2006
Propostas de Fiscalização e Controle	Art. 61, RICD; e art. 102 – A, B, C, D, E, RISF
Relatórios exigidos nos textos legais	Art. 165, § 3º, CF88
Requerimentos de Informações	Art. 50, § 2º, CF88 Art. 116, RICD; e art. 216, RISF.
Solicitação de Informação ao Tribunal de Contas da União	Art. 71, VII, da CF88
Voto de Censura	Art. 223, RISF

Fonte: Soares (1999); Lemos (2005, 2006), organização nossa.

O exercício do poder de controle e fiscalização pode se dar separadamente, por cada uma das casas legislativas, ou em conjunto. Além dos mecanismos ou instrumentos indicados no quadro acima, há, quanto à organização interna do Parlamento brasileiro, um conjunto de órgãos especializados na execução de atribuições de fiscalização e controle, conforme define nossa Constituição Federal e os mesmos regimentos internos das Câmaras e do Congresso Nacional:

⁸⁰ CF88: Constituição Federal de 1988; RICD: Regimento Interno da Câmara dos Deputados; RISF: Regimento Interno do Senado Federal; RSCN: Resolução do Congresso Nacional; e LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

⁸¹ Comissões externas e Comissões Parlamentares de Inquérito, embora, ao serem instaladas, funcionem como órgãos independentes, não têm estrutura e organização permanente, além de serem fruto de negociações em contextos de conflitos com o Governo, tendo obrigatoriamente um objeto bem determinado. Sua criação é antecedida de requerimentos ou projetos de resolução, que são, em si, já instrumentos de controle.

Quadro 6 – Os órgãos de fiscalização e controle no CN

Órgãos	Previsão Legal	Atribuições
1 – Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização;	Art. 166 CF88	Art. 72 CF88; RSCN 1-2006
2 – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;	Lei 7.295, de 1984	Art. 32, VIII, RICD
3 – Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;	Lei 7.295, de 1984	RSF 1, de 2005
4 – Comissões Parlamentares de Inquérito (Mistas, da Câmara ou do Senado); e	Art. 58, § 3º, CF 88	Art 35 a 37, RICD Art. 145 a 153, RISF
5 – Comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	Art. 58, CF 88	Art. 22, 224 e 32, RICD Art. 90, RISF
6 – Ouvidorias Parlamentares	Resolução 19, de 2001 CD Ato da Mesa Diretora do SF nº 5, de 2005	Art. 21-A a 21-D, RICD Res. 01 de 2005, SF.

Fonte: elaboração própria

DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

1 – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização⁸²

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 166, prevê uma Comissão Mista do Congresso Nacional, que tem a atribuição de:

Examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

Examinar e emitir parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões do Congresso Nacional e de suas casas.

E, nos termos do art. 72 da Constituição Federal, temos ainda que:

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

⁸² Embora nosso foco seja a Câmara dos Deputados, a CMO é um órgão misto no qual o peso da Câmara dos Deputados é relevante.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

A Resolução nº 1/2006, do Congresso Nacional, é a norma ora em vigor que “Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo”. Em seu art. 2º, a resolução sintetiza a competência da comissão:

Art. 2º A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:
I – projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II – planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição;

III – documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente sobre:

a) os relatórios de gestão fiscal, previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

c) as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional;

d) os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e

e) as informações prestadas pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV – demais atribuições constitucionais e legais.

§ 1º A CMO organizará a reunião conjunta de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, em articulação com as demais Comissões Permanentes das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º A CMO poderá, para fins de observância do disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, observados os Regimentos Internos de cada Casa, antes da votação nos respectivos plenários, ser ouvida acerca da

estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação.

2 – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

A Comissão existiu com distintos nomes, com atribuições semelhantes, desde o Império. Se considerarmos, no entanto, apenas a República, a Comissão existe desde 1904, pelo menos, com o nome de Comissão de Tomadas de Contas.

A Resolução nº 15, de setembro de 1936, que promulgou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados na época, mantém-na como uma de suas Comissões Permanentes. Em 1955, a Resolução 77, cria a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e extingue a de Tomada de Contas. Em 1963, por meio da Resolução 18, a Comissão é dividida em i) Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e ii) Comissão de Orçamento. Com o Governo autoritário instalado em 1964, o papel da Comissão fica em suspenso. A Constituição de 1967 (Emenda nº 1, de 17/10/69), em seu art. 45, prevê que uma “lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta”. A lei em questão só foi decretada em 1984 (Lei nº 7.295) e instituía, em seu art. 3º, duas Comissões de Fiscalização e Controle, uma na Câmara e outra no Senado. No entanto, com a abertura política e a Constituição de 1988, isso tornou-se anacrônico. A verdade é que em 1972, a Resolução nº 30 aboliu a Comissão de Orçamento, permanecendo apenas a de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e, só em 1989 (5 anos depois da Lei 7.295/84), a Comissão recebeu o nome de Fiscalização e Controle, tendo sido extinta, entretanto, no mesmo ano. Só voltou a ser criada com o nome e atribuições atuais em 19 de janeiro de 1995.

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados tem suas atribuições definidas pelo artigo 32, inciso VIII, do Regimento Interno daquela Câmara:

(...)

a) tomada de contas do Presidente da República, na hipótese do art. 51, II, da Constituição Federal;

b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a

Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º da Constituição Federal;

c) planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional, após exame, pelas demais Comissões, dos programas que lhes disserem respeito;

d) representações do Tribunal de Contas solicitando sustação de contrato impugnado ou outras providências a cargo do Congresso Nacional, elaborando, em caso de parecer favorável, o respectivo projeto de decreto legislativo (Constituição Federal, art. 71, § 1º);

e) exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 71, § 4º);

f) requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal, diretamente ou através do Tribunal de Contas da União;(...)

3 – Comissões Parlamentares de Inquérito

As comissões parlamentares de inquérito estão previstas no art. 58, § 3º, da Constituição Federal⁸³:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Na Câmara dos Deputados, o Regimento Interno determina que uma CPI tem o prazo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável por até sessenta dias, mediante deliberação do Plenário, para concluir seus trabalhos (art. 35, § 2º). Há, também, um limite para o número de funcionamento concomitante de CPIs. O art. 35, § 4º, do Regimento Interno, determina que não será criada nova CPI se já estiverem funcionando outras cinco⁸⁴.

As CPIs têm a tríplice função de: 1) obter informações para a produção legislativa; 2) controlar as atividades dos entes governamentais; e 3) informar a opinião pública (BARRACHO, 2001; BULOS, 2001). Elas são consideradas como instrumento típico das “minorias” que atuam no Parlamento (BULOS, 2001), tanto pelo *quorum* necessário a sua

⁸³ É bom citar que o Supremo Tribunal Federal mantém em seu portal a jurisprudência sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>.

⁸⁴ A exceção está prevista no mesmo § 4º, art. 35, a saber, mediante apresentação de Projeto de Resolução apresentado por um terço dos membros da Câmara (171 deputados), e depende da aprovação do Plenário da Casa.

criação, como por serem as minorias os maiores interessados em investigar a administração pública.

4 – Comissões temáticas

A despeito da existência de uma comissão específica com atribuições de fiscalização e controle, a função está presente de modo difuso em outras instâncias, como nas das outras comissões temáticas.

A rigor, a todo parlamentar está garantido o exercício da função de controle (e fiscalização) do Executivo, mesmo individualmente. É razoável argumentar que toda atuação parlamentar, então, pode redundar em controle do Executivo, mesmo no exercício da função legislativa. Assim, é igualmente verdadeiro que os colegiados exerçam a função de controle.

As Comissões previstas no art. 58 da Constituição Federal têm, do mesmo modo, entre suas atribuições, aquelas de:

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

No que diz respeito àquelas previstas e em funcionamento na Câmara dos Deputados, o Regimento Interno define:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I – Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

(...)

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

(...)

IX – exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a

Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

XI – exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

(...)

Art. 32. (...)

Parágrafo único. Os campos temáticos ou áreas de atividades de cada Comissão Permanente abrangem ainda os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e da Comissão de Fiscalização e Controle.

5 – Ouvidoria Parlamentar

A Resolução nº 19/01, da Câmara dos Deputados, alterou o Regimento Interno da Casa para criar a Ouvidoria Parlamentar. Esta acabou por assumir competências próprias das Comissões técnicas, como se pode comprovar com os dispositivos abaixo:

Art. 21-A. Compete à Ouvidoria Parlamentar:

I – receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre:

- a) violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;
- b) ilegalidades ou abuso de poder;
- c) mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa;
- d) assuntos recebidos pelo sistema 0800 de atendimento à população;

II – propor medidas para sanar as violações, as ilegalidades e os abusos constatados;

III – propor medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos, bem como ao aperfeiçoamento da organização da Câmara dos Deputados;

IV – propor, quando cabível, a abertura de sindicância ou inquérito destinado a apurar irregularidades de que tenha conhecimento;

V –encaminhar ao Tribunal de Contas da União, à Polícia Federal, ao Ministério Público, ou a outro órgão competente as denúncias recebidas que necessitem maiores esclarecimentos;

VI – responder aos cidadãos e às entidades quanto às providências tomadas pela Câmara sobre os procedimentos legislativos e administrativos de seu interesse;

VII – realizar audiências públicas com segmentos da sociedade civil.

Art. 21-B. A Ouvidoria Parlamentar é composta de um Ouvidor-Geral e dois Ouvidores Substitutos designados dentre os membros da Casa pelo Presidente da Câmara, a cada dois anos, no início da sessão legislativa, vedada a recondução no período subsequente.

Art. 21-C. O Ouvidor-Geral, no exercício de suas funções, poderá:

I – solicitar informações ou cópia de documentos a qualquer órgão ou servidor da Câmara dos Deputados;

II – ter vista no recinto da Casa de proposições legislativas, atos e contratos administrativos e quaisquer outros que se façam necessários;

III – requerer ou promover diligências e investigações, quando cabíveis.

Parágrafo único. A demora injustificada na resposta às solicitações feitas ou na adoção das providências requeridas pelo Ouvidor-Geral poderá ensejar a responsabilização da autoridade ou do servidor.

Art. 21-D. Toda iniciativa provocada ou implementada pela Ouvidoria Parlamentar terá ampla divulgação pelo órgão de comunicação ou de imprensa da Casa.

DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Vejamos agora como têm sido utilizados os principais instrumentos de fiscalização e controle pelos deputados federais, desde a entrada em vigor da nova Constituição Federal:

A – Comissões Parlamentares de Inquérito: Requerimento e Projeto de Resolução

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)⁸⁵ são geralmente lembradas como o principal instrumento de controle do Legislativo. Entre a mobilização para instalar-se uma CPI e a conclusão dos trabalhos daqueles efetivamente instaladas e atuantes há um complexo de ações e interações entre parlamentares, seus partidos, e a atuação do Governo. De toda sorte, o primeiro passo formal é a apresentação de um Requerimento de Instalação de CPI ou um Projeto de Resolução específico para a instalação de CPI, quando já se alcançou o número máximo de CPIs a serem instaladas na sessão legislativa.

⁸⁵ O trabalho de Argelina Cheibub (2001) é ainda a referencia para o caso brasileiro.

Tabela 9 – Requerimentos de CPI, Projetos de resolução de CPIs e CPIs Instaladas (1990-2014)

	<i>Requeridas</i>	<i>Instaladas</i>	<i>Concluídas com Relatório</i>
<i>1990 -1994</i>	78	13	10
<i>1995- 1998</i>	43	2	1
<i>1999- 2002</i>	83	6	0
<i>2003-2006</i>	90	5	3
<i>2007-2010</i>	22	8	7
<i>2011 – 2014</i>	31	4	2
<i>N=</i>	347	38	23

Fonte: elaboração própria

B – Proposta de Fiscalização e Controle (PFC)

A Proposta de Fiscalização e Controle é considerada um tipo de proposição⁸⁶ destinada a apurar irregularidades no âmbito da administração pública, podendo ter como objeto os seguintes atos ou fatos (PACHECO; MENDES, 1998, p. 39):

- a) os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referidos no art. 70 da Constituição Federal;
- b) os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;
- c) os atos do Presidente e Vice-Presidente a República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;
- d) os que tenham sido mencionados em petição, reclamação ou representação de qualquer pessoa contra ato ou omissão das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados define-se:

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

I – a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;

II – a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;

III – aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;

⁸⁶ Segundo o art. 100, do RICD, “proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”. Assim, submetem-se às regras de tramitação estabelecidas no ordenamento interno.

IV – o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.

§ 1º A Comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.

§ 2º Serão assinados prazos não inferiores a dez dias para cumprimento das convocações, prestação de informações, atendimento às requisições de documentos públicos e para a realização de diligências e perícias.

§ 3º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator, na forma da lei.

§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98.

Os resultados da PFC são, como determinado regimentalmente, encaminhados à Advocacia-Geral da União ou ao Ministério Público para que se promova a responsabilidade civil ou criminal, por crimes apurados, e se adotem medidas corretivas. Também poderiam ser apresentadas sugestões para mudanças na legislação⁸⁷ ou de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito⁸⁸.

Na Câmara dos Deputados, qualquer deputado pode propor PFC e qualquer Comissão permanente pode, dentro do seu escopo, implementá-la. No entanto, atualmente, na Câmara dos Deputados, é este o principal instrumento de trabalho da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.

A implementação de uma PFC implica quase sempre a realização de Audiências Públicas e a convocação de autoridades, podendo ser entendida como um instrumento investigativo e conta sempre com informações e fiscalizações do Tribunal de Contas da União⁸⁹. No entanto, para ser implementada, a PFC deve ter um relatório prévio aprovado, de forma que o relator para quem tenha sido designada, efetivamente deve agir como uma espécie de coordenador de trabalho, vez que o relatório prévio tem como ponto centro um plano de trabalho, que deve indicar as atividades que o relator julga necessárias para levar a cabo seu trabalho. Muitas na maioria das vezes, o relator não consegue efetuar ou fazer com

⁸⁷ Um Projeto de Decreto Legislativo, por exemplo, poderia ser apresentado junto com o Relatório Final.

⁸⁸ A CPMI do Desmanche de Carros foi instalada após uma PFC ter se debruçado sobre o assunto.

⁸⁹ Que pode ser feito por meio de outro instrumento de fiscalização e controle, a Solicitação de Informações ao TCU.

que ocorram todas as atividades requeridas e torna-se oneroso fazer a gestão do plano e, quando consegue, elaborar um relatório que consiga ser apreciado e aprovado pela comissão.

Tabela 10 – Propostas de Fiscalização e Controle (1990-2014)⁹⁰

	<i>Apresentadas na Câmara</i>	<i>Concluídas</i>
<i>1990 -1994</i>	<i>102</i>	<i>0</i>
<i>1995- 1998</i>	<i>98</i>	<i>3</i>
<i>1999- 2002</i>	<i>76</i>	<i>0</i>
<i>2003-2006</i>	<i>135</i>	<i>1</i>
<i>2007-2010</i>	<i>131</i>	<i>2</i>
<i>2011-2014</i>	<i>193</i>	<i>1</i>
<i>N=</i>	<i>735</i>	<i>7</i>

Fonte: elaboração própria

C – Solicitação de informações ao TCU (SIT)

Conforme dispõe o art. 71, VII, da CF88, o Congresso Nacional, por qualquer de suas casas, ou qualquer de suas Comissões, poderá solicitar informações ao Tribunal de Contas da União, sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas por aquele TCU.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

Na Câmara dos Deputados, existe proposição específica, denominada exatamente de Solicitação de Informações ao TCU – SIT, pouco utilizada. Os número indicam existir preferência de realizar tal solicitação no curso da tramitação das PFCs, conforme art. 61, § 1º, RICD.

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

(...)

§ 1º A Comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.

⁹⁰As PFCs somente começam a ser utilizadas a partir de 1990.

Tabela 11 – Solicitações e Informação ao TCU apresentadas na Câmara dos Deputados (1991-2014)⁹¹

Sessão Legislativa	SIT	Sessão Legislativa	SIT
1991	3	2003	15
1992	12	2004	9
1993	9	2005	12
1994	7	2006	2
1995	15	2007	22
1996	9	2008	9
1997	3	2009	13
1998	0	2010	8
1999	5	2011	25
2000	1	2012	15
2001	11	2013	10
2002	4	2014	12
N=			231

Fonte: elaboração própria

O PARLAMENTO E O DIREITO DE INTERPELAR

Na Europa, dada talvez a predominância do parlamentarismo, supondo a centralidade das ações de fiscalização e controle, há pesquisas que têm buscado, a partir do uso dos mecanismos de fiscalização e controle, compreender o próprio parlamento. Desviando-se da centralidade que os Estudos Legislativos dão ao processo de produção de leis, essas pesquisas investigam os mecanismos de controle e seu uso efetivo para tentar explicar o comportamento dos parlamentares individuais, mas também para compreender qual é o papel dos parlamentos modernos.

Quando pensamos, especificamente, no denominado direito de interpelar (e no direito de obter informação), próprio da atividade parlamentar, identificamos, conforme apontado acima, alguns mecanismos presentes em praticamente todos os parlamentos de Estados democráticos conhecidos: as *Parliamentary Questions*. Ora, essa presença quase universal indica que a discussão sobre a relação entre controles *ex ante* e *ex post* e o problema antevisto por McGrath deve ser recolocada ou minimizada⁹².

Interessante notar que, ao tomar o Congresso americano como paradigma e, conseqüentemente, o tipo de relação deste com o Executivo daquele país, os estudos que têm por objeto o controle e, portanto, suportam a teoria que considera basicamente a relação com a burocracia – o que no caso brasileiro é praticamente nula – tornam essa base teórica de valor

⁹¹ Não foi localizada nenhuma Solicitação de Informação ao TCU no ano de 1990.

⁹² A ausência, já ressaltada mais acima, das *questions* no Congresso americano indica a especificidade daquele parlamento e não, ao contrário, sua posição de paradigma.

duvidoso para nós⁹³.

Parliamentary Questions seriam, em última instância, requerimentos de informação (YAMOMOTO, 2007). Estes podem ser orais ou escritos. Há parlamentos, como o inglês, que preveem momentos específicos no Plenário para questões orais (*question time*⁹⁴) dirigidas ao governo. Outras distinções podem ser feitas quanto ao objeto do requerimento e sua urgência, por exemplo. Também pode-se distinguir entre *question* e *interpellation*, este último geralmente de iniciativa conjunta, enquanto as *questions* são de iniciativa individual.

Considerando que o atual desenho institucional do Legislativo brasileiro advém dos acordos e decisões tomadas na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), seria importante investigar o que levou os atores relevantes, os constituintes, a conceberem os atuais mecanismos e procedimentos de controle político, particularmente os que buscam garantir aos parlamentares seu direito à informação e a interpelar o governo.

Vejamos como aparecem no contexto normativo brasileiro dois desses procedimentos de interpelação do governo: convocação de autoridades e requerimento de informação.

Dos Requerimentos

Requerimento é um tipo de proposição, talvez a mais flexível, destinada a um variado número de solicitações, podendo ser escritos ou verbais. Conforme o RICD, arts. 114 a 117, prevê-se três tipos de requerimento, quanto à tramitação:

- a) sujeitos a despacho do Presidente;
- b) sujeitos a despacho do Presidente, ouvida a Mesa;
- c) sujeitos à deliberação do Plenário.

O requerimento é um meio utilizado para o exercício da função de fiscalização e controle também. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 50, por exemplo, tanto a convocação de Ministros e autoridades (art. 219, RICD), quanto o pedido de informações por escrito, que é provocado via requerimento (art. 116, RICD):

⁹³ Agustin E. Ferraro (2005, p. 208) coloca essa questão em outros termos, indicando que tanto Estados Unidos como Alemanha, de maneiras distintas, só consolidaram um papel proeminente de seus parlamentos no tocante à definição das políticas públicas, garantindo um papel de codireção com o governo, consolidando um papel proativo do parlamento, ao mudarem o conceito normativo predominante sobre a função legislativa. Em nossas conclusões, poderemos voltar a essas considerações de Ferraro.

⁹⁴ Esse tipo de mecanismo é raro em países com sistema presidencialista (PELIZZO, STAPENHURST, 2004, p. 5-6; YAMAMOTO, 2007, p. 51).

Art. 50 A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

D – Requerimento para Convocação de Ministro

Embora esteja previsto o comparecimento espontâneo de Ministros junto ao parlamento (art. 50, § 1º, da CF88), eles podem ser convocados pelo Congresso Nacional, por qualquer uma das suas Casas, seja para ser ouvido no âmbito das Comissões ou do Plenário. Entende-se que a convocação para prestar informações diretamente ao Plenário teria um peso maior, pois considere-se que a deliberação pra a convocação é por maioria dos presentes em reunião de comissão ou na sessão plenária.

Art. 219. O Ministro de Estado comparecerá perante a Câmara ou suas Comissões:

I – quando convocado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado;

(...)

§ 1º A convocação do Ministro de Estado será resolvida pela Câmara ou Comissão, por deliberação da maioria da respectiva composição plenária, a requerimento de qualquer Deputado ou membro da Comissão, conforme o caso.

§ 2º A convocação do Ministro de Estado ser-lhe-á comunicada mediante ofício do Primeiro-Secretário ou do Presidente da Comissão, que definirá o local, dia e hora da sessão ou reunião a que deva comparecer, com a indicação das informações pretendidas, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada, aceita pela Casa ou pelo colegiado.

(...)

Art. 221. Na hipótese de convocação, o Ministro encaminhará ao Presidente da Câmara ou da Comissão, até a sessão da véspera da sua presença na Casa, sumário da matéria de que virá tratar, para distribuição aos Deputados.

§ 1º O Ministro, ao início do Grande Expediente, ou da Ordem do Dia, poderá falar até trinta minutos, prorrogáveis por mais quinze, pelo Plenário da Casa ou da Comissão, só podendo ser aparteado durante a prorrogação.

§ 2o Encerrada a exposição do Ministro, poderão ser formuladas interpelações pelos Deputados que se inscreveram previamente, não podendo cada um fazê-lo por mais de cinco minutos, exceto o Autor do requerimento, que terá o prazo de dez minutos.

§ 3o Para responder a cada interpelação, o Ministro terá o mesmo tempo que o Deputado para formulá-la.

§ 4o Serão permitidas a réplica e a tréplica, pelo prazo de três minutos, improrrogáveis.

§ 5o É lícito aos Líderes, após o término dos debates, usar da palavra por cinco minutos, sem apartes.

(...)

Art. 223. Na eventualidade de não ser atendida convocação feita de acordo com o art. 50, *caput*, da Constituição Federal, o Presidente da Câmara promoverá a instauração do procedimento legal cabível.

Desde a promulgação da nova carta constitucional em 1988, requerimentos de convocação de Ministros e autoridades têm sido uma constante, nem sempre culminando com a convocação propriamente dita, mas, algumas vezes, como convite para prestar esclarecimentos sobre fatos determinados. Esse é um instrumento de peso político inegável e a Oposição o usa com frequência, mesmo quando sabe-se não ser exitosa sua aprovação.

Tabela 12 – Apresentação de Requerimentos de Convocação de Ministros (1990-2014)⁹⁵

Sessão Legislativa	RCP	Sessão Legislativa	RCP
1990	9		
1991	19	2003	75
1992	4	2004	70
1993	4	2005	78
1994	3	2006	24
1995	21	2007	102
1996	6	2008	72
1997	9	2009	77
1998	8	2010	34
1999	22	2011	139
2000	14	2012	70
2001	54	2013	113
2002	37	2014	98
N=			1162

Fonte: elaboração própria

⁹⁵ De toda Sorte, somente a partir de 1995 identifica-se seu uso pelo Plenário da Câmara dos Deputados e somente a partir de 2001 pelas Comissões dessa Casa Legislativa:

E – Requerimento de Informação

Requerimento de Informação seria o correlato das *Write Questions* da tradição parlamentarista e similar, mas não idêntico, às *Resolutions of Inquiry* do Congresso americano. São pedidos escritos de informação dirigidos ao Poder Executivo, constitucionalmente previsto e regimentalmente normatizados.

Esse tipo de requerimento ou solicitação tem sido avaliado como um instrumento de controle de amplo uso no mundo democrático e, no caso brasileiro, foi a Constituição Federal de 1988⁹⁶ que deu à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a prerrogativa de não só convocar ministros de Estado e outras autoridades, mas de obrigá-los a prestar informações, pessoalmente ou por escrito⁹⁷. Tanto num caso quanto no outro, a recusa importa crime de responsabilidade.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

§ 1º – Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º – As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não – atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

A convocação de autoridades do Executivo tem longa tradição no presidencialismo brasileiro, como se pode depreender da leitura das Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969.

⁹⁶ A Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994, apenas acrescentou a possibilidade de convocação de outras autoridades e de solicitação de informação a estas, mas a inclusão no ordenamento jurídico brasileiro dessa prerrogativa de requerer informações por escrito aparece pela primeira vez no texto aprovado para a CF88.

⁹⁷ Em duas oportunidades o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no sentido de não reconhecer o direito do parlamentar individual de requerer informações a autoridades, interpretando que o art. 50 da CF88 seria explícita em dar apenas às Mesas das Casas legislativas tal prerrogativa (cf. ADI 3.046, que teve como relator o então Ministro Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-4-2004, Plenário, *DJ* de 28-5-2004; e o RMS 28.251-AgR, cujo relator foi o Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento em 18-10-2011, Segunda Turma, *DJE* de 22-11-2011). Esse entendimento ignora o que foi consolidado nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o fato de o dispositivo constitucional apenas indicar que as Mesas poderão ENCAMINHAR pedidos de informação, formulados por parlamentares individuais. Mais que isso, o direito parlamentar comparado, área praticamente inexistente no Brasil, reconhece de forma generalizada que é essa uma prerrogativa do parlamentar individual (ROCA, 1999, p.28-43), mesmo que se preveja algum tipo de controle interno quanto à forma e conteúdo das solicitações de informação.

Influenciada pela Constituição alemã da República de Weimar, a Constituição brasileira de 1934 resulta da pressão sobre o governo provisório de Getúlio Vargas, contra o qual São Paulo havia se insurgido. Nessa Carta constitucional veremos serem garantidos o voto universal e secreto, o salário mínimo e a jornada de oito horas. Foi também aí que às mulheres se garantiu o direito de participar das eleições. No que diz respeito, à convocação de Ministros, é o art. 37, que o detalha:

A Câmara dos Deputados pode convocar qualquer Ministro de Estado para perante ela prestar informações sobre questões prévia e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério. A falta de comparência do Ministro, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

§ 1º Igual faculdade, e nos mesmos termos, cabe às suas Comissões.

§ 2º A Câmara dos Deputados, ou as suas Comissões, designarão dia e hora para ouvir os Ministros de Estado, que lhes queiram solicitar providências legislativas ou prestar esclarecimentos.

A Constituição Federal de 1937 tem a marca do fascismo e inspirou-se na Carta constitucional polonesa, de 1935, motivo pelo qual foi apelidada de ‘polaca’. É o próprio fundamento do Estado Novo, impondo a centralização do poder, a extensão do mandato presidencial, a prerrogativa de indicar os governadores e interferir no Judiciário. Foi também nessa Constituição que se reestabeleceu a pena de morte e se eliminou o direito de greve. A despeito disso, em seu art. 45, assegura ao parlamento a convocação de Ministros:

Qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas comissões pode convocar ministro de Estado para prestar esclarecimento sobre matérias sujeitas à sua deliberação. O ministro, independentemente de qualquer convocação, pode pedir a uma das Câmaras do Parlamento, ou a qualquer de suas comissões, dia e hora para ser ouvido sobre questões sujeitas à deliberação do Poder Legislativo.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e com os Aliados tendo sido os grandes vencedores, o Estado Novo e a ditadura de Vargas não mais puderam sustentar-se. Assim, em 1945, o presidente ditador entrega o cargo. Em 1946, o Brasil ganhará uma nova Constituição e um novo período democrático. Retomando parte da Constituição de 1934, a nova Carta constitucional marca o reestabelecimento dos direitos individuais, incluindo aquele de livre expressão. Os seus arts. 54 e 55 asseguram ao parlamento a convocação de autoridades:

Os ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

Parágrafo único. A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

Art. 55. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, assim como as suas comissões, designarão dia e hora para ouvir o ministro de Estado que lhes queira prestar esclarecimentos ou solicitar providências legislativas.

Em 1964, um golpe militar recoloca o Brasil sob uma ditadura. Uma nova Constituição, em 1967, entrará em vigor e a democracia novamente será enterrada. A organização partidária será restringida, as eleições para Presidente passariam a ser indiretas e, mais uma vez, a pena de morte voltaria ao cenário. A despeito disso, ironicamente, em seu art. 38, a prerrogativa de o parlamento convocar Ministros permanece:

Os ministros de Estado serão obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara, por deliberação da maioria, os convocar para prestarem pessoalmente informações acerca de assunto previamente determinado.

§1º A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

§ 2º Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministérios sob sua direção.

Embora seja, na realidade, uma Emenda à Carta de 1967, costuma-se, por sua abrangência, tratar como uma nova Constituição Federal a de 1969, que mantém o mesmo texto do art. 38 sobre convocação de Ministros:

Os ministros de Estado serão obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara, por deliberação da maioria, os convocar para prestarem, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado.

§1º A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

§ 2º Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministérios sob sua direção.

A Emenda Constitucional No. 22, de 29 de junho de 1982, inclui no art. 30 da Constituição de 1967, pela primeira vez no texto constitucional a previsão de

encaminhamento, pelo Congresso Nacional, de requerimentos de informação ao Executivo, mas sem a força e o sentido dado em 1988:

Art. 30 –

Parágrafo único –

(...)

c) a Mesa da Câmara dos Deputados ou a do Senado Federal encaminhará, por intermédio da Presidência da República, pedidos de informação sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas;

A prerrogativa de inquerir Ministros e outras autoridades por escrito foi, no entanto, incluída na Constituição de 1988⁹⁸, inexistindo nas constituições anteriores. Geraldo Rodrigues Costa Júnior (1999), conforme já comentado, acredita que os atuais Requerimentos de Informação, conforme previstos na nova carta constitucional, tenham sua origem na Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, de 1823, incluídos na designação mais ampla de indicações, mas não há evidências mais significativas para sustentar isso. A Carta Constitucional de 1988 foi quem deu às solicitações de informação força plena de um instrumento de controle, ao criminalizar a recusa em responder aos pedidos, para o quê estabeleceu-se prazo limite:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)

§ 1º – Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias.

⁹⁸ Interessante registrar que o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, rejeitada pelos constituintes de 1987-88, que tinha viés parlamentarista, também incluía em seu art. 153, letra 'b', a previsão do envio de pedidos de informação a dirigentes de órgãos e entidades sujeitas à fiscalização do Congresso Nacional, cujo não atendimento implicava pena de responsabilidade e cujo prazo estava delimitado em 60 (sessenta) dias para resposta.

bem como a prestação de informações falsas. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994) (grifo nosso)

Apesar de, para nós, estar claro que em momentos anteriores a 1988, a competência de solicitar informações ao Executivo fosse evidente para os parlamentares, mesmo no período imperial (1822-1889), não se tratava de uma obrigação do Executivo fornecê-las. A confusa história de nossa República também não ajudará a amadurecer a própria percepção do poder Legislativo nacional como ator fundamental no controle político, dada a já tão estudada proeminência do Executivo em nosso sistema. Mesmo o amadurecimento, no Velho Mundo, no período pós-guerra, da reflexão sobre a importância de se fortalecer o Legislativo como um contraponto efetivo ao Executivo, tornando claro quão fundamental seria o papel de fiscalização e controle, não conseguiu-se fazer crescer aqui de forma adequada, impossibilitado mesmo de florescer, graças ao Golpe Militar de 1964. Assim, insistimos, somente no espírito da Constituinte de 1987-1988, com a possibilidade de um sistema parlamentarista vingar, e o desejo de não reviver o terror do regime recém acabado, é que essas questões puderam aparecer em plenitude. É o país na onda de redemocratização de grande parte do mundo, incluindo seus vizinhos latino-americanos.

Dada a importância, contudo, dos antecedentes dentro da história do parlamento brasileiro, vale seguir os passos de Geraldo Rodrigues Costa Júnior (1999). O autor elenca 18 (dezoito) indicações apresentadas na Assembleia que tinham como objeto a solicitação de informações ao Governo, sendo 3 (três) dessas indicações nomeadas como Requerimentos por seus autores. A Assembleia foi dissolvida e, no período regencial, seria possível vislumbrar no Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1831, a competência para encaminhar pedidos de informação ao Governo:

Art. 125. São requerimentos, ainda que outro nome se lhes dê, todas aquellas moções de qualquer Deputado, ou Commissão, que tiverem por fim a promoção de algum objeto de simples expediente, como pedir informações, ou esclarecimento ao Governo [...]; que não esteja determinada no Regimento.

Isso será repetido nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados em 1857, 1868, 1871 e 1881, todos do período monárquico e nenhum, por isso mesmo, como reflexo constitucional. No entanto, é certo ver nessa insistência o desejo dos que participavam da

vida política do Império, de mudanças na estrutura do governo, a exemplo do que já existia na Europa.

Entramos na República, e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1891, estabelece a prerrogativa de exigir, via Ministros de Estado, informações do governo. O formato lembra o que se estabelecia no caso da *House of Representatives*⁹⁹ dos Estados Unidos da América:

Art. 38. As comissões poderão exigir dos Ministros de Estado, por intermédio do 1.º Secretario da Camara e precedendo aprovação desta, todas as informações que lhes forem necessárias para desempenho do seu trabalho; e também poderão requerer, pela mesma fórmula, que se convidem os Ministros de Estado, para conferirem com ellas em qualquer objecto que julguem necessário (grifo nosso)

Não à-toa, o Manifesto do Presidente da República aos Brasileiros (BONAVIDES; AMARAL, 2002, p. 289), de Deodoro da Fonseca, quando do fechamento do Congresso em 03 de novembro de 1891, aponta, entre outras coisas, contra o Congresso recém fechado que:

Não obstante a Constituição e outras normas rudimentares na sciencia administrativa, frequentemente a Camara tentou avocar a si as poucas attribuições do Governo, já iniciando projectos especiaes, casuísticos, para o fim de annullar concessões feitas e iniciadas, já fazendo pedidos de informações em termos em que a moralidade da administração era coberta dos maiores baldões. Taes recursos tinham unicamente por fim a satisfação de interesses contrariados, mas os interesses públicos eram grandemente prejudicados pela suspeita que pairava sobre a falta de prestigio do Governo para resolver e contractar definitivamente o serviço da viação publica e outros. (grifo nosso)

Segundo nota Geraldo Rodrigues Costa Junior (1999), os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados de 1893, 1899, 1901, 1903, 1904, 1909, 1912 e 1915, mantém o dispositivo de 1891 com alterações apenas processuais. Notemos que, no entanto, desde 1891, na Câmara dos Deputados a prerrogativa dos deputados em solicitar informações ao Governo sempre careceu de intermediação, seja do Primeiro Secretário, seja do Plenário, como registra-se no Regimento de 1921:

⁹⁹ Cf. J. Sullivan (2011)

Art. 242. Proposição é toda matéria sujeita a deliberação da Câmara.

§ 1o. As proposições poderão consistir em projectos de lei, ou de resolução, emendas, indicações, requerimentos e pareceres.

[...]

Art. 272. Requerimento é toda petição dirigida ao Presidente da Câmara, sobre objeto de expediente, ou de ordem, por qualquer Deputado ou Comissão.

[...]

§ 7o. Serão escriptos, sujeitos a apoio e discussão, só poderão ser votados com a presença de 107 Deputados, no mínimo, os requerimentos sobre:

[...]

a) informações solicitadas ao Poder Executivo, ou por seu intermédio;

[...]

art. 273. Os requerimentos sujeitos à discussão só deverão ser fundamentados verbalmente depois de formulados e enviados à Mesa.

Parapho único. Independará de apoio o requerimento subscripto por cinco ou mais Deputados”.

O Senado Federal, também em 1926, inclui em seu Regimento Interno a figura do requerimento com vistas a solicitar informações ao Governo: “art. 135. Serão escriptos os (requerimentos) que tiveram por fim: Pedir ao Governo Federal ou dos Estados informações sobre qualquer assumpto ou remessa de documentos officiaes”.

Na Segunda (1930-1937) e Terceira (1937-1945) Repúblicas, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal mantém nos seus regimentos a prerrogativa de solicitação de informações. No entanto, não se tem notícia de que os parlamentares a tenham utilizado. Assim, teremos mais um fechamento do Congresso, em 1937, e mais uma Constituição outorgada.

Na Quarta República (1945-1964)¹⁰⁰, num contexto de multipartidarismo e de um governo, se podemos dizer, liberal, a Constituição de 1946, como vimos, afirma o dever de comparecimento de Ministros, quando convocados, junto ao Congresso, para prestar informações e serem interpelados, assim como previu a composição de Comissões Parlamentares de Inquérito.

¹⁰⁰ Para uma análise desse período, veja-se os trabalhos de Thomas E. Skidmore (1988, p. 110-306; 2010, p. 128-152)

Não houve grande alteração do quadro geral de interpretação do papel do Legislativo em relação ao Executivo, nem mesmo nos Regimentos Internos das duas Casas legislativas. Um novo governo Vargas vai terminar com seu suicídio, o que, segundo alguns, teria impedido um assalto ao Governo por forças mais conservadoras. O fato é que Juscelino Kubitschek de Oliveira assume a presidência da República, graças à aliança entre PTB-PSB, fazendo o país respirar um ar de governabilidade e aparente tranquilidade (SKIDMORE, 1988, 2007). Mesmo assim, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, atualizados em 1955 e 1956, e os do Senado Federal, em 1955 e 1959, reforçam a função fiscalizadora do Congresso, incluindo as autarquias e entidades paraestatais no rol dos órgãos sob sua ação.

O próximo e último governo civil democraticamente eleito antes do golpe militar de 1964, será dividido por Jânio da Silva Quadros, do PTN (com apoio da UDN), que vai renunciar antes de completar 7 (sete) meses de governo, e por João Belchior Marques Goulart (PTB-PSD), seu vice-presidente, apesar da movimentação dos militares para que não tomasse posse. Lembremo-nos de que isso só aconteceu por meio de uma manobra: o sistema de governo foi mudado, de presidencialista para parlamentarista, de forma que João Goulart tomaria posse, mas não governaria efetivamente, pois o Congresso indicaria o Primeiro-Ministro.

Sabe-se que um plebiscito para confirmar ou rejeitar o novo sistema de governo estava marcado para 1965, mas, graças ao Professor Francisco de Paula Brochado da Rocha, do PSD-RS, alçado à função de Primeiro-Ministro, em 1962, o Congresso aprovou a antecipação da consulta e, em janeiro de 1963, 9,5 milhões de eleitores, de um total de 12,3 milhões, disseram não ao Parlamentarismo e, assim, João Goulart retorna à chefia do Governo. Daí em diante, é conhecida a história do desgaste do presidente e a implantação de uma ditadura militar no país que vai durar de 1964 a 1985¹⁰¹, o que denomina-se algumas vezes de Quinta República.

O Poder Legislativo e os partidos políticos vão sofrer enormemente com a ampliação das prerrogativas do Poder Executivo e a limitação das prerrogativas dos deputados e senadores. Os Atos Institucionais reviraram a vida política do país, acabando com as eleições diretas para Presidente e Vice-Presidentes da República, além de governadores dos Estados,

¹⁰¹ Rego (2008)

cassando parlamentares, afastando juízes e servidores públicos, extinguindo-se partidos políticos, suspendendo-se direitos políticos e decretando-se de estado de sítio.

O Ato Institucional nº 5 (AI-5), baixado em 13 de dezembro de 1968, permite fechar o Congresso Nacional e não terá prazo de vigência, o que, na prática, seria uma ‘medida excepcional permanente’, que deu poderes ao Poder Executivo Federal de intervenção nos Estados e Municípios, além do poder de legislar e fiscalizar quando decretado recesso do Congresso Nacional; de confiscar bens; de suspender a garantia jurídica do *habeas corpus* (em casos de “crimes contra a Segurança Nacional, a Ordem Econômica e Social e a Economia Popular”), excluindo a possibilidade de os atos praticados em conformidade com o AI-5 serem apreciados judicialmente.

Costa Junior (1999) chama a atenção também para o fato de, mesmo nesse quadro de verdadeiro terror de Estado, o Congresso Nacional ter continuado a apresentar requerimentos de informação ao Executivo, totalizando, entre 1967 a 1980, 7.840 (sete mil, oitocentos e quarenta) requerimentos, dos quais cerca de 73% foram apresentados pela Câmara dos Deputados.

No atual contexto institucional, sob a nova Carta constitucional, A Câmara dos Deputados estabeleceu em seu Regimento Interno o seguinte:

Art. 116. Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara, observadas as seguintes regras:

I – apresentado requerimento de informação, se esta chegar espontaneamente à Câmara ou já tiver sido prestada em resposta a pedido anterior, dela será entregue cópia ao Deputado interessado, caso não tenha sido publicada no Diário da Câmara dos Deputados, considerando-se, em consequência, prejudicada a proposição;

II – os requerimentos de informação somente poderão referir-se a ato ou fato, na área de competência do Ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão:

a) relacionado com matéria legislativa em trâmite, ou qualquer assunto submetido à apreciação do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões;

b) sujeito à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões;

c) pertinente às atribuições do Congresso Nacional;

III – não cabem, em requerimento de informação, providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósitos da autoridade a que se dirige;

IV – a Mesa tem a faculdade de recusar requerimento de informação formulado de modo inconveniente, ou que contrarie o disposto neste artigo, sem prejuízo do recurso mencionado no parágrafo único do art. 115.

§ 1º Por matéria legislativa em trâmite entende-se a que seja objeto de proposta de emenda à Constituição, de projeto de lei ou de decreto legislativo ou de medida provisória em fase de apreciação pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou Comissões.

§ 2º Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões os definidos no art. 60.

Veremos que já durante o funcionamento da Constituinte, porém, os requerimentos para solicitar informação ao Executivo estavam sendo utilizados. A Tabela 13 indica o quantitativo desde 1987 até o final do ano de 2014:

Tabela 13 – Requerimentos de Informação submetidos ao Poder Executivo pelos Deputados Federais (1990-2014)

Sessão Legislativa	RIC	Sessão Legislativa	RIC
1990	284	2003	1313
1991	1090	2004	1052
1992	886	2005	1096
1993	846	2006	644
1994	523	2007	2290
1995	1313	2008	1392
1996	860	2009	992
1997	949	2010	751
1998	942	2011	1605
1999	1639	2012	1135
2000	1230	2013	1196
2001	1300	2014	689
2002	645		
N=			26.730

Fonte: elaboração própria

A Tabela 14 sintetiza, de maneira sinóptica, o uso de todos esses recursos pelos deputados federais, incluindo sua produção legislativa, de 1990 a 2014, de forma que se pode avaliar o desempenho por sessão legislativa (ano) e por legislatura. Pode-se, ainda, dessa forma, comparar o período objeto de nossa pesquisa (50^a a 53^a Legislaturas) com a imediatamente antecedente (49^a) e a imediatamente sucessora (54^a). As possíveis mudanças no desempenho parlamentar dentro desse novo contexto institucional, surgido em 1988, decorrem do próprio desenho institucional?

Tabela 14 – produção legislativa e uso de instrumentos de Fiscalização e controle CD (1990-2014)

Sessão Legislativa	Proposições	F(R)	RIC	F(R)	PFC	F(R)	PRC CPI	F(R)	RCPI	F(R)	SIT	F(R)	RCP	F(R)	TOTAL (CONTROLE)	F(R)	TOTAL GERAL	%	
																		proposições	controle
1990	1489	3,39	284	1,06	1	0,14	0	0,00	6	2,67	0	0,00	9	0,77	300	1,03	1789	83,23	16,77
1991	2335	5,31	1090	4,08	37	5,03	14	11,48	18	8,00	3	1,30	19	1,64	1181	4,04	3516	66,41	33,59
1992	1141	2,60	886	3,31	34	4,63	11	9,02	10	4,44	12	5,19	4	0,34	957	3,28	2098	54,39	45,61
1993	940	2,14	846	3,16	19	2,59	10	8,20	6	2,67	9	3,90	4	0,34	894	3,06	1834	51,25	48,75
1994	424	0,96	523	1,96	11	1,50	1	0,82	2	0,89	7	3,03	3	0,26	547	1,87	971	43,67	56,33
1995	1674	3,81	1313	4,91	39	5,31	6	4,92	20	8,89	15	6,49	21	1,81	1414	4,84	3088	54,21	45,79
1996	1365	3,11	860	3,22	18	2,45	5	4,10	4	1,78	9	3,90	6	0,52	902	3,09	2267	60,21	39,79
1997	1416	3,22	949	3,55	29	3,95	5	4,10	1	0,44	3	1,30	9	0,77	996	3,41	2412	58,71	41,29
1998	841	1,91	942	3,52	12	1,63	1	0,82	1	0,44	0	0,00	8	0,69	964	3,30	1805	46,59	53,41
1999	2485	5,66	1639	6,13	19	2,59	5	4,10	7	3,11	5	2,16	22	1,89	1697	5,81	4182	59,42	40,58
2000	1738	3,96	1230	4,60	21	2,86	20	16,39	23	10,22	1	0,43	14	1,20	1309	4,48	3047	57,04	42,96
2001	2085	4,74	1300	4,86	22	2,99	9	7,38	9	4,00	11	4,76	54	4,65	1405	4,81	3490	59,74	40,26
2002	1423	3,24	645	2,41	14	1,90	5	4,10	5	2,22	4	1,73	37	3,18	710	2,43	2133	66,71	33,29
2003	3061	6,97	1381	5,17	23	3,13	7	5,74	43	19,11	15	6,49	75	6,45	1544	5,29	4605	66,47	33,53
2004	1995	4,54	1052	3,94	30	4,08	5	4,10	9	4,00	9	3,90	70	6,02	1175	4,02	3170	62,93	37,07
2005	1827	4,16	1096	4,10	59	8,03	7	5,74	11	4,89	12	5,19	78	6,71	1263	4,32	3090	59,13	40,87
2006	1188	2,70	644	2,41	23	3,13	5	4,10	3	1,33	2	0,87	24	2,07	701	2,40	1889	62,89	37,11
2007	2973	6,77	2290	8,57	37	5,03	1	0,82	7	3,11	22	9,52	102	8,78	2459	8,42	5432	54,73	45,27
2008	1844	4,20	1392	5,21	27	3,67	1	0,82	7	3,11	9	3,90	72	6,20	1508	5,16	3352	55,01	44,99
2009	2008	4,57	992	3,71	41	5,58	0	0,00	3	1,33	13	5,63	77	6,63	1126	3,86	3134	64,07	35,93
2010	1197	2,72	751	2,81	26	3,54	1	0,82	2	0,89	8	3,46	34	2,93	822	2,81	2019	59,29	40,71
2011	3175	7,23	1605	6,00	62	8,44	0	0,00	8	3,56	25	10,82	139	11,96	1839	6,30	5014	63,32	36,68
2012	1864	4,24	1135	4,25	44	5,99	1	0,82	10	4,44	15	6,49	70	6,02	1275	4,37	3139	59,38	40,62
2013	2141	4,87	1196	4,47	48	6,53	2	1,64	8	3,56	10	4,33	113	9,72	1377	4,71	3518	60,86	39,14
2014	1312	2,99	689	2,58	39	5,31	0	0,00	2	0,89	12	5,19	98	8,43	840	2,88	2152	60,97	39,03
N=	43941	100,00	26730	100,00	735	100,00	122	100,00	225	100,00	231	100,00	1162	100,00	29205	100,00	73146		
Média	1831		1114		31		5		9		10		48		1217		3048	60,06	39,94

Fonte: elaboração própria

Ao analisar esse novo contorno institucional do Parlamento brasileiro surgido com a Constituição de 1988, pode-se destacar que os deputados federais têm à disposição um sistema consolidado de comissões especializadas, um processo legislativo bem definido e funcional, mas, ao mesmo tempo, herdando uma tradição secular – mesmo que não isenta de tensões – de acionar o Poder Executivo em busca de informações e de confrontá-lo quanto a suas tomadas de decisão. Os instrumentos de fiscalização e controle, no período alcançado pela pesquisa, já se encontram bem testados e completamente dominados pelos membros do parlamento ou, pelo menos, pelos principais partidos políticos – inclusive porque participaram diretamente da sua institucionalização.

CAPÍTULO IV

A ATUAÇÃO DOS DEPUTADOS FEDERAIS (1995-2014)

“A mais importante regra para qualquer coleta de dados é relatar como os dados foram criados e como chegamos até eles”

(KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p.51)

Neste capítulo, debruçamo-nos sobre os dados referentes ao uso de Requerimentos de Informação (RICs) nas Legislaturas de n^{os} 50 a 54.¹⁰² Optamos por separar os dados por Legislatura fechada. Cada Legislatura será apresentada em uma tabela que contemplará o quantitativo de RICs apresentado por partido, e, para fins de comparação, indicamos a produção legislativa e o uso de PFCs, que é, depois dos RICs o instrumento mais utilizado¹⁰³ pelos parlamentares brasileiros. Indica-se sempre a participação ou não do partido na base de apoio do governo em questão, na coalizão¹⁰⁴.

I – O Primeiro Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1988): a 50^a Legislatura

Com a abertura política ocorrida em 1985, embora não ainda com eleições diretas e a despeito das mobilizações da sociedade em torno do Diretas Já! de 1984, os governos civis herdaram do Regime militar um país que teve seus maiores picos de industrialização com o investimento em indústrias pesadas e grandes obras de infraestrutura, ao custo, no entanto, de um grande endividamento. Além da dívida elevada, herda também uma inflação estratosférica, altos níveis de desemprego. A participação da indústria de transformação no PIB brasileiro alcançou seu máximo exatamente nesse ponto e, desde então, a realidade de nosso mal sucedido plano de desenvolvimento ajusta-se, para baixo, a um novo mundo democrático e com menor favorecimento do Estado.

¹⁰² A 54^a Legislatura corresponde àquela que abrange o período de 2011 a 2014, portanto durante o mandato da Presidenta Dilma Roussef. Nós vamos analisar apenas as duas primeiras sessões legislativas (2011-2012) e apenas para fins de controle, uma vez que o período efetivamente analisado será o que encerra as 50^a, 51^a (FHC) e 52^a e 53^a (Lula). Cf. Apêndice I sobre a distribuição das Legislaturas.

¹⁰³ Os Requerimentos para convocação de Ministros, embora quantitativamente mais numéricos, não está contemplado integralmente na 50^a Legislatura, motivo pelo qual optamos por manter apenas as PFCs.

¹⁰⁴ A tabela 2 (p.77) indica a composição da coalizão em cada Legislatura.

A inflação tornara-se crônica desde 1980, alcançando 211% em 1983. O governo José Sarney (1985-1990)¹⁰⁵, o primeiro civil depois de 21 anos de governos militares, lança, em 1986, o Plano Cruzado, alterando a moeda¹⁰⁶ e, ao mesmo tempo, congelando os preços e os salários, estabelecendo um gatilho salarial¹⁰⁷.

Isso deu um pequeno fôlego aos brasileiros, mas não impediu que a inflação fechasse em 76% em 1986 e nem que em 1987 ela subisse estratosféricamente, quase quintuplicando. Vieram os Planos Cruzado II, Bresser (1987) e Verão (1989). Este último cortou mais três zeros da moeda e, mais uma vez, mudou-se o nome, agora de cruzado para cruzado novo. A inflação, ainda assim, alcança o índice de 1.782,8%.

O curto governo Collor nasce pressionado pelo desafio da inflação e, mais uma vez, altera-se a moeda, que volta a ser chamada de cruzeiro. No entanto, o confisco das cadernetas de poupança, parte do Plano Brasil Novo (Collor I), não permitiram muito mais tempo para testes e o Plano Collor II, que reeditou o congelamento de preços e salários mingou. A inflação chega, em 1992, a 1.119,10%. Nesse contexto o Presidente Fernando Collor de Melo sofreu um impeachment.

O vice-presidente Itamar Franco assume o governo¹⁰⁸ com o enorme desafio da hiperinflação que, no ano de 1993, vai alcançar seu maior índice: 2.447,20%. O então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, é alçado ao Ministério da Fazenda e ajuda a elaborar o que ficou conhecido como Plano Real, lançado em 1994. Foi criada a Unidade Real de Valor (URV), indexador vinculado ao dólar. Em seguida, após mudar de nome, transformou-se na nova moeda brasileira, o real.

Desde então, a já banalizada troca de moeda no país cessa e a economia parece estabilizar-se, assim como a própria moeda. A participação da indústria, porém, na

¹⁰⁵ Com a morte do presidente eleito indiretamente, Tancredo Neves, assumiu o vice, José Sarney, que governou de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990, já na vigência da nova Constituição Federal de 1988. A partir de então, os mandatos presidenciais passariam a ser de 4 (quatro) anos e com início em 01 de janeiro do primeiro ano e finalizando em 31 de dezembro do quarto e último ano.

¹⁰⁶ Além de mudar o nome de cruzeiro para cruzado, eliminou-se três zeros da moeda corrente.

¹⁰⁷ disparado cada vez que a inflação atingia 20%.

¹⁰⁸ Interinamente em 2 de outubro de 1992 e definitivamente em 29 de dezembro do mesmo ano.

composição do PIB não para de diminuir e a inflação, embora aparentemente controlada, ainda era alta, fechando em 1994 com o índice de 916,46%¹⁰⁹.

De toda sorte, não se pode negar o sucesso do Plano Real, pelo menos na retomada de confiança tanto dos brasileiros quanto dos investidores, o que foi suficiente para dar ao presidenciável Fernando Henrique Cardoso elementos fortes para sua eleição em 1994. Disso ele tinha absoluta consciência:

No momento em que deixa o Governo, cercado da estima que fez por merecer, agradeço, em nome da Nação, a Itamar Franco pelas oportunidades que nos proporcionou. Ao escolher a mim para sucedê-lo, a maioria absoluta dos brasileiros fez uma opção pela continuidade do Plano Real e pelas reformas estruturais necessárias para afastar de uma vez por todas o fantasma da inflação. A isso eu me dedicarei com toda a energia, como Presidente, contando com o apoio do Congresso, dos estados e de todas as forças vivas da Nação. Temos de volta a liberdade, portanto. E teremos desenvolvimento. Falta a justiça social. É esse o grande desafio do Brasil neste fim de século. Será esse o objetivo número um do meu Governo. (OLIVEIRA, 2009, p. 11-12)

Não à-toa, o primeiro governo FHC insiste na estabilização monetária, o que lhe dá, também, elementos para as reformas constitucionais. Mesmo as privatizações, até hoje polêmicas, estarão vinculadas a esses dois itens da agenda presidencial.

A inflação crônica parece finalmente ter sido debelada e, finalmente, um plano econômico parecia ser efetivo. O clima foi perfeito para que se levasse a cabo um conjunto de mudanças institucionais, inclusive reformas fiscais. Para Claudio Couto e Fernando Abrucio (2003, p. 276), há nesse momento um mudança nos elementos do jogo político.

A "era do Real" teve o significado de uma "conjuntura crítica", isto é, de uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (cf. Pierson, 2000). A essa mudança na situação dos agentes somou-se a capacidade do presidente Fernando Henrique de montar e manter por um bom tempo uma coalizão capaz de fazer alterações na antiga estrutura, segundo os objetivos determinados por FHC.

Uma nova ordem institucional se coloca em marcha. Essa política antiinflacionária permite não apenas a vitória eleitoral do primeiro mandato, mas igualmente que se construa

¹⁰⁹ Haverá uma mudança drástica a partir de 1994, em decorrência das mudanças provocadas pelo Plano Real nos dois índices comumente utilizados para medir a inflação, o IPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) e o IGP (ÍNDICE GERAL DE PREÇOS) de forma que, em 1995, o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) chegou a 22,41%.

solidamente as coalizões, inclusive do segundo mandato. Ora, essa nova ordem institucional exigia apoio à agenda do Plano Real, o que tornou-se, inclusive, sinal de responsabilidade política, e

que implicava sustentar também reformas estruturais apontadas como vinculadas à estabilidade de longo prazo. Isso, por um lado, reduzia o campo de manobra da oposição, por outro, amortizava substancialmente os custos da adesão ao governo e, conseqüentemente, da entrada na coalizão governamental. (IDEM)

Além do PSDB e do PFL¹¹⁰, que compunham a chapa presidencial, o PTB integrou a coligação eleitoral, mais tarde reforçada pelo PMDB e PPB. Conforme avaliação de Jairo Nicolau (2000), isso permitiu ao governo dominar a agenda do Legislativo, votar e aprovar todas as reformas que pretendeu

O PSDB e o PFL — os partidos que compuseram o núcleo da coalizão que elegeu o presidente Cardoso em 1994 e controlaram os principais ministérios ao longo do governo — foram os mais fiéis, com uma média de 77,5% e 77,3% dos deputados da bancada, respectivamente, votando conforme o indicado pelo líder do governo. Os índices de apoio ao governo dos outros três partidos que compuseram a base de sustentação parlamentar do presidente Fernando Henrique Cardoso foram os seguintes: o PTB colaborou, em média, com 70,4% dos votos de sua bancada; o PPB, com 67,0% e o PMDB com 63,1%. O PL teve sua bancada dividida, com metade dos parlamentares acompanhando o governo. Entre os partidos de oposição, os valores permitem o estabelecimento de um escala do grau de "oposicionismo". O PT aparece como o mais oposicionista (2,9%), seguido pelo PC do B (6,3%), PSB (8,5%) e PDT (10,0%).

Tabela 15 – Índice de Apoio ao Governo (Percentual da Bancada que Acompanhou a Indicação do Líder do Governo). Média por Ano e por Período.

Partido/ Ano	1995 %	1996 %	1997 %	1998 %	Total %
PFL	77,5	70,5	78,9	79,5	77,3
PSDB	77,4	74,9	76,9	78,2	77,0
PTB	72,9	67,9	71,0	69,6	70,2
PPB	68,3	63,6	66,4	67,5	66,5
PMDB	63,6	62,1	65,8	59,6	62,9
PL	68,3	47,2	49,7	40,8	48,8
PDT	9,6	17,0	11,1	3,9	9,8
PSB	16,3	11,3	9,9	1,7	8,4
PcdoB	7,4	20,4	3,2	0,7	6,2
PT	4,7	2,4	3,4	1,7	2,9

Fonte dos dados Brutos: Diário da Câmara dos Deputados (em NICOLAU, 2000)

¹¹⁰ O vice de FHC foi Marco Maciel, senador pernambucano pelo PFL.

A coalizão teria proporcionado, assim, uma sustentação parlamentar na faixa de 75% das cadeiras na Câmara e no Senado, o que era muito mais do que o necessário para aprovar as emendas constitucionais¹¹¹ que abririam caminho para que as reformas desejadas pelo governo fossem efetivadas, assim como as privatizações que marcaram fortemente os dois governos FHC.

Vejamos os dados referentes ao desempenho parlamentar durante a 50ª Legislatura:

¹¹¹ Foram aprovadas 16 (dezesesseis) Emendas Constitucionais no primeiro mandato de FHC, incluindo aquela da reeleição para o cargo dos Executivos Federal, Estadual e Municipal, que permitiu sua reeleição em 1998.

Tabela 16 – Comparativo: produção legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 50ª Legislatura (1995-1998)

Fonte: elaboração própria

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE				INDICE DE REELEIÇÃO		
	MEMBROS	(%)	APRESENTADAS	%	APROVADAS	TX SUCESSO (%)	RICs	%	PAROQUIAIS	%	APRESENTADAS	%	CONCLUÍDAS	TX SUCESSO (%)	COALIZÃO	REELEITOS	(%)
DEM (PFL)	129	20,03	678	12,80	9	1,33	135	3,33	38	28,15	9	9,18	1	11,11	sim	67	51,94
PMDB	119	18,48	864	16,32	11	1,27	186	4,58	63	33,87	7	7,14	0	0,00	sim	43	36,13
PSDB	121	18,79	906	17,11	11	1,21	214	5,27	69	32,24	5	5,10	0	0,00	sim	60	49,59
PTB	31	4,81	197	3,72	2	1,02	37	0,91	10	27,03	4	4,08	0	0,00	sim	13	41,94
PP (PPB, PPR)	95	14,75	939	17,73	7	0,75	1446	35,64	517	35,75	26	26,53	1	3,85	sim	47	49,47
PC do B	10	1,55	149	2,81	3	2,01	211	5,20	34	16,11	9	9,18	0	0,00	não	6	60,00
PDT	26	4,04	382	7,21	2	0,52	284	7,00	68	23,94	3	3,06	0	0,00	não	9	34,62
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	11	1,71	95	1,79	0	0,00	108	2,66	19	17,59	2	2,04	1	50,00	não	7	63,64
PMN	4	0,62	21	0,40	0	0,00	14	0,35	1	7,14	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PPS	7	1,09	49	0,93	1	2,04	53	1,31	10	18,87	5	5,10	0	0,00	não	0	0,00
PRP	1	0,16	7	0,13	0	0,00	2	0,05	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSB	20	3,11	178	3,36	2	1,12	81	2,00	14	17,28	1	1,02	0	0,00	não	6	30,00
PSC	3	0,47	1	0,02	0	0,00	2	0,05	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSD	4	0,62	28	0,53	0	0,00	6	0,15	3	50,00	0	0,00	0	0,00	não	2	50,00
PSTU	4	0,62	2	0,04	0	0,00	14	0,35	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PT	57	8,85	785	14,83	11	1,40	1.236	30,47	326	26,38	26	26,53	0	0,00	não	27	47,37
PTC (PRN)	1	0,16	1	0,02	0	0,00	1	0,02	1	100,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PV	1	0,16	13	0,25	0	0,00	27	0,67	6	22,22	1	1,02	0	0,00	não	1	100,00
N=	644	100,00	5295	100,00	59	1,11	4057	100,00	1179	29,06	98	100,00	3	3,06	-	288	

Tabela 17 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 50ª Legislatura (1995-1998), com índice de potencial de uso aplicado

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE				INDICE DE REELEIÇÃO (%)		
	MEMBROS	(%)	PROPOSIÇÕES*	POTENCIAL		TX SUCESSO*	RICs	POTENCIAL		%	PFC	POTENCIAL		TX SUCESSO (%)			COALIZÃO
				DE USO	APROVADAS			DE USO	PAROQUIAIS			DE USO	CONCLUÍDAS				
DEM (PFL)	129	20,03	678	1061	9	0,85	135	813	38	4,68	9	20	1	5,09	sim	67	51,94
PMDB	119	18,48	864	978	11	1,12	186	750	63	8,40	7	18	0	0,00	sim	43	36,13
PSDB	121	18,79	906	995	11	1,11	214	762	69	9,05	5	18	0	0,00	sim	60	49,59
PTB	31	4,81	197	255	2	0,78	37	195	10	5,12	4	5	0	0,00	sim	13	41,94
PP (PPB, PPR)	95	14,75	939	781	7	0,90	1446	598	517	86,39	26	14	1	6,92	sim	47	49,47
PC do B	10	1,55	149	82	3	3,65	211	63	34	53,97	9	2	0	0,00	não	6	60,00
PDT	26	4,04	382	214	2	0,94	284	164	68	41,52	3	4	0	0,00	não	9	34,62
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	11	1,71	95	90	0	0,00	108	69	19	27,42	2	2	1	59,74	não	7	63,64
PMN	4	0,62	21	33	0	0,00	14	25	1	3,97	0	1	0	0,00	não	0	0,00
PPS	7	1,09	49	58	1	1,74	53	44	10	22,68	5	1	0	0,00	não	0	0,00
PRP	1	0,16	7	8	0	0,00	2	6	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSB	20	3,11	178	164	2	1,22	81	126	14	11,11	1	3	0	0,00	não	6	30,00
PSC	3	0,47	1	25	0	0,00	2	19	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSD	4	0,62	28	33	0	0,00	6	25	3	11,91	0	1	0	0,00	não	2	50,00
PSTU	4	0,62	2	33	0	0,00	14	25	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PT	57	8,85	785	469	11	2,35	1.236	359	326	90,79	26	9	0	0,00	não	27	47,37
PTC (PRN)	1	0,16	1	8	0	0,00	1	6	1	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PV	1	0,16	13	8	0	0,00	27	6	6	95,24	1	0	0	0,00	não	1	100,00
N=	644	100,00	5295	5295	59	1,11	4057	4057	1179	29,06	98	98	3	3,06		288	

Fonte: elaboração própria

CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL

Abaixo apresentamos o resultado condensado da análise de correção entre as diversas variáveis utilizadas, em todas as Legislaturas:

Tabela 18 – variáveis e suas correlações (índice de Pearson) – todas as Legislaturas

Variáveis	50		51		52		53		54	
	APRESENTADA	COM AJUSTE DE POTENCIA								
Coalizão-Proposições	,747**	,864**	,719**	,827**	0,288	0,342	,500*	0,417	,489**	,507**
Coalizão-RICs	0,273	,864**	0,169	,827**	0,167	0,342	(-),115	0,417	(-),052	,507**
Coalizão-PFCs	0,375	,861**	0,342	,816**	0,263	0,357	0,005	0,408	0,013	(-),139
IREEL-Proposições	0,331	0,297	,698**	,742**	0,265	0,283	,465*	0,383	0,248	0,236
IREEL-RICs	0,255	0,297	,633**	,741**	0,409	0,282	0,334	0,384	0,138	0,236
IREEL-PFCs	0,305	0,313	,522*	,756**	0,332	0,294	0,114	0,386	0,17	0,226
IVE-Proposições	(-),084	(-),08	(-),392	(-),379	(-),590**	(-),627*	(-),752**	(-),014	(-),681**	(-),605**
IVE-RICs	(-),106	(-),08	(-),518	(-),379	(-),682**	(-),556*	(-),088	0,108	(-),414*	(-),605**
IVE-PFCs	(-),144	(-),094	(-),341	-378	(-),451	(-),210	(-),753**	(-),206	(-),621**	(-),606**
Índice de Sucesso										
Coalizão-Proposições	0,693	0,088	,817**	0,144	0,244	0,295	0,315	(-),032	,478*	0,247
Coalizão-RICs	0,347	0,347	0,294	0,295	,485*	0,463	(-),117	(-),097	(-),104	(-),104
Coalizão-PFCs	(-),033	0,777	0	.	0,046	0,028	0,236	0,163	(-),139	(-),139
IREEL-Proposições	0,307	0,236	,596**	0,136	0,279	0,304	0,362	(-),175	0,113	(-),076
IREEL-RICs	0,235	0,235	,668**	,668**	0,431	0,431	0,24	0,24	0,036	0,036
IREEL-PFCs	0,297	0,253	0	.	0,281	0,218	0,114	0,12	(-),001	(-),001
IVE-Proposições	(-),07	(-),169	(-),242	0,03	(-),546*	(-),625**	(-),728**	(-),014	(-),580**	(-),257
IVE-RICs	(-),11	(-),11	(-),516	(-),517	(-),556*	(-),556*	0,108	0,65	(-),091	(-),091
IVE-PFCs	0,420	0,046	0	.	(-),210	(-),210	(-),137	0,383	(-),023	(-),023
OUTRAS										
Coalizão-IREEL	0,258	0,258	,581**	,581**	0,264	,529*	0,653	,634**	,385*	,385*
Coalizão-IVE	(-),064	(-),064	(-),209	(-),209	(-),527**	(-),499*	(-),653**	(-),641**	(-),496**	(-),496**
**. A correlação é significativa no nível ,01 (2 extremidades)										
*. A correlação é significativa no nível ,05 (2 extremidades)										

A correlações mais significativas encontradas nessa Legislatura foi aquela entre o pertencimento à Coalizão e a iniciativa de apresentação de proposições, mas não quanto à apresentação de RICs ou PFCs. Ao aplicar o índice de potência de uso, o pertencimento à Coalizão continua significativo para a apresentação de proposições, mas torna-se igualmente significativa para o uso de RICs e PFCs. No tocante à taxa de sucesso, foi significativa apenas para a aprovação de proposições. Aplicado o índice de potência de uso, a correlação mostra-se praticamente nula.

Não houve correlação significativa, do mesmo modo, entre o pertencimento à coalizão e o índice de reeleição ou de vulnerabilidade eleitoral. Rodando o modelo de regressão linear, para verificar a distribuição condicional, numa linha de regressão populacional (LRP), com intervalo de confiança em 95%, podemos a verificar se a participação na coalizão é significativamente explicativa para o desempenho parlamentar como um todo, mas a relação entre participação na coalizão e apresentação de proposições é explicada em apenas 55% dos casos e não significativa para explicar a apresentação de RICs ou PFCs:

Resumo do modelo					Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,940 ^a	,884	,821	,195	1	,747	,557	,530	,316
a. Preditores: (Constante), PFCAPRESE, PFCSUCESSO, RICAPRESE, RICPAROQU, PROPAPRESE, PROPAPROVA					a. Preditores: (Constante), PROPAPRESE				
Resumo do modelo					Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,273 ^a	,074	,017	,457	1	,375 ^a	,141	,087	,440
a. Preditores: (Constante), RICAPRESE					a. Preditores: (Constante), PFCAPRESE				

Quando aplicado o índice de potencia de uso, algumas alterações se fazem presentes:

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,876 ^a	,767	,669	,265
a. Preditores: (Constante), PFCSUCESSO, RICPAROQU, PROPAPROVA, PFCAJUSTADA, RICAJUSTA				

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,864 ^a	,747	,731	,239
a. Preditores: (Constante), PROPJUSTADA				

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,864 ^a	,747	,731	,239
a. Preditores: (Constante), RICAJUSTA				

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,861 ^a	,742	,725	,242
a. Preditores: (Constante), PFCAJUSTADA				

Como suspeitado, ao distribuir-se o desempenho, no que diz respeito à capacidade potencial de apresentação de proposições e utilização de instrumentos de fiscalização e controle, com base no tamanho da bancada, a apresentação de proposições continua a figurar como sendo significativamente explicada pela participação na coalizão, na ordem de 74%, mas todos os instrumentos de fiscalização e controle também passam a ser significativamente explicados pela participação na coalizão, RICs e PFCs na mesma ordem de 74%. O desempenho geral dos parlamentares também se explicaria significativamente na ordem de 76%.

A participação na coalizão não se mostrou significativa, contudo, para explicar o número de RICs com caráter paroquial apresentados e, por sua vez, nem a participação na coalizão, nem o número de RICs, seja total ou com caráter paroquial, são significativas para explicar o índice de sucesso na reeleição.

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,347 ^a	,121	,066	,445
a. Preditores: (Constante), RICPAROQU				

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,255 ^a	,065	,007	415,260
a. Preditores: (Constante), IDEREEL				

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,235 ^a	,055	-.004	135,987
a. Preditores: (Constante), IDEREEL				

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA

A própria representação gráfica¹¹² do desempenho parlamentar, inclusive com índice de potência aplicado, separado por função, permite vislumbrar a diferença que a bancada exerce e a razão entre capacidade de uso e uso efetivo, ressaltando que na coalizão há uma subutilização, mesmo que nem sempre relevante. No caso dos RICs, a oposição excede em até 27, 12% a capacidade suposta, *per capita*, e a coalizão tem desempenho de menos 9,17% em relação ao potencial:

Gráfico 1 – Desempenho parlamentar na 50ª Legislatura (1995-1998) – Proposições

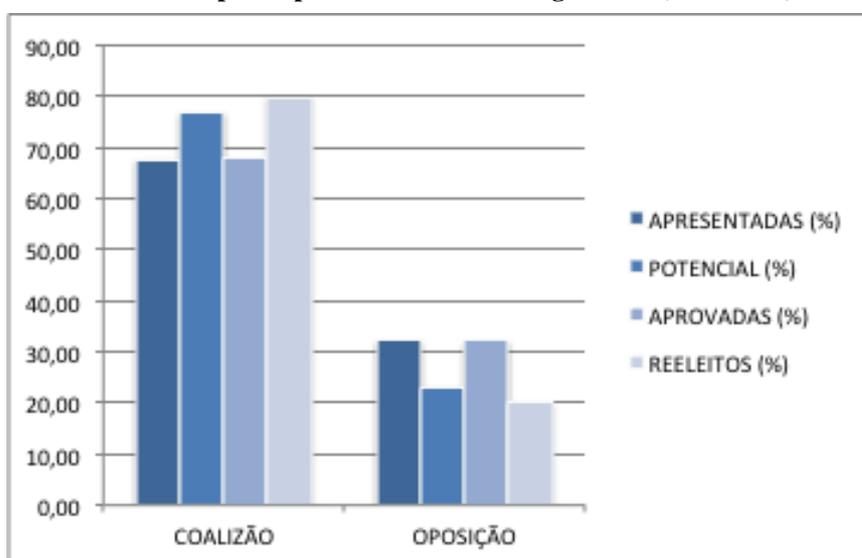
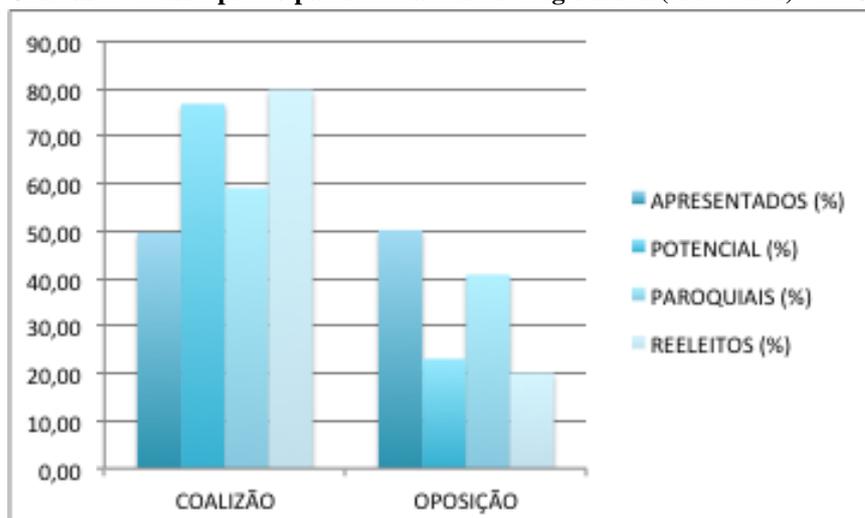
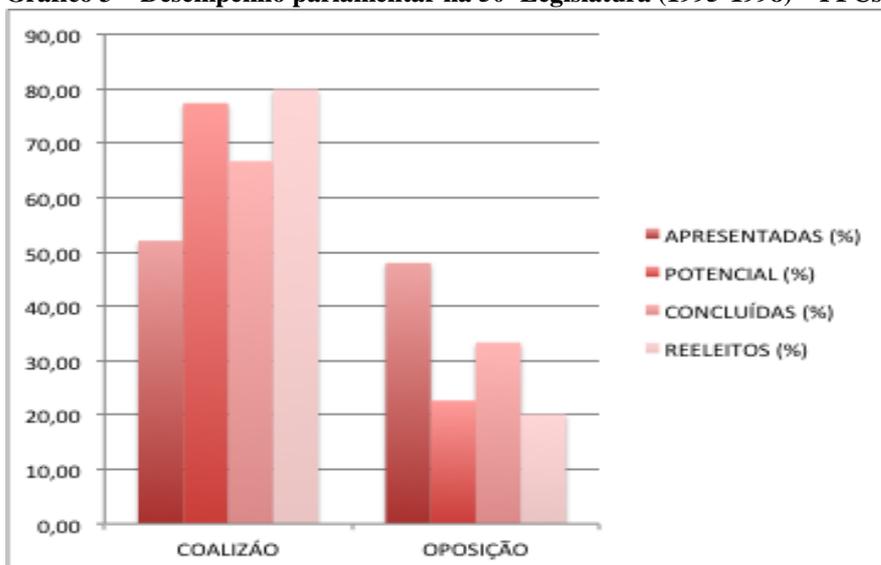


Gráfico 2 – Desempenho parlamentar na 50ª Legislatura (1995-1998) – RICs



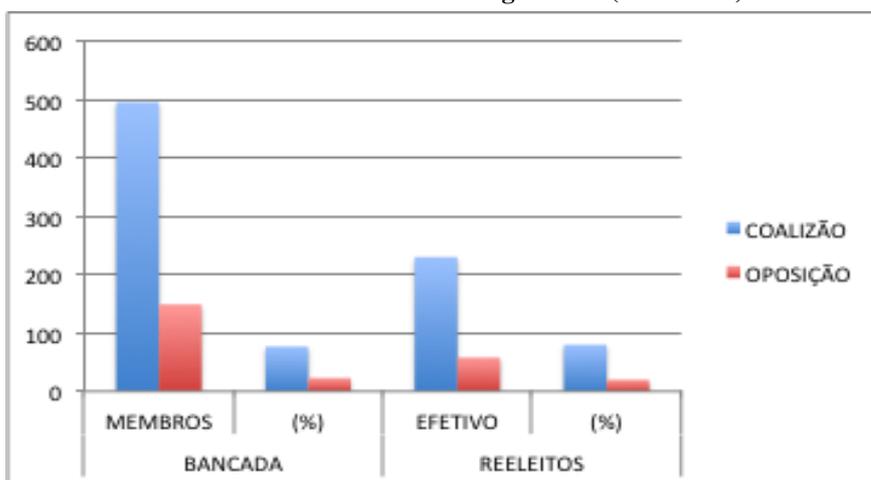
¹¹² A partir dos dados brutos obtidos por meio do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados e dos Diários da Câmara dos Deputados, os estruturamos para a análise e geração das correlações, regressões gráficos.

Gráfico 3 – Desempenho parlamentar na 50ª Legislatura (1995-1998) – PFCs



No caso da 50ª Legislatura, como antecipado, o tamanho da bancada que participa da coalizão poderia explicar o sucesso do Poder Executivo na aprovação de suas iniciativas e, claro, explicaria porque o índice de reeleição na coalizão, no total, seria mais alto do que aquele da oposição – porque proporcional ao número de candidatos à reeleição ou, como nós o medimos, em relação ao número de candidatos potenciais à reeleição:

Gráfico 4 – Tamanho da bancada na 50ª Legislatura (1995-1998) x Índice de reeleição



Por outro lado, como já evidenciado, o conjunto dos partidos da coalizão tem desempenho menor em relação ao seu potencial de iniciativas e, inversamente, o conjunto dos

partidos de oposição ao governo, ultrapassam em 40% sua capacidade potencial de apresentação de proposições, 117% sua capacidade potencial de uso de RICs e cerca de pouco mais de 50% no caso das PFCs.

Assim, podemos afirmar que, embora os instrumentos de fiscalização e controle sejam usados, igualmente, por parlamentares da coalizão e da oposição, eles o são em proporção muito maior, dada a capacidade *per capita*, por partidos de fora da coalizão. O caráter paroquial dos RICs formam cerca de 60% dos apresentados pela coalizão e 40% dos apresentados pela oposição. Quando se analisa separadamente os partidos¹¹³, no entanto, a média de RICs com caráter paroquial gira em torno de 30%.

Os dois partidos que mais fizeram uso de RICs foram o Partido Progressista¹¹⁴ e o Partido dos Trabalhadores, totalizando cerca de 66% de apresentações e 71,5% do total de RICs de caráter paroquial. Considerando que o PP compõem a coalizão, não deixa de ser intrigante a constatação. Porém, ao analisar a distribuição por parlamentar, em termos de apresentação de RICs um único membro, deputado Cunha Bueno, domina o cenário com mais de 70% dos requerimentos¹¹⁵. Assim, quando o isolamos do cômputo geral do partido, obtemos uma proporção de uso pela coalizão da ordem de 31%, cujos requerimentos têm caráter paroquial em 33% do total apresentado. A oposição, feitos esses ajustes, e sem a aplicação do índice de potencia de uso, seria responsável por 69% dos RICs apresentados, dos quais 23,5% teriam caráter paroquial.

Fica claro que, no contexto da 50ª Legislatura, os RICs são instrumentos primariamente da oposição, principalmente se considerarmos o tamanho efetivo das bancadas. O baixo percentual de RICs com caráter paroquial pela oposição aponta para o fato de que esse instrumento não teria como objetivo primário a arena eleitoral ou, pelo menos, a fiscalização e o controle teria uma relação menos direta com a própria eleição parlamentar.

¹¹³ Eliminados aqueles em que o uso dos instrumentos ficou abaixo da média per capita.

¹¹⁴ Efetivamente, no caso dessa Legislatura, teria sido o PPB que será a base para o futuro PP.

¹¹⁵ 1.014 (mil e quatorze) Requerimentos de Informação, para ser preciso.

II – O Segundo Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002): a 51ª Legislatura

O presidente Fernando Henrique Cardoso conseguiu, entre outras coisas, não apenas mudar a regra constitucional para permitir a reeleição para cargos do Executivo, como obteve sua reeleição no processo eleitoral de 1998, com 53% dos votos válidos. Talvez a mais importante tarefa a que se impunha o presidente para sua reeleição era diminuir a dívida pública brasileira, naquele momento na faixa de R\$ 330 bilhões.

Com o crescimento econômico em baixa, o primeiro governo terminou com uma dívida externa na casa dos 30% do PIB. Adicione-se altas taxas de desemprego e corrupção política vergonhosamente disseminada, com níveis de desvio de recursos públicos tão elevados que colocaram o Brasil no topo da lista dos países com mais corrupção desse tipo. O quadro não era o melhor do mundo, somado ao fato de o Real estar equiparado ao dólar na proporção de 1 para 1, trazendo enormes dificuldades para os exportadores brasileiros.

Nesse contexto, o processo de privatização levado a cabo pelo presidente FHC e seu partido foi, com muita razão, considerado um grande vilão para a economia do país, já tão endividado. A desigualdade social, refletida na desigual distribuição de renda, podiam ser medidas pelo baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e pelo enorme contingente de miseráveis¹¹⁶. O desafio que se colocou o presidente esteve longe de ser vencido. O segundo mandato de FHC foi marcado pela estagnação econômica, com reflexos na qualidade de vida dos cidadãos, colocando o país entre os piores em vários quesitos, inclusive no atendimento à saúde.

Em sua relação com o Poder Legislativo, o presidente e seu partido mantiveram uma maioria confortável, embora não isenta de dificuldades pontuais. Fala-se de uma supercoalizão (MENTENHEIN, 2003), de forma que o Partido da Frente Liberal (PFL) manteve-se 7 dos 8 anos de presidência do PSDB alinhado e fiel na balança dentro do Congresso Nacional.

Essa supercoalizão que permitiu que o presidente aprovasse a quase totalidade das reformas que planejou, incluindo as mudanças nos regimes cambial, monetário e fiscal, com

¹¹⁶ Em 1999, 20% dos mais pobres eram responsáveis por apenas 2,5% da renda nacional, ao passo que os 20% mais ricos detinham mais de 60%. Nesse ano, cerca de 15% da população vivia com menos de US\$1,25 por dia. (BRASIL, 2010).

flexibilização do câmbio, a implementação de um sistema de metas inflacionárias e a adoção de compromisso de política econômica relativo à manutenção de um superávit primário¹¹⁷.

A despeito disso, não garantiu nem a ele nem a seu partido emplacar o sucessor. Juros altos, inflação média na casa dos 9,25%, baixo crescimento, a sensação de que as mudanças nos regimes acima elencados eram determinações externas, fizeram o governo encerrar o ano de 2002 com uma taxa de aprovação de apenas 16%. Por certo que no ano final de seu segundo mandato, a coalizão formada até o momento tem muitas baixas, o que sinaliza mudanças no apoio também na arena eleitoral.

Na arena parlamentar, como já vimos na tabela 6, aprovou menos projetos de lei, lei complementares e emendas constitucionais como um todo, mas teve reedição de 2076 (duas mil e setenta e seis) Medidas Provisórias, e, das 158 (cento e cinquenta e oito) editadas sob as novas regras implementadas com a Emenda Constituição nº 32/2001, 142 (cento e quarenta e duas) foram transformadas em lei. A taxa de sucesso foi ligeiramente menor, mas dentro da média, comparando-se as 5 (cinco) legislaturas.

Sobre o desempenho parlamentar em geral, analisemos as tabelas 19 e 20.

¹¹⁷ O superávit primário deveria ser alto o bastante para produção da almejada estabilização entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB) (OLIVEIRA; TURROLA, 2003)

Tabela 19 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 51ª Legislatura (1999-2002)

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE				INDICE REELEIÇÃO		
	MEMBROS	%	PROPOSIÇÕES*	%	APROVADAS	TX SUCESSO (%)	RICs	%	PAROQUIAIS	% PAROQUIAIS	PFC	%	CONCLUÍDA	TX SUCESSO		COALIZÃO	REELEITOS
DEM (PFL)	119	18,34	1553	20,07	9	0,58	254	5,71	33	12,99	13	17,11	0	0,00	sim	56	47,06
PMDB	105	16,18	1394	18,02	18	1,29	314	7,05	62	19,75	10	13,16	0	0,00	sim	46	43,81
PSDB	110	16,95	798	10,32	14	1,75	167	3,75	27	16,17	9	11,84	0	0,00	sim	53	48,18
PP (PPB, PPR)	57	8,78	533	6,89	3	0,56	628	14,11	307	48,89	2	2,63	0	0,00	SIM	33	57,89
PTB	47	7,24	349	4,51	2	0,57	65	1,46	17	26,15	3	3,95	0	0,00	não	19	40,43
PC do B	11	1,69	167	2,16	2	1,20	716	16,08	259	36,17	4	5,26	0	0,00	não	6	54,55
PDT	23	3,54	792	10,24	5	0,63	219	4,92	42	19,18	2	2,63	0	0,00	não	7	30,43
PHS	1	0,15	23	0,30	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PMN	1	0,15	12	0,16	0	0,00	16	0,36	4	25,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PPS	18	2,77	230	2,97	0	0,00	141	3,17	14	9,93	0	0,00	0	0,00	não	4	22,22
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	35	5,39	447	5,78	1	0,22	189	4,25	24	12,70	0	0,00	0	0,00	não	14	40,00
PSB	22	3,39	197	2,55	0	0,00	256	5,75	29	11,33	3	3,95	0	0,00	não	8	36,36
PSC	3	0,46	18	0,23	0	0,00	9	0,20	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSD	3	0,46	23	0,30	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSDC	1	0,15	6	0,08	0	0,00	6	0,13	1	16,67	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSL	6	0,92	108	1,40	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	1	16,67
PT	82	12,63	1067	13,79	4	0,37	1472	33,06	237	16,10	29	38,16	0	0,00	não	36	43,90
PTC (PRN)	1	0,15	3	0,04	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PTN	2	0,31	3	0,04	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PV	2	0,31	13	0,17	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,32	0	0,00	não	0	0,00
N=	649	100,00	7736	100,00	58	0,75	4452	100,00	1056	23,72	76	100,00	0	0,00		283	43,61

Fonte: elaboração própria

Tabela 20 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 51ª Legislatura (1999-2002), com índice de potencial de uso aplicado
 Fonte: elaboração própria

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE				COALIZÃO	REELEITOS	ÍNDICE REELEIÇÃO
	MEMBROS	%	PROPOSIÇÕES*	POTENCIAL DE USO	APROVADAS	TX SUCESSO (%)	RICs	POTENCIAL DE USO	PAROQUIAIS	% PAROQUIAIS	PFC	POTENCIAL DE USO	CONCLUÍDA	TX SUCESSO			
DEM (PFL)	119	18,34	1553	1418	9	0,63	254	816	33	4,04	13	14	0	0,00	sim	56	47,06
PMDB	105	16,18	1394	1252	18	1,44	314	720	62	8,61	10	12	0	0,00	sim	46	43,81
PSDB	110	16,95	798	1311	14	1,07	167	755	27	3,58	9	13	0	0,00	sim	53	48,18
PP (PPB, PPR)	57	8,78	533	679	3	0,44	628	391	307	78,52	2	7	0	0,00	SIM	33	57,89
PTB	47	7,24	349	560	2	0,36	65	322	17	5,27	3	6	0	0,00	não	19	40,43
PC do B	11	1,69	167	131	2	1,53	716	75	259	343,24	4	1	0	0,00	não	6	54,55
PDT	23	3,54	792	274	5	1,82	219	158	42	26,62	2	3	0	0,00	não	7	30,43
PHS	1	0,15	23	12	0	0,00	0	7	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PMN	1	0,15	12	12	0	0,00	16	7	4	58,31	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PPS	18	2,77	230	215	0	0,00	141	123	14	11,34	0	2	0	0,00	não	4	22,22
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	35	5,39	447	417	1	0,24	189	240	24	10,00	0	4	0	0,00	não	14	40,00
PSB	22	3,39	197	262	0	0,00	256	151	29	19,22	3	3	0	0,00	não	8	36,36
PSC	3	0,46	18	36	0	0,00	9	21	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSD	3	0,46	23	36	0	0,00	0	21	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSDC	1	0,15	6	12	0	0,00	6	7	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSL	6	0,92	108	72	0	0,00	0	41	0	0,00	0	1	0	0,00	não	1	16,67
PT	82	12,63	1067	977	4	0,41	1472	563	237	42,13	29	10	0	0,00	não	36	43,90
PTC (PRN)	1	0,15	3	12	0	0,00	0	7	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PTN	2	0,31	3	24	0	0,00	0	14	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PV	2	0,31	13	24	1	4,19	0	14	0	0,00	1	0	0	0,00	não	0	0,00
N=	649	100,00	7736	7736	59	0,76	4452	4452	1055	23,70	76	76	0	0,00		283	43,61

CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL

Na 51ª Legislatura, temos correlações significativas¹¹⁸ entre a participação na coalizão e a apresentação de proposições legislativas, tal qual na Legislatura anterior, mas também em relação à taxa de sucesso em sua aprovação. Mostraram-se igualmente significativas as relações entre o índice de reeleição e número de proposições, número de RICs¹¹⁹, bem como, em relação à taxa de sucesso das proposições e dos RICs, com moderada significância. A relação entre o índice de vulnerabilidade eleitoral é de significância moderada negativa em relação tanto à quantidade de RICs apresentadas quanto a seu caráter paroquial, o que indicaria, no limite que a não participação na coalizão tem nível de significância a ser considerado.

A correlação, por fim, entre participação na coalizão e o índice de reeleição também é moderado e no tocante à vulnerabilidade eleitoral foi fraco negativamente.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,944 ^a	,892	,853	,157

a. Preditores: (Constante), PFCAPRESE, RICPAROQU, PROPAPROVA, PROPAPRESE, RICAPRESE

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,719 ^a	,517	,491	,293

a. Preditores: (Constante), PROPAPRESE

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,169 ^a	,029	-,025	,416

a. Preditores: (Constante), RICAPRESE

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,342 ^a	,117	,068	,396

a. Preditores: (Constante), PFCAPRESE

Ao aplicar-se o índice de potência de uso, como ocorreu com os dados da Legislatura anterior, a apresentação de proposições não sofre alteração quanto à significância e continua sendo medianamente explicada pela participação na coalizão, na ordem de 68%, mas todos os instrumentos de fiscalização e controle também passam a ser significativamente explicados pela participação na coalizão, RICs e PFCs na mesma ordem de 68 e 66%, respectivamente. O desempenho geral dos parlamentares também se explicaria significativamente na ordem de 72%.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,851 ^a	,724	,650	,243

a. Preditores: (Constante), PFCAJUSTADA, PROPAPROVA, RICPAROQU, PROP AJUSTADA

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,827 ^a	,684	,667	,237

a. Preditores: (Constante), RICAJUSTA

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,827 ^a	,684	,667	,237

a. Preditores: (Constante), PROP AJUSTADA

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,816 ^a	,666	,647	,244

a. Preditores: (Constante), PFCAJUSTADA

¹¹⁸ Cf. Tabela 18 (p. 126)

¹¹⁹ Grau de correlação moderado para a apresentação de PFCs.

A participação na coalizão, como na Legislatura anterior, não se mostrou significativa para explicar o número de RICs com caráter paroquial apresentadas. Quando focamos a participação na coalizão e número de RICs, total ou com caráter paroquial, não obtemos indicação explicativa significativa entre esses e o sucesso eleitoral, a reeleição:

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,295*	,087	,036	,403

a. Preditores: (Constante), RICPAROQU

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,633*	,401	,368	285,399

a. Preditores: (Constante), IDEREEL

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,668*	,447	,416	72,549

a. Preditores: (Constante), IDEREEL

A representação gráfica ilustra o desempenho parlamentar em relação à função legislativa e ao uso dos mecanismos de fiscalização e controle na 51ª Legislatura, indicando um desempenho semelhante entre os partidos de oposição e os pertencentes à coalizão nas atividades legislativas e uma intensa atividade de fiscalização e controle por parte da oposição, a despeito de sua menor capacidade per capita. Nesta Legislatura, a oposição ultrapassa em até 29, 63% sua capacidade potencial:

Gráfico 5 – Desempenho parlamentar na 51ª Legislatura (1999-2002) – Proposições

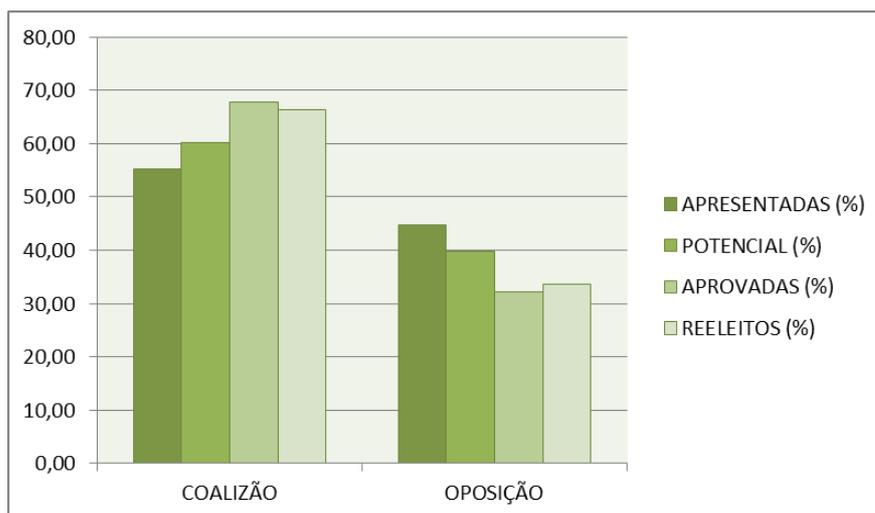


Gráfico 6 – Desempenho parlamentar na 51ª Legislatura (1999-2002) – RICs

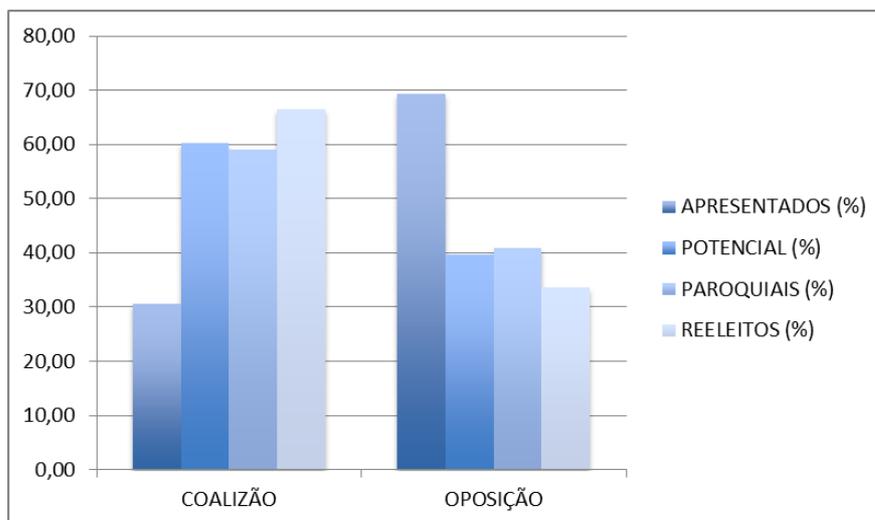
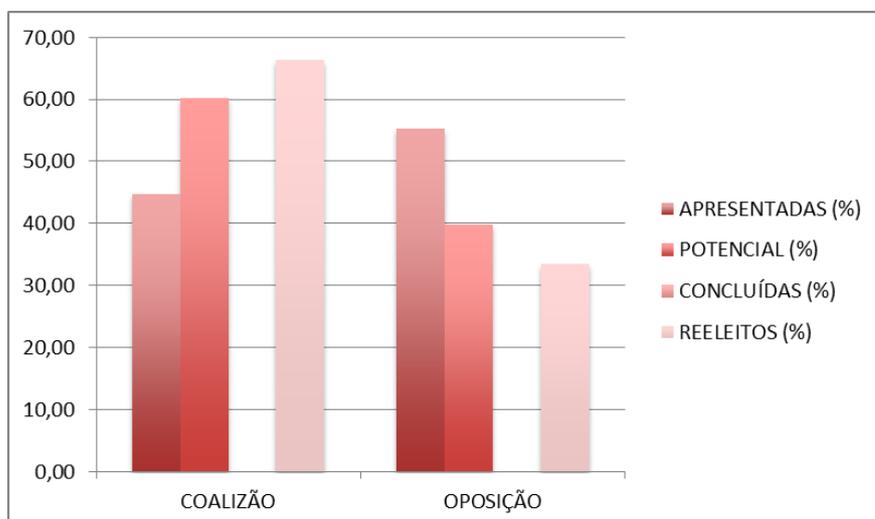
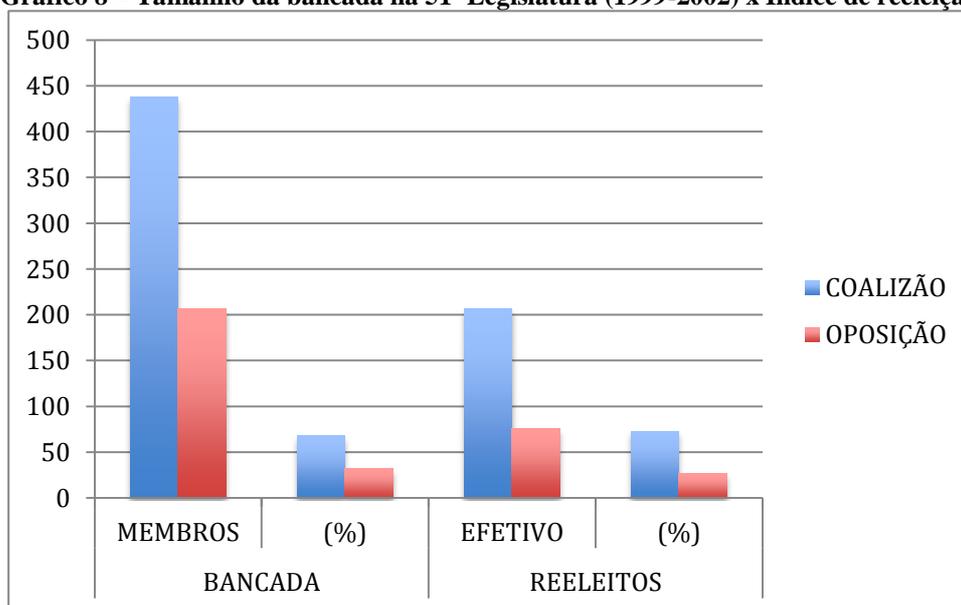


Gráfico 7 – Desempenho parlamentar na 51ª Legislatura (1999-2003) – PFCs



O próximo gráfico ilustra a clara relação numérica entre o tamanho da bancada da coalizão e número de reeleitos, proporcionalmente maior do que o dos partidos da oposição. A relação mais importante, nesse caso, não se dá entre desempenho parlamentar e o índice de reeleição, mas unicamente pelo maior número de concorrentes à reeleição.

Gráfico 8 – Tamanho da bancada na 51ª Legislatura (1999-2002) x Índice de reeleição

III – O primeiro governo do presidente Lula (2003-2006): 52ª Legislatura

“Mudança”; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança finalmente venceu o medo, e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo, da desintegração das famílias e das comunidades.

(BRASIL, 2008. P. 7)

Para Juremir Machado Silva (2006, p. 8), a vitória de Luis Inácio Lula da Silva na eleição de 2002 para a Presidência da República, em grande medida, deve-se a, entre outras coisas, duas décadas de estruturação do Partido dos Trabalhadores (PT) que, por sua vez, teria conseguido criar uma imagem, uma marca, em torno da legenda. Isso, somado ao desejo da população, por ‘mudanças’, seria um dos elementos explicativos para a ascensão do candidato operário ao posto máximo da República:

Durante 20 anos, Lula e o PT representaram, ao menos, seis coisas essenciais para quem sonhava com a possibilidade de um outro Brasil: 1) a luta contra os excessos do Fundo Monetário Internacional; 2) a oposição à política dita tradicional marcada pelas alianças entre os partidos de direita e de centro em nome da manutenção do poder; 3) a idéia de transparência em política, com a defesa do fim da distância entre as promessas de campanha eleitoral e as realizações dos eleitos; 4) a renegociação da dívida externa brasileira com os bancos estrangeiros de modo a relançar os investimentos sociais e o crescimento econômico do país; 5) a inclusão social de milhões de excluídos vivendo em condições precárias; 6) as reformas consideradas fundamentais: agrária (dar terra a quem precisa), educacional (universidade para todos), do trabalho (geração, segundo promessa de campanha de Lula, de dez milhões de empregos em quatro anos), da saúde, da previdência social, da desconcentração de renda, etc.

Tendo herdado uma inflação que, embora muito mais baixa do que aquela do início dos anos 1990, teimava em não ser controlada, e o desafio de tratar das consequências nas mudanças nos regimes cambial, monetário e fiscal¹²⁰ levadas a cabo por seu antecessor, havia

¹²⁰ “Precisamos, em primeiro lugar, readquirir o controle sobre nossa política fiscal e monetária, hoje comandada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a serviço da geração de superávits primários para pagar os credores [...] Propomos redefinir as metas fiscais e monetárias” (Valor, 2 de maio de 2000).

a expectativa de um enfrentamento da questão da dívida externa muito forte. Além disso, como acima elencado, algumas reformas eram muito esperadas.

No entanto, no primeiro mandato, foram aprovadas apenas duas reformas estruturais: a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária. Além disso, foram aprovadas: a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privado (PPP). Efetuou o pagamento da dívida externa e efetivou a realização de leilões anuais de áreas de exploração de petróleo. No entanto, segundo Rosana de C. Martinelli Freitas (2007), isso foi feito em detrimento das políticas sociais e de investimentos para o desenvolvimento do país.

As críticas seguem para ressaltar a manutenção de juros altos e o consequente aumento da dívida interna, elevada à casa de R\$ 1 trilhão; lucros considerados exorbitantes tanto de banqueiros, quanto dos fundos de pensão e dos rentistas. Apesar das críticas que o PT sempre fez à privatização, os lucros das empresas privatizadas, como as de telefonia e eletricidade, não foram afetados.

Na arena legislativa, as eleições de 2002 provocaram uma mudança expressiva na composição partidária da Câmara dos Deputados. Fabiano Santos (2006) avaliava que a Legislatura que iria iniciar trazia a novidade de que apenas o Partido dos Trabalhadores, dos sete grandes partidos existente até então, havia crescido. Ao mesmo tempo, os pequenos partidos, como o Partido Liberal (PL) e o Partido Popular Socialista (PPS), dobraram suas bancadas. Além disso, o número efetivo de partidos foi ampliado, alterando radicalmente o quadro, então persistente, de concentração.

Autores há que analisam ter o governo Lula, em sua busca por uma coalizão sólida que sustentasse seu governo, teria provocado uma cisão da coalizão de centro-direita, que havia governado entre 1994 e 2002 (MELO; MIRANDA, 2006). Assim, diferente do que ocorrera no governo Fernando Henrique, “PFL, PSDB, PMDB, PTB e PPB encaminhavam juntos a grande maioria das votações, contrapondo-se ao PT e PDT. No governo Lula [...] PTB, PMDB e PP já não votam mais com PSDB e PFL[...]”.

Se estão certos os autores, a aliança de centro-direita e uma oposição concentrada num bloco à esquerda, que vigorou até o segundo governo FHC, vai ser embaralhada. Santos (2006) argumenta, por sua vez, que o governo Lula seguiria uma rota habitual na política brasileira, ao estimular a troca de legenda e ao convidar o PMDB para sua base formal de apoio.

Desse modo, o presidente Lula inicia seu mandato com controle de 48% das cadeiras na Câmara dos Deputados e já ao final do primeiro semestre alcança 62% de apoio. Por trás dessa alteração no apoio, está uma intensa movimentação parlamentar que marcou profundamente o parlamento brasileiro. 60 (sessenta) deputados permutaram do PSDB e do PFL para partidos da base aliada, particularmente para PL, PTB, PP, PSB e PMDB.

A legislatura será marcada pelo elevado número de deputados envolvidos em escândalos, mas, também, pela marca da infidelidade partidária. Na Legislatura anterior, também houve grande movimentação parlamentar, com 174 parlamentares torcando 281 vezes de legenda. Na 52ª Legislatura, serão 195 parlamentares e 345 mudanças partidárias¹²¹.

Esse quadro mostrou-se favorável para o Poder Executivo, mesmo que, inicialmente, o governo tenha enfrentado dificuldades para aprovar suas iniciativas. Ironicamente, não as teria conseguido sem a participação da oposição. Houve também uma grande concentração do PT nos gabinetes ministeriais, o que poderia ser lido como contraditório com um governo de coalizão. Apesar disso, não houve uma reação do Legislativo que colocasse o regime em risco, ao contrário, a taxa de disciplina da base do governo foi da ordem de 83,40% e a taxa de “Sucesso do Executivo” na aprovação das suas iniciativas foi de 68,50%¹²².

O governo passou pelo furacão da Ação Penal 470, denominada pela imprensa de ‘mensalão’ – pegando o mote do ex-deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), que fixou sobre o Partido dos Trabalhadores a pecha de ‘um partido igual aos outros’, envolvido em corrupção e com nomes importantes do partido sendo julgados e que posteriormente seriam condenados e presos. Apesar disso, Lula mostrou-se maior que o próprio PT e conseguiu manter a aprovação do governo e dele mesmo alta o suficiente para ser reeleito.

Vamos aos dados do desempenho parlamentar na 52ª Legislatura.

¹²¹ Dados da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

¹²² Considerando apenas PLs, PLPs e PECs, o índice é de 60% (cf. Tabela 6), se adicionarmos as MPs, a taxa sobe para 77,5%.

Tabela 21 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 52ª Legislatura (2003-2006)

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE				INDICE REELEIÇÃO		
	MEMBROS	%	PROPOSIÇÕES*	%	APROVADAS	TX SUCESSO (%)	RICs	%	PAROQUIAIS	% PAROQUIAIS	PFC	%	CONCLUÍDA	TX SUCESSO		COALIZÃO	REELEITOS
PMDB	100	15,97	1024	12,94	8	0,78	309	7,77	121	39,16	23	17,04	1	4,35	sim	51	51,00
PTB	52	8,31	593	7,49	0	0,00	137	3,45	23	16,79	9	6,67	0	0,00	sim	15	28,85
PP (PPB, PPR)	64	10,22	618	7,81	7	1,13	235	5,91	62	26,38	11	8,15	0	0,00	SIM	23	35,94
PC do B	12	1,92	159	2,01	2	1,26	469	11,80	277	59,06	2	1,48	0	0,00	sim	7	58,33
PDT	26	4,15	313	3,96	1	0,32	74	1,86	16	21,62	2	1,48	0	0,00	sim	9	34,62
PPS	18	2,88	375	4,74	0	0,00	148	3,72	65	43,92	14	10,37	0	0,00	sim	8	44,44
PSB	38	6,07	290	3,66	4	1,38	127	3,19	36	28,35	5	3,70	0	0,00	sim	12	31,58
PT	96	15,34	1.201	15,18	10	0,83	477	12,00	163	34,17	14	10,37	0	0,00	sim	49	51,04
PV	8	1,28	116	1,47	0	0,00	280	7,04	57	20,36	4	2,96	0	0,00	sim	4	50,00
PMN	2	0,32	2	0,03	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PMR	1	0,16	5	0,06	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
DEM (PFL)	67	10,70	999	12,62	7	0,70	665	16,73	105	15,79	27	20,00	1	3,70	não	35	52,24
PSDB	75	11,98	877	11,08	6	0,68	813	20,45	84	10,33	16	11,85	0	0,00	não	35	46,67
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	49	7,83	1241	15,68	6	0,48	183	4,60	33	18,03	5	3,70	0	0,00	não	15	30,61
PRB	2	0,32	6	0,08	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSC	7	1,12	51	0,64	0	0,00	10	0,25	3	30,00	3	2,22	0	0,00	não	2	28,57
PSL	1	0,16	3	0,04	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSOL	7	1,12	40	0,51	0	0,00	48	1,21	10	20,83	0	0,00	0	0,00	não	3	42,86
PTC (PRN)	1	0,16	1	0,01	0	0,00	1	0,03	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	1	100,00
N=	626	100,00	7914	100,00	51	0,64	3976	100,00	1055	26,53	135	100,00	2	1,48		269	42,97

Fonte: elaboração própria

Tabela 22 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 52ª Legislatura (2003-2004), com índice de potencial de uso aplicado

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE				ÍNDICE REELEIÇÃO		
	MEMBROS	%	PROPOSIÇÕES*	POTENCIAL DE USO	APROVADAS	TX SUCESSO (%)	POTENCIAL RICs	DE USO	PAROQUIAIS	% PAROQUIAIS	PFC	POTENCIAL DE USO	CONCLUÍDA	TX SUCESSO		COALIZÃO	REELEITOS
PMDB	100	15,97	1024	1264	8	0,63	309	635	121	19,05	23	22	1	4,35	sim	51	51,00
PTB	52	8,31	593	657	0	0,00	137	330	23	6,96	9	11	0	0,00	sim	15	28,85
PP (PPB, PPR)	64	10,22	618	809	7	0,87	235	406	62	15,25	11	14	0	0,00	SIM	23	35,94
PC do B	12	1,92	159	152	2	1,32	469	76	277	363,43	2	3	0	0,00	sim	7	58,33
PDT	26	4,15	313	329	1	0,30	74	165	16	9,69	2	6	0	0,00	sim	9	34,62
PPS	18	2,88	375	228	0	0,00	148	114	65	56,86	14	4	0	0,00	sim	8	44,44
PSB	38	6,07	290	480	4	0,83	127	241	36	14,92	5	8	0	0,00	sim	12	31,58
PT	96	15,34	1.201	1214	10	0,82	477	610	163	26,73	14	21	0	0,00	sim	49	51,04
PV	8	1,28	116	101	0	0,00	280	51	57	112,18	4	2	0	0,00	sim	4	50,00
PMN	2	0,32	2	25	0	0,00	0	13	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PMR	1	0,16	5	13	0	0,00	0	6	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
DEM (PFL)	67	10,70	999	847	7	0,83	665	426	105	24,67	27	14	1	3,70	não	35	52,24
PSDB	75	11,98	877	948	6	0,63	813	476	84	17,63	16	16	0	0,00	não	35	46,67
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	49	7,83	1241	619	6	0,97	183	311	33	10,60	5	11	0	0,00	não	15	30,61
PRB	2	0,32	6	25	0	0,00	0	13	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSC	7	1,12	51	88	0	0,00	10	44	3	6,75	3	2	0	0,00	não	2	28,57
PSL	1	0,16	3	13	0	0,00	0	6	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSOL	7	1,12	40	88	0	0,00	48	44	10	22,49	0	2	0	0,00	não	3	42,86
PTC (PRN)	1	0,16	1	13	0	0,00	1	6	0	0,00	0	0	0	0,00	não	1	100,00
N=	626	100,00	7914	7914	2	0,00	3976	3976	1055	26,53	135	135	2	1,48	-	269	42,97

Fonte: elaboração própria

CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL

Na 52ª Legislatura, a análise dos dados tanto em termos da correlação¹²³ entre as variáveis quanto na distribuição normal na regressão, indica um quadro completamente distinto das duas Legislaturas anteriores. A força explicativa do conjunto das variáveis para o desempenho parlamentar é mediana, mas, novamente, ao analisar-se a conexão entre participação na coalizão e desempenho legislativo de um lado e desempenho no controle parlamentar de outro, a relação é praticamente nula.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,721 ^a	,520	,279	,435

a. Preditores: (Constante), PFCSUCCESSO, RICPAROQU, PROPAPRESE, RICAPRESE, PROPAPROVA, PFCAPRESE

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,228 ^a	,052	-,004	,514

a. Preditores: (Constante), PROPAPRESE

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,167 ^a	,028	-,029	,520

a. Preditores: (Constante), RICAPRESE

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,263 ^a	,069	,014	,509

a. Preditores: (Constante), PFCAPRESE

Com a aplicação do índice de potencial de uso, diferente do que ocorreu nas duas Legislaturas anteriores, não se alcançou força explicativa com nenhuma das relações esperadas. Isso é compatível com uma mudança no próprio arranjo institucional. O Partido dos Trabalhadores foi o único a crescer, enquanto partidos como o PFL decresceu praticamente a metade de sua bancada na 51ª Legislatura. Houve aumento no número de partidos, mas fundamentalmente uma mudança no comportamento dos partidos. O fato é que trata-se de um novo governo, com forte apelo popular, com a inversão de papéis entre os dois partidos que representam o antagonismo dos projetos dos governos, o PT e o PSDB que, nessa Legislatura, no parlamento, terão que se conformar a novos papéis.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,652 ^a	,425	,185	,464

a. Preditores: (Constante), PFCSUCCESSO, RICPAROQPERC, PFCAJUSTADA, PROPAPROVA, RICAJUSTA

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,342 ^a	,117	,062	,498

a. Preditores: (Constante), RICAJUSTA

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,342 ^a	,117	,062	,498

a. Preditores: (Constante), PROPAJUSTADA

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,357 ^a	,127	,073	,495

a. Preditores: (Constante), PFCAJUSTADA

A participação na coalizão, de toda forma, como ocorreu nas Legislaturas anteriores, não se mostra significativa para explicar o número de RICs com caráter paroquial. No tocante

¹²³ Cf. Tabela 18

ao impacto na reeleição, igualmente, nem a quantidade de RICs nem seu caráter paroquial explicam significativamente o sucesso eleitoral, a reeleição:

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,463 ^a	,214	,165	,470

a. Preditores: (Constante), RICPAROQU

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,409 ^a	,167	,118	226,349

a. Preditores: (Constante), IDEREEL

Resumo do modelo

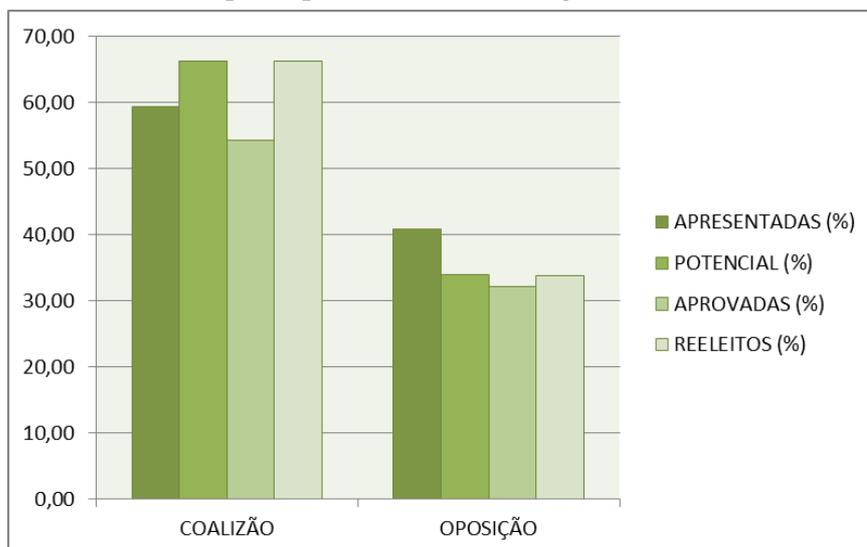
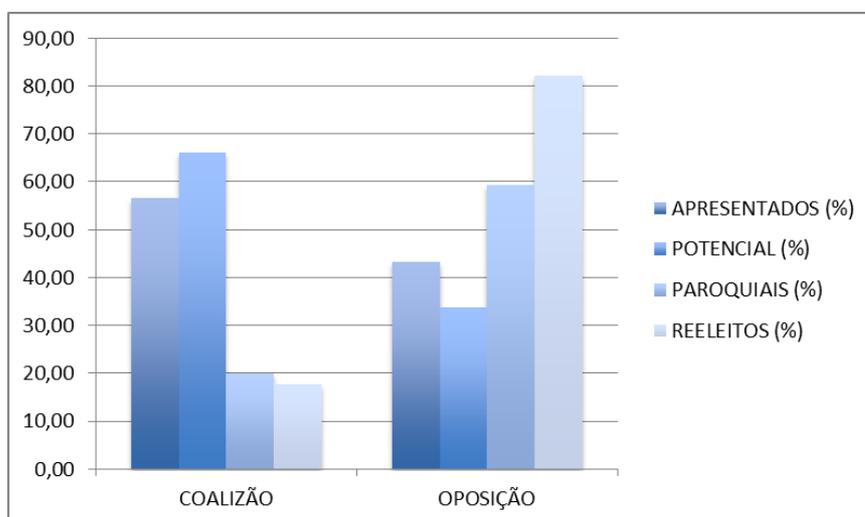
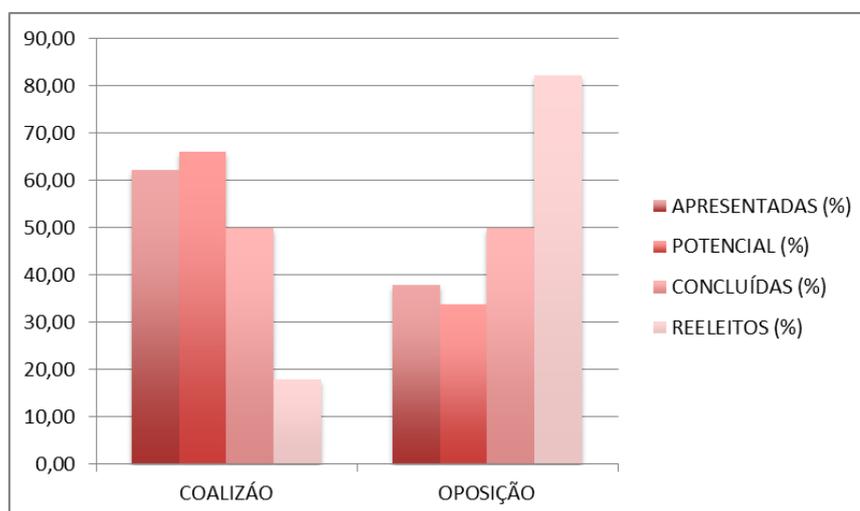
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,431 ^a	,186	,138	66,390

a. Preditores: (Constante), IDEREEL

Os gráficos abaixo ajudam visualizar a distinção desta Legislatura em relação às duas anteriores. Veremos que, embora o governo tenha construído uma coalizão grande o suficiente para possibilitar a governabilidade, numericamente os partidos, agora em maior número, não se agregavam completamente sob a coalizão, mesmo declarando ocasionalmente apoio ao governo.

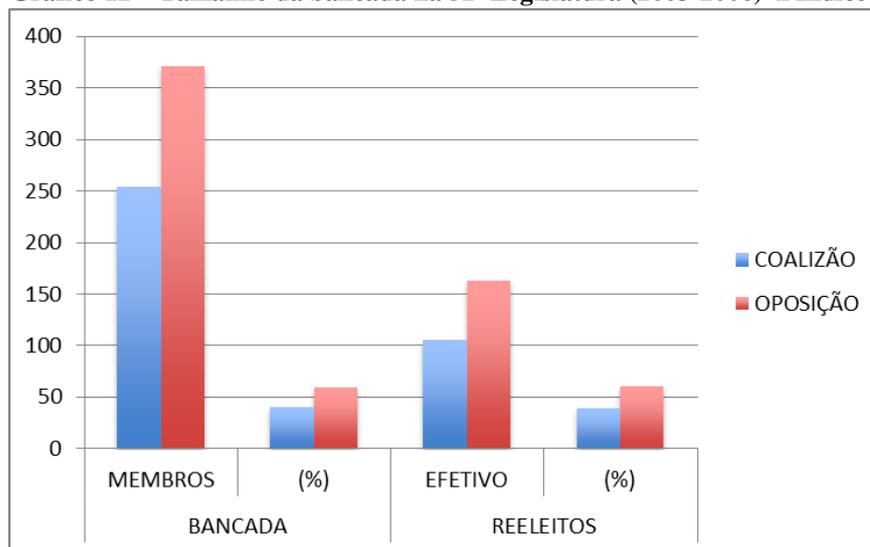
Veremos que a nova oposição, com o PSDB assumindo o papel que era, nas duas Legislaturas anteriores, do PT, e com a redução da bancada do PFL, aliado incondicional do PSDB nos dois governos FHC, terá seu desempenho afetado. A oposição, puxada pelo PSDB, tem um desempenho médio muito próximo do que seria esperado (potencial), e o PT, embora tenha reduzido seu desempenho no uso dos mecanismos de fiscalização e controle, mantém um índice compatível com partidos de oposição. Arriscamos afirmar que, provavelmente, esta Legislatura seja um momento de aprendizagem dos novos papéis, mas, igualmente, de estilos e percepções diferentes sobre o papel dos parlamentares e da Câmara dos Deputados em conflito e, pragmaticamente, em busca de zonas de conforto, aguardando avaliações sobre o novo governo.

A oposição, embora em percentual bem menor que nas duas Legislaturas anteriores (apenas 9,36%), ainda tem desempenho acima do potencial estimado:

Gráfico 9 – Desempenho parlamentar na 52ª Legislatura (2003-2006) – Proposições**Gráfico 10– Desempenho parlamentar na 52ª Legislatura (2003-2006) – RICs****Gráfico 11 – Desempenho parlamentar na 52ª Legislatura (2003-2006) – PFCs**

Como incluímos todos os partidos que não estavam oficial e declaradamente na coalizão, como de oposição, o que vemos no gráfico abaixo é, na realidade, um grupo relativamente grande que agrega a oposição e grupos que apoiam o governo, mas sem o compromisso de compor o governo. Dessa forma, a 52ª Legislatura apresenta um diferencial em relação às anteriores, também nesse quesito.¹²⁴

Gráfico 12 – Tamanho da bancada na 52ª Legislatura (2003-2006) x Índice de reeleição



¹²⁴ Talvez o mais prudente fosse ter analisado cada partido quanto a suas estratégias de negociação com o governo. Seguimos, contudo, a documentação oficial e as declarações dos próprios partidos quanto ao apoio ou participação na coalizão, para esta e todas as demais Legislaturas.

IV – Segundo governo Lula : 53ª Legislatura (2007-2010)

“(…)se analisarmos o que foi feito, vamos perceber que outros países não conseguiram, em trinta anos, fazer o que nós conseguimos fazer em dez anos. quebramos tabus e conceitos preestabelecidos por alguns economistas, por alguns sociólogos, por alguns historiadores. Algumas verdades foram por água abaixo.

Primeiro, provamos que era plenamente possível crescer distribuindo renda, que não era preciso esperar crescer para distribuir. Segundo, provamos que era possível aumentar salário sem inflação. nos últimos 10 anos, os trabalhadores organizados tiveram aumento real: [...] o salário-mínimo aumentou quase 74% e a inflação esteve controlada. terceiro, durante essa década aumentamos o nosso comércio exterior e o nosso mercado interno sem que isso resultasse em conflito. Diziam antes que não era possível crescer concomitantemente mercado externo e mercado interno.

Esses foram alguns tabus que nós quebramos. E, ao mesmo tempo, fizemos uma coisa que eu considero extremamente importante: provamos que pouco dinheiro na mão de muitos é distribuição de renda e que muito dinheiro na mão de poucos é concentração de renda.”

(Em SADER, 2013, p. 10)

O primeiro Governo Lula teve o mérito de manter a inflação em baixa e uma taxa de crescimento do PIB da ordem de 2,6 % em média por ano. Além disso, duas marcas importantes: redução do desemprego e recordes da balança comercial.

Embora, durante o primeiro mandato do presidente Lula, a renda média do trabalhador brasileiro não tivesse recuperado o valor de dezembro de 2002, o nível de desemprego registra a maior queda em 13 anos, chegando ao índice de 9,9% em fevereiro de 2007.

No primeiro governo Lula, a questão do ajuste fiscal estava na pauta, mas efetivamente não chegou a termo e, no decorrer do segundo mandato, a preocupação com o ajuste será substituída por quase seu inverso: a expansão do gasto público. Com a recuperação da economia e a eficiente Receita Federal do Brasil e a máquina de arrecadação, tudo parecia apontar para isso.

Nem mesmo a preocupação com a Previdência Social e suas contas permaneceu na ordem do dia. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) será a estrela desse segundo governo e a então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, vai anunciar, que preocupações com contenção de dispêndio seria preocupação para o próximo mandato presidencial. O

grande mérito do PAC, afirmará ainda a Ministra, teria exatamente ter feito o País romper com a tradição de contenção fiscal:

Em meados de 2008 o compromisso do governo com a estabilidade parecia ter quase desaparecido. Resistia com grande dificuldade, acuado num último reduto no Banco Central, enfrentando a hostilidade escancarada da Fazenda, da Casa Civil e do resto do governo, em meio a notícias de que Henrique Meirelles estava prestes a ser substituído. Não fosse a injeção de bom senso que adveio da apreensão com os possíveis desdobramentos da crise financeira mundial, esse derradeiro reduto poderia ter sido subjugado. (WERNECK, 2011, p. 5)

Apesar dessa visão negativa do que teria sido a tensa política econômica do governo, não se pode negar ter havido grande incentivo às exportações e à diversificação dos investimentos feitos pelo BNDES, O que vai estimular o micro-crédito e ampliar os investimentos na agricultura familiar através do PRONAF (Programa Nacional da Agricultura Familiar).

Nesse sentido, é também uma marca desse mandato políticas públicas de longo alcance, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estabeleceu como objetivo a nivelção, até 2021, da educação brasileira com a de países desenvolvidos e medidas que deveriam ocorrer até 2010, como a criação de um índice para medir a qualidade do ensino e de um piso salarial para os professores de escolas públicas. O Programa Nacional de Segurança com Cidadania, que previu a criação de um piso salarial nacional para policiais civis e militares, além de um programa de habitação para a categoria, com objetivo de retirá-los das áreas de risco.

Com a implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das universidades Federais (Reuni), o número de campi pulou de 43 (em 2002) para 230 (em 2010). O Programa universidade para todos (Prouni) permitiria o acesso de jovens oriundos das camadas populares à universidade, via ensino privado (por meio de renúncia fiscal do governo federal). Sem falar no Bolsa Família que já era um sucesso dentro e fora do país (com todas as críticas que se lhe fazia) e o Minha Casa, Minha Vida, que será lançado em 2009 e que ataca o déficit habitacional.¹²⁵

¹²⁵ Em 2010, o programa atingiria a meta inicial de um milhão de contratações.

Durante esta gestão, a liquidação do pagamento das dívidas com o FMI foi antecipada, fato criticado por economistas por se tratar de dívida com juros baixos, mas que resultaram em melhor prestígio internacional e maior atenção do mercado financeiro para investir no Brasil.

Além da crise internacional que vai assolar o mundo em 2008, esse é um ano que marca mais uma crise para o governo: a crise do uso de cartões corporativos. Denúncias sobre irregularidades sobre o uso de cartões corporativos começaram a aparecer e, mais uma vez, a marca da corrupção se vincula a membros do governo. Os cartões foram instituídos em 2001, entrando em funcionamento no ano seguinte. Tinham como objetivo dar maior transparência e rapidez em gastos emergenciais. Deveriam, por isso, serem usados para despesas pequenas e urgentes, mas passaram a ser usados para dispensar licitações, entre outras coisas. Além do mais, de 150 cartões corporativos, o Portal Transparência, site oficial do Governo Federal, só divulgara dados de 68. As primeiras denúncias levaram à demissão da Ministra da Promoção da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro (PT), quem mais realizou gastos com o cartão em 2007. O caminho estava aberto para mais uma CPI.

Apesar disso, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no dia 22 de janeiro de 2007, parece ter tido mais força do que os escândalos a que se tentou vincular o presidente, pois encerrará seu mandato como o presidente brasileiro mais bem avaliado. O PAC, em grande medida, teve sucesso no seu objetivo de acelerar o ritmo do crescimento da economia brasileira. A previsão de investimentos de mais de 500 bilhões de reais para os quatro anos desse segundo mandato foram fundamentais para segurar o país em relação à crise internacional e o presidente e o PT em relação à crise interna.

O fato de o presidente Lula conseguir eleger sua sucessora, a então Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, é prova suficiente de que seu mandato foi considerado, pela maior parte do eleitorado, como pleno de sucesso.

A eleição para um segundo mandato fez com que o Partido dos Trabalhadores contasse com o apoio de uma coalizão de doze partidos (PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PSC e PAN)¹²⁶. Vejamos como foi a atuação dos deputados:

¹²⁶ Lula deu vazão a um Conselho Político, do qual participam presidentes ou líderes dos partidos da coalizão, com reuniões periódicas com o presidente. PTdoB, PMN e PHS farão parte da base de apoio do governo no Congresso.

Tabela 23 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 53ª Legislatura (2007-2010)

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE				INDICE		
	MEMBROS	%	PROPOSIÇÕES*	%	APROVADAS	TX SUCESSO (%)	RICs	%	PAROQUIAIS	%	PFC	%	CONCLUÍDA	TX SUCESSO	COALIZÃO	REELEITOS	REELEIÇÃO
PC do B	14	2,20	228	2,85	3	1,32	479	9,16	260	54,28	4	3,05	0	0,00	sim	9	64,29
PDT	28	4,40	418	5,22	4	0,96	94	1,80	15	15,96	2	1,53	1	50,00	sim	14	50,00
PMDB	109	17,14	1276	15,94	11	0,86	269	5,14	136	50,56	26	19,85	0	0,00	sim	46	42,20
PP (PPB, PPR)	46	7,23	634	7,92	5	0,79	269	5,14	86	31,97	5	3,82	0	0,00	SIM	28	60,87
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	56	8,81	615	7,68	5	0,81	50	0,96	16	32,00	4	3,05	0	0,00	sim	26	46,43
PRB	9	1,42	247	3,09	1	0,40	3	0,06	0	0,00	2	1,53	0	0,00	sim	4	44,44
PSB	33	5,19	621	7,76	4	0,64	514	9,83	353	68,68	4	3,05	0	0,00	sim	19	57,58
PT	94	14,78	920	11,49	9	0,98	222	4,24	66	29,73	5	3,82	0	0,00	sim	52	55,32
PTB (PAN)	31	4,87	322	4,02	3	0,93	56	1,07	11	19,64	10	7,63	0	0,00	sim	12	38,71
DEM (PFL)	71	11,16	733	9,16	5	0,68	344	6,58	91	26,45	35	26,72	1	2,86	não	24	33,80
PHS	4	0,63	58	0,72	0	0,00	7	0,13	0	0,00	1	0,76	0	0,00	não	1	25,00
PMN	3	0,47	73	0,91	0	0,00	20	0,38	14	70,00	0	0,00	0	0,00	não	1	33,33
PPS	18	2,83	250	3,12	4	1,60	194	3,71	35	18,04	10	7,63	0	0,00	não	6	33,33
PRTB	1	0,16	30	0,37	0	0,00	42	0,80	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PSC	19	2,99	225	2,81	3	1,33	1759	33,63	1713	97,38	0	0,00	0	0,00	não	9	47,37
PSDB	77	12,11	835	10,43	13	1,56	636	12,16	78	12,26	19	14,50	0	0,00	não	29	37,66
PSOL	4	0,63	74	0,92	0	0,00	82	1,57	8	9,76	3	2,29	0	0,00	não	2	50,00
PT do B	1	0,16	45	0,56	0	0,00	2	0,04	1	50,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PTC (PRN)	3	0,47	52	0,65	2	3,85	6	0,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00	não	0	0,00
PV	15	2,36	349	4,36	2	0,57	183	3,50	10	5,46	1	0,76	0	0,00	não	6	40,00
N=	636	100,00	8005	100,00	74	0,92	5231	100,00	2893	55,30	131	100,00	2	1,53		288	45,28

Fonte: elaboração própria

Tabela 24 – Comparativo Produção Legislativa e uso de RICs/PFCs, por partido, 53ª Legislatura (2007-2010), com índice de potencial de uso aplicado

PARTIDO	BANCADA		PROPOSIÇÕES*				REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO				PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE						
	MEMBROS	%	PROPOSIÇÕES*	POTENCIAL DE USO	APROVADAS	TX SUCESSO (%)	POTENCIAL RICS	DE USO	PAROQUIAIS	% PAROQUIAIS	PFC	POTENCIAL DE USO	CONCLUÍDA	TX SUCESSO	COALIZÃO	REELEITOS	INDICE REELEIÇÃO
PC do B	14	2,20	228	176	3	1,70	479	115	260	225,80	4	3	0	0,00	sim	9	64,29
PDT	28	4,40	418	352	4	1,14	94	230	15	6,51	2	6	1	17,34	sim	14	50,00
PMDB	109	17,14	1276	1372	11	0,80	269	897	136	15,17	26	22	0	0,00	sim	46	42,20
PP (PPB, PPR)	46	7,23	634	579	5	0,86	269	378	86	22,73	5	9	0	0,00	SIM	28	60,87
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	56	8,81	615	705	5	0,71	50	461	16	3,47	4	12	0	0,00	sim	26	46,43
PRB	9	1,42	247	113	1	0,88	3	74	0	0,00	2	2	0	0,00	sim	4	44,44
PSB	33	5,19	621	415	4	0,96	514	271	353	130,06	4	7	0	0,00	sim	19	57,58
PT	94	14,78	920	1183	9	0,76	222	773	66	8,54	5	19	0	0,00	sim	52	55,32
PTB (PAN)	31	4,87	322	390	3	0,77	56	255	11	4,31	10	6	0	0,00	sim	12	38,71
DEM (PFL)	71	11,16	733	894	5	0,56	344	584	91	15,58	35	15	1	6,84	não	24	33,80
PHS	4	0,63	58	50	0	0,00	7	33	0	0,00	1	1	0	0,00	não	1	25,00
PMN	3	0,47	73	38	0	0,00	20	25	14	56,74	0	1	0	0,00	não	1	33,33
PPS	18	2,83	250	227	4	1,77	194	148	35	23,64	10	4	0	0,00	não	6	33,33
PRTB	1	0,16	30	13	0	0,00	40	8	0	0,00	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PSC	19	2,99	225	239	3	1,25	1759	156	1713	1096,17	0	4	0	0,00	não	9	47,37
PSDB	77	12,11	835	969	13	1,34	635	633	78	12,32	19	16	0	0,00	não	29	37,66
PSOL	4	0,63	74	50	0	0,00	82	33	8	24,32	3	1	0	0,00	não	2	50,00
PT do B	1	0,16	45	13	0	0,00	2	8	1	12,16	0	0	0	0,00	não	0	0,00
PTC (PRN)	3	0,47	52	38	2	5,30	6	25	0	0,00	0	1	0	0,00	não	0	0,00
PV	15	2,36	349	189	2	1,06	183	123	10	8,11	1	3	0	0,00	não	6	40,00
N=	636	100,00	8005	8005	74	0,92	5228	5231	2893	55,30	131	131	2	1,53		288	45,28

Fonte: elaboração própria

CORRELAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONAL

Em relação às demais Legislaturas analisadas, podemos vislumbrar um reajuste nas correlações, mas significativamente medianas, como se houvesse uma recuperação, ainda lenta, da lógica que dominava o desempenho parlamentar nas 50ª e 51ª Legislaturas. Há uma correlação positiva entre a participação na coalizão e a apresentação de proposições e o uso de RICs, mas no limite médio, de forma que sua significância não fica clara. Na análise da distribuição condicional, igualmente, a força explicativa para o desempenho parlamentar seja no tocante à função legislativa, seja na função de fiscalização e controle, é fraca ou nula.

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,785 ^a	,616	,423	,390

a. Preditores: (Constante), PFCSUCESSO, PROPAPROVA, RICPAROQU, PFCAPRESE, PROPAPRESE, RICAPRESE

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,115 ^a	,013	-,045	,524

a. Preditores: (Constante), RICAPRESE

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,500 ^a	,250	,206	,457

a. Preditores: (Constante), PROPAPRESE

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,005 ^a	,000	-,059	,528

a. Preditores: (Constante), PFCAPRESE

Ao se aplicar o índice de potência de uso para ajustar o modelo, deparamo-nos com o mesmo fenômeno da Legislatura anterior, em que não há, ainda assim, relação que explique significativamente a participação na coalizão e o uso dos mecanismos de fiscalização e controle. Arriscamos ter impacto nesse quadro, o número de partidos em geral, mas principalmente uma distribuição mais equitativa entre os 12 (doze) maiores partidos, das iniciativas de uso, incluindo o Partido dos Trabalhadores que, como já indicado, tem performance de partido de oposição:

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,514 ^a	,265	,002	,510

a. Preditores: (Constante), PFCSUCESSO, PROPAPROVA, RICAJUSTA, RICPAROQU, PFCAJUSTADA

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,417 ^a	,174	,128	,477

a. Preditores: (Constante), RICAJUSTA

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,417 ^a	,174	,128	,477

a. Preditores: (Constante), PROPJUSTADA

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,408 ^a	,166	,120	,479

a. Preditores: (Constante), PFCAJUSTADA

No entanto, detectamos uma alteração no comportamento parlamentar, em relação ao Partido Social Cristão (PSC), cujo desempenho geral nunca foi elevado em termos de iniciativas e que, nesta Legislatura, transforma o PSC em campeão no uso de Requerimentos de Informação e no quantitativo de RICs com caráter paroquial. Assim como ocorreu na 50ª

Legislatura, essa alteração é explicada pela ação de 1(um) único parlamentar, o deputado Silas Câmara, que foi responsável por 1.663 (mil, seiscentos e sessenta e três) RICs, todas de cunho paroquial¹²⁷. Dessa maneira, 94,5% do quantitativo referem-se a um só parlamentar e o caráter paroquial desses RICs correspondem a 96,9% do total do alcançado pelo partido.

Ao menos no que toca a capacidade de a participação na coalizão ser significativamente explicada pelo uso de RICs de caráter paroquial é tão baixa, quase nula, como nas Legislaturas anteriores, como também o índice de reeleição em conexão com o volume de RICs total ou paroquial. Se eliminarmos as iniciativas do deputado Silas Câmara, considerando-o um *outlier* no conjunto dos dados, a distribuição normal, indicaria uma pequena diferença, positiva, na performance dos partidos de coalizão: 54,82% contra 45,18% da oposição, e não uma oposição com 62, 61% das iniciativas. Contudo, na aplicação do ajuste de uso, o fato é que não se revelou diferenças percentuais numa situação ou noutra, com ou sem a exclusão dos RICs do deputado Silas Câmara, resultando em uma proporção de 66,04% das iniciativas (potenciais) pela Coalizão, contra 33,96 % de iniciativas da oposição.

Em relação ao potencial de uso, reestabelece-se o padrão das duas primeiras Legislaturas, atuando a oposição até 28,65% acima do estimado, lembrando que a 52ª Legislatura apresentou o nível mais baixo entre as quatro analisadas, apenas 9,36%.

Fechando a regressão, houve compatibilidade com os achados das outras Legislaturas quanto à força explicativa da participação na Coalizão e o número de RICs paroquiais, nula. Assim também o índice de reeleição não se mostrou explicado pelo uso dos RICs:

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,097*	,009	-,046	,522

a. Preditores: (Constante), RICPAROQU

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,213*	,045	-,008	245,51769

a. Preditores: (Constante), IDEREEL

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,384*	,147	-,100	258,156

a. Preditores: (Constante), IDEREEL

¹²⁷ O parlamentar encaminhou um mesmo tipo de pedido de informação, alterando apenas o nome do município. Procedendo assim tendo como destinatários Ministérios distintos, ele multiplicou o número de iniciativas, vez que, na Câmara dos Deputados os RICs são numerados separadamente, assim como são apresentados pelos parlamentares.

Gráfico 13 – Desempenho parlamentar na 53ª Legislatura (2007-2010) – Proposições

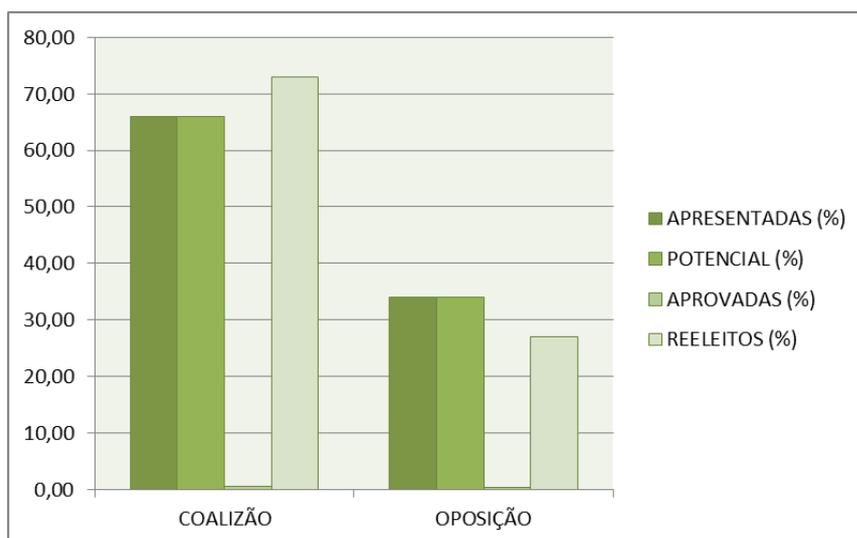


Gráfico 14– Desempenho parlamentar na 53ª Legislatura (2007-2010) – RICs

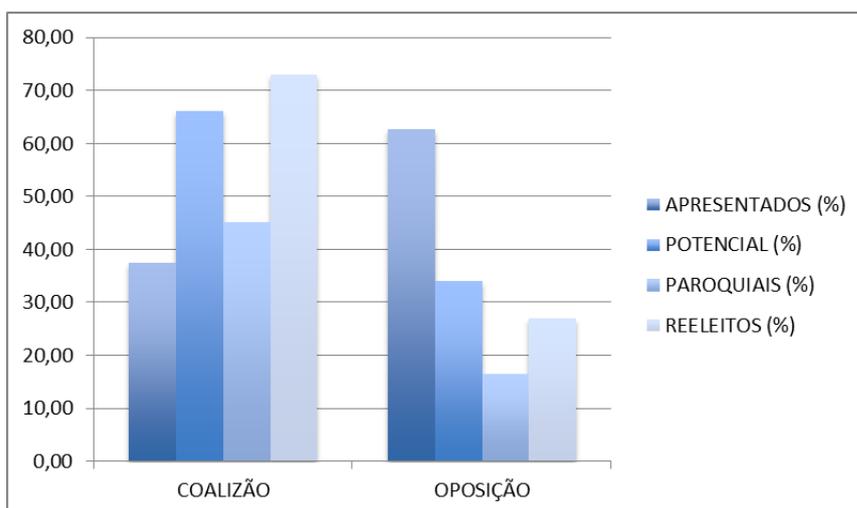
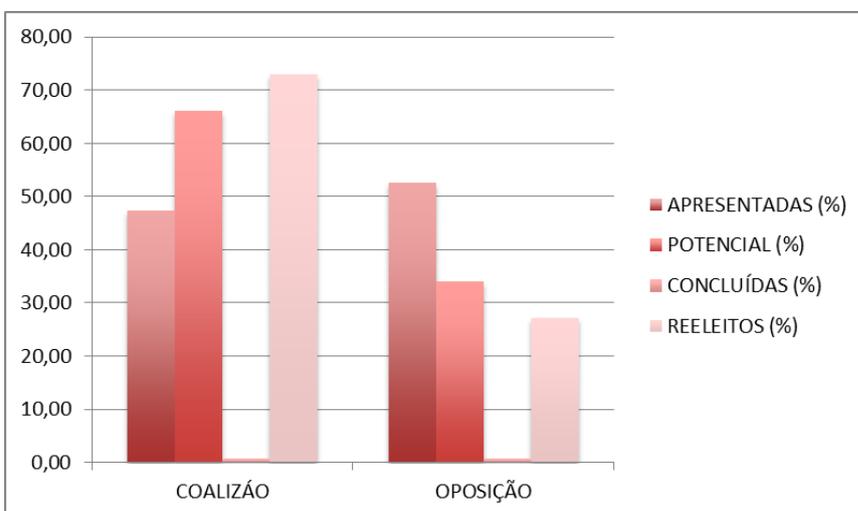
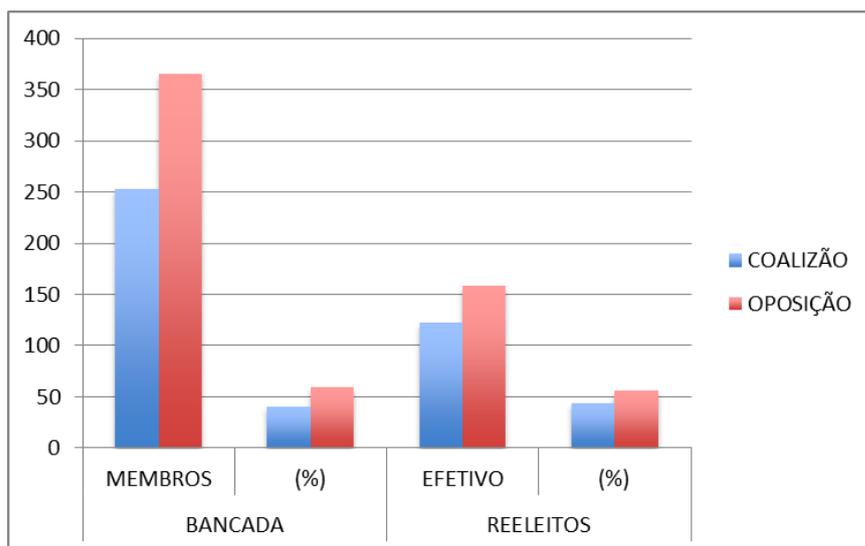


Gráfico 15 – Desempenho parlamentar na 53ª Legislatura (2007-2010) – PFCs



Vislumbramos a mesma questão em relação aos partidos que não são oficialmente oposição, mas que, também, não participam direta e oficialmente da coalizão. Nossa opção por concentrá-los todos como oposição não deve nos fazer deixar de vislumbrar que, nesse caso, a participação formal na coalizão parece ter, a despeito da correlação baixa ou nula no modelo, dado alguma vantagem na reeleição.

Gráfico 16 – Tamanho da bancada na 53ª Legislatura (2007-2010) x Índice de reeleição



Até esse ponto, a nossa hipótese 1 mostrou-se, em grande medida, incompatível com os dados analisados. O fato de o uso dos RICs indicarem ser, preferencialmente, de uso dos partidos de oposição, os achados não permitem considerá-lo como um instrumento, no caso do nosso presidencialismo de coalizão, típico das minorias¹²⁸. A média de RICs com caráter paroquial é de cerca de 30% do total, o que nos deixa com 70 % de iniciativas de caráter geral. A teoria nos levaria a considerar, então, o RICs como de fraca participação na arena eleitoral e, por conseguinte, em um nível também geral, visaria pouco a arena eleitoral. O uso para barganha (*pork barrel*) parece não sustentar-se, pelo menos não como característica própria do uso dos RICs. No entanto, o uso da informação como estratégia para reforçar a representação é perfeitamente plausível, ganhando o parlamentar reforço da imagem e, ao mesmo tempo, na capacidade de tomada de decisão. Um investimento continuado para superação das incertezas, via acesso a informação de posse da burocracia, pode colaborar com a constituição de um papel, tanto quanto do prestígio e reputação.

¹²⁸ O que não é prerrogativa apenas nossa, como nos mostra Shane Martin (2011)

Essas considerações já introduzem o fundamental para tratar da hipótese 2, mas antes disso, vamos concluir a apreciação dos dados restantes.

AS RESPOSTAS AO RICs COM INFORMAÇÃO SIGILOSA

Os Requerimentos de Informação, como vimos, são tidos por alguns autores como instrumentos de controle de baixo potencial (LEMOS; POWER, 2013). Um dos motivos para essa classificação seria sua facilidade de uso, a obrigatoriedade da resposta pelo Executivo e, por outro lado, a dificuldade do analista em avaliar o ganho real com as informações obtidas.

No entanto, sabe-se que a posse de informação sensível é sempre um indicador positivo de poder. Informações sigilosas podem indicar muitas coisas, sendo uma classificação nem sempre precisa. Podem referir-se a questões de segurança, programas de pesquisa em andamento, investigações, dados pessoais, bancários ou fiscais, entre outros. O fato de uma informação não poder ser usada direta ou integralmente não tira do seu portador o *status* específico e o poder potencial de uso permanece.

Nesse sentido, investigamos as respostas aos RICs classificadas com grau de sigilo. É necessária uma nota quanto à dificuldade de acesso aos dados. Nem na Câmara dos Deputados, nem no Senado Federal as informações sobre o sigilo encontram-se estruturadas.

A despeito de contar com uma Comissão de Documentos Sigilosos e de documentar as informações com grau de sigilo, o caso específico das respostas a RICs não estava descrito de forma adequada, principalmente para tratar um período longo de tempo. Acionamos a Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados que, em conjunto com a Primeira Secretaria, órgão encarregado do envio e recepção de documentos da e para a CD, e a Coordenação de Arquivo do Centro de Documentação e Informação daquela Casa legislativa para produção de uma relação oficial das respostas aos RICs que continham informação classificada. A demora no fornecimento da listagem, impossibilitou uma avaliação mais concentrada dessas respostas.

Abaixo, apresentamos os achados, primeiro por Legislatura, separados por partido, e depois de maneira sinóptica, concentrando-nos em alguns partidos¹²⁹:

¹²⁹ Efetivamente nos partidos que mais usam RICs e mais receberam respostas com classificação de sigilo.

Tabela 25 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 50ª Legislatura

PARTIDO	RICs	%	COALIZÃO
DEM (PFL)	1	1,12	1
PMDB	1	1,12	1
PSDB	1	1,12	1
PTB	1	1,12	1
PP (PPB, PPR)	12	13,48	1
PC do B	2	2,25	0
PDT	0	0,00	0
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	2	2,25	0
PMN	0	0,00	0
PPS	1	1,12	0
PRP	0	0,00	0
PSB	1	1,12	0
PSC	0	0,00	0
PSD	0	0,00	0
PSTU	0	0,00	0
PRN (PTC)	0	0,00	0
PT	67	75,28	0
PV	0	0,00	0
TOTAL	89	100,00	

Fonte: elaboração nossa.

Tabela 26 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 51ª Legislatura

PARTIDO	RICs	%	COALIZÃO
DEM (PFL)	4	3,60	sim
PMDB	0	0,00	sim
PSDB	2	1,80	sim
PP (PPB, PPR)	32	28,83	SIM
PTB	0	0,00	não
PC do B	9	8,11	não
PDT	4	3,60	não
PMN	0	0,00	não
PPS	2	1,80	não
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	3	2,70	não
PSB	2	1,80	não
PSC	0	0,00	não
PSD	0	0,00	não
PSL	2	1,80	não
PT	51	45,95	não
PV	0	0,00	não
TOTAL	111	100,00	

Fonte: elaboração nossa.

Tabela 27 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 52ª Legislatura

PARTIDO	RICs	%	COALIZÃO
PMDB	5	8,62	sim
PTB	1	1,72	sim
PP (PPB, PPR)	2	3,45	SIM
PC do B	2	3,45	sim
PDT	4	6,90	sim
PPS	6	10,34	sim
PSB	1	1,72	sim
PT	3	5,17	sim
PV	4	6,90	sim
PMN	0	0,00	não
DEM (PFL)	6	10,34	não
PSDB	14	24,14	não
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	5	8,62	não
PSC	1	1,72	não
PSOL	1	1,72	não
PTC (PRN)	3	5,17	não
TOTAL	58	100,00	

Fonte: elaboração nossa.

Tabela 28 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 53ª Legislatura

PARTIDO	RICs	%	COALIZÃO
PC do B	6	9,68	sim
PDT	1	1,61	sim
PMDB	5	8,06	sim
PP (PPB, PPR)	2	3,23	SIM
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	1	1,61	sim
PRB	0	0,00	sim
PSB	2	3,23	sim
PT	3	4,84	sim
PTB (PAN)	1	1,61	sim
DEM (PFL)	7	11,29	não
PHS	0	0,00	não
PMN	3	4,84	não
PPS	5	8,06	não
PRTB	0	0,00	não
PSC	0	0,00	não
PSDB	19	30,65	não
PSOL	4	6,45	não
PT do B	0	0,00	não
PTC (PRN)	0	0,00	não
PV	3	4,84	não
TOTAL	62	100,00	

Fonte: elaboração nossa.

Incluimos a 54ª Legislatura, dada a disponibilidade dos dados e para permitir uma análise do conjunto de uma série mais longa.

Tabela 29 – Resposta a RICs, classificadas com, por partido 54ª Legislatura

PARTIDO	RICs	%	COALIZÃO
PC do B	0	0,00	sim
PDT	0	0,00	sim
PMDB	1	2,17	sim
PP (PPB, PPR)	4	8,70	sim
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	2	4,35	sim
PRB	0	0,00	sim
PSB	0	0,00	sim
PT	1	2,17	sim
PTB	2	4,35	sim
DEM(PFL)	6	13,04	não
PEN	0	0,00	não
PHS	0	0,00	não
PMN	0	0,00	não
PPS	6	13,04	não
PRP	0	0,00	não
PRTB	0	0,00	não
PSC	0	0,00	não
PSD	1	2,17	não
PSDB	15	32,61	não
PSL	0	0,00	não
PSOL	4	8,70	não
PT do B	1	2,17	não
PTC (PRN)	0	0,00	não
PV	3	6,52	não
TOTAL	46	100,00	

Fonte: elaboração nossa.

Agora vejamos os dados agregados, incluindo o sigilo como classe no conjunto das respostas recebidas, lembrando que, embora existam casos em que a resposta não foi efetuada ou que possa não ter chegado ao requerente, dada a coerção legal, constitucional, para ser mais preciso, consideramos correspondentes o número de requerimentos iniciados e o número de respostas recebidas¹³⁰.

¹³⁰ Possivelmente, em períodos mais próximos a 1988, tenha havido alguma resistência em responder a todas, e adequadamente, solicitações, mas para nosso universo não detectamos problemas de resistência das autoridades na remessa das informações. Ocasionalmente, negociações por conta do volume, mas não a negativa.

Tabela 30 –Requerimento de Informação, apresentação, caráter paroquial, resposta sigilosa – por partido e Legislatura

PARTIDO	50ª			51ª			52ª			53ª			54ª		
	TOTAL	PAROQ	SIG												
DEM(PFL)	135	38	1	254	33	4	665	105	6	344	91	7	222	56	6
PC do B	37	10	2	716	259	9	469	277	2	479	260	6	162	113	0
PDT	284	68	0	219	42	4	74	16	4	94	15	1	85	14	0
PMDB	186	63	1	314	62	0	309	121	5	269	136	5	298	102	1
PP (PPB, PPR)	1446	517	12	628	307	32	235	62	2	269	86	2	55	16	4
PPS	53	10	1	141	14	2	148	65	6	194	35	5	310	16	6
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	108	19	2	189	24	3	183	105	5	50	16	1	252	7	2
PSB	81	14	1	256	29	2	127	36	1	514	353	2	105	4	0
PSDB	214	69	1	167	27	2	813	84	14	636	78	19	657	88	15
PT	1236	326	67	1472	237	51	477	163	3	222	66	3	257	111	1
PTB	37	10	1	65	17	0	137	23	1	56	11	1	45	12	2
PV	27	6	0	0	0	0	280	57	4	183	10	3	32	12	3

Fonte: elaboração própria

Os dados sobre o caráter classificado da resposta ao RIC, por si só, não nos permitiram ir além de algumas considerações. O Partido dos Trabalhadores quando da Oposição, nas 50ª e 51ª Legislaturas, apresentou o maior volume de RICs. O próprio volume talvez explique a quantidade de RICs com caráter paroquial e, também, o grande número de respostas classificadas em grau de sigilo.

Considerando que o PT era efetivamente o partido de oposição ao PSDB do presidente FHC, o bombardeio de solicitações e informação ao governo, incluindo aquelas sobre questões sensíveis como o projeto SIVAM ou sobre dados referentes a FGTS e Previdência Social¹³¹, entre outros, pode explicar esse quadro e o grande número de respostas sigilosas. De qualquer modo, o mais provável é que a busca por informações relevantes, num contexto de um governo que se propõem levar a cabo reformas profundas na economia e no Estado como um todo e contra o qual se disputa um projeto para o país, tenha um caráter efetivo de controle político, o que não impede o reflexo na arena eleitoral.

O PSDB não chega a assumir papel correspondente ao que o PT assumiu em relação ao governo FHC, embora tenha ajustado seu desempenho parlamentar para incluir o uso de mecanismos de fiscalização e controle e, em relação aos governos do PT, Lula (52ª e 53ª Legislaturas) e Dilma (54ª), é o partido com o maior número de iniciativas em todas as três Legislaturas, excetuando o caso do PSC na 53ª.

Se a recepção de informação sigilosa não nos revelou, nos limites do modelo e na impossibilidade de mais tempo para analisar os dados, nenhuma correlação significativa,

¹³¹ Lembrando das reformas que estavam sendo negociadas e que foram objeto de deliberação pelo Congresso Nacional.

mesmo quando agregada às variáveis ‘numero total de RICs apresentadas’, ‘RICs com caráter paroquial’. Concentrando-nos nos 12 partidos elencados na Tabela 30, podemos, contudo, arriscar algumas ponderações.

No Legislativo, nas legislaturas analisadas, a fixação da oposição ao governo é marcada por dois partidos que, desde a vitória de Fernando Henrique Cardoso para seu primeiro mandato presidencial, a partir de 1995, consumaram-se como portadores ou porta-vozes de dois projetos alternativos e em torno dos quais têm girado o nosso presidencialismo de coalizão, o Partido dos Trabalhadores (PT) de um lado e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) do outro. No que diz respeito ao uso dos mecanismos de fiscalização e controle, os dois são igualmente paradigmáticos, embora não haja uma correlação perfeita quanto ao modo e intensidade do uso, os dois invertem o investimento nas atividades em conformidade com a participação ou não no Governo:

Quadro 7 – Desempenho parlamentar no uso de RICs, PT e PSDB (50ª a 53ª Legislaturas)

POSIÇÃO	PT		PSDB		POSIÇÃO
	TOTAL (%)	PAROQUIAL %	TOTAL (%)	PAROQUIAL %	
OPOSIÇÃO (109)	32,00	20,00	4,60	7,29	GOVERNO (158)
GOVERNO (175)	9,67	25,00	20,00	11,18	OPOSIÇÃO (128)

Fonte: elaboração nossa.

A participação dos dois partidos é alta quando estão na oposição e reduz-se a cerca de 1/3 quando fazem parte do governo. O PT mostra-se mais ‘produtivo’ e participa com percentuais próximos, no governo ou na oposição, no computo geral de RICs de caráter paroquial, independente, portanto, da posição. Contudo, em relação ao caráter mais nacional dos RICs, o percentual é elevado para os dois partidos, o que revela uma preocupação específica com o Poder Executivo Federal e suas políticas, acenando para efetiva função de fiscalização e controle.

Há partidos que, independente do governo do momento, mantém uma rotina de requerer informações, como o PDT, que não parece ter afetado seu desempenho quanto à participação ou não na coalizão. Da mesma forma o PPS, o PTB e o PMDB, apesar de a bancada do PPS ser sempre pequena. O PCdoB também faz uso recorrente dos RICs, independentemente do governo, mas, de todos os partidos, é aquele que apresenta as maiores taxas de RICs de caráter paroquial.

O Partido Comunista Brasileiro (PCdoB), desempenho e orientação parlamentar

Uma avaliação pelo tamanho dos partidos ou pela filiação ideológica talvez possa revelar outras facetas. No caso específico do PCdoB, mesmo sendo da base aliada nos governos do PT, incrementou o uso de mecanismos de fiscalização e controle, em particular dos RICS. A pequena bancada talvez seja determinante na eleição do tipo de atividade que colabore mais com a identidade positiva do partido como um todo, mas dos parlamentares individuais igualmente. Parece razoável supor que o PCdoB, para manter o exemplo, seja por imposição do arranjo institucional, seja pelo limite real do tamanho da bancada, invista menos na atividade legislativa no atacado, reduzindo suas propostas, de forma a não gastar muita energia disputando cargos na Mesa Diretora¹³² ou mesmo para as grandes comissões.

O PCdoB sempre teve bancadas pequenas, com crescimento lento ao longo de cinco Legislaturas, tinha 10 deputados no início de 1995 e chegou a 15 no começo de 2011. Destacamos 5 parlamentares:

Tabela 31 – Desempenho parlamentar na iniciativa de proposições (PLs, PLPs, PECs) e o uso de RICS pelo PCdoB (50ª a 54ª Legislaturas)

MEMBRO (PCdoB)	LEGISLATURAS									
	50		51		52		53		54	
	PROP	RICS	PROP	RICS	PROP	RICS	PROP	RICS	PROP	RICS
ALDO REBELO*	17	42	14	23	1	0	2	5	Ministro	
INACIO ARRUDA	48	71	25	20	15	9	SENADO FEDERAL			
JANDIRA FEGHALI**	15	9	21	14	9	10	SENADO*		22	0
SOCORRO GOMES	12	12	18	2	14	6	CARGO ESTADUAL		ONG	
VANESSA GRAZIOTIN	VEREADORA		34	539	28	331	53	380	SENADO FEDERAL	
PCdoB	149	211	167	716	159	469	228	479	155	152

*Ministro de Estado da Secretaria de Coordenação Política e Relações Institucionais do Governo Lula (2004-2005)
 Presidente da Câmara dos Deputados (2005-2007)
 Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da CD (2007-2008)
 Ministro de Estado dos Esportes (2011-2015)

** concorreu ao Senado Federal pelo Estado do RJ, não foi eleita
 Presidente da Comissão de Cultura da CD
 Líder do partido na CD em 2014

¹³² O deputado Aldo Rebelo, com apoio do PT, foi eleito Presidente da Câmara dos Deputados. No entanto, sem a concordância do PT que, por sua divisão interna, havia perdido a presidência para o deputado Severino Cavalcante (PR-PE), posteriormente cassado, como um claro recado dos partidos menores e parlamentares denominados de 'baixo clero' quanto ao estilo do Partido dos Trabalhadores.

Em primeiro lugar, os deputados do PCdoB não são noviços, todos na 50ª Legislatura já tinham experiência política de longa data, inclusive já como deputados federais ou constituintes, ou, no caso de Vanessa Grazziotin, na Câmara de Vereadores de Manaus (AM), além de atividades profissionais. Uma característica do grupo selecionado, embora seja comum aos membros do partido como um todo, é o baixo índice de iniciativas legislativas em geral e o uso constante de RICs. Dos cinco, no período coberto por nossa análise, três concorreram ao Senado Federal, dos quais dois obtiveram sucesso. A deputada Jandira Feghali ficou fora da CD na 53ª Legislatura exatamente por não ter tido sucesso na eleição para Senadora em 2006, pelo estado do Rio de Janeiro. O deputado Aldo Rebelo assumiu diversos cargos no Executivo Federal, além da presidência da Câmara, sob os auspícios do PT. Note-se que o desempenho é afetado quando se assume cargos.

Esse pequeno grupo indica que o comportamento dos parlamentares é compatível com o que Samuels (2003) denomina de ambição progressiva, em oposição a uma ambição estática, relacionada à manutenção do mandato. Os parlamentares parecem propensos a investir não na manutenção dos mandatos que já têm, mas em cargos mais altos ou de maior prestígio.

Ao agregar os quantitativos de desempenho legislativo e de controle de todos os deputados do PCdoB, por Legislatura, percebe-se que há clara preferência pelos instrumentos de fiscalização de controle. O número de iniciativas de fiscalização e controle é afetado pelo ativismo da ex-deputada Vanessa Grazziotin, mas a preferência permanece mesmo nas Legislaturas em que a atual senadora não estava na Câmara dos Deputados.

Considerando, ainda, o caso da senadora Vanessa Grazziotin, o volume de RICs de caráter paroquial, com foco na região Norte, no Estado do Amazonas e no município de Manaus, e o uso efetivo que foi feito das informações, disseminadas via discurso em Plenário, colabora para marcar a reputação e a identidade parlamentar, de forma que, nesse caso, principalmente pela participação do PCdoB na base de apoio ao governo na 52ª e 53ª Legislatura, quando a parlamentar era deputada, o uso dos RICs parece melhor avaliado pelo peso que tem na *position-taking*, nos termos de Mayhew (1974, p. 61-72) – mas compatível

com o que Anthony Downs (1999) denomina de Diferencial Partidário Esperado¹³³ e, por conseguinte, o desempenho parlamentar pode ser lido como estratégico para a arena eleitoral.

Embora não seja esse nosso foco e nem nossa base teórica, a suspeita de que o PCdoB enquadra-se no que Herbet Simon (1985) denomina de maximizadores de utilidade (*utility maximizers*), conforme interpretado por Krehbiel (1991), em oposição à visão de Mayhew (1974) e de Fiorina (1989), que apostam na orientação dos legisladores pelas políticas em jogo. Krehbiel, considerando um comportamento avesso ao risco (*risky-averse*) entre os legisladores, aposta que a orientação dos atores será influenciada pelos resultados (*outcomes*) dessas mesmas políticas.

Essa orientação é dependente de informação. O investimento em informação e menor investimento nas proposituras de legislação, e no processo legislativo, é compatível com um comportamento avesso ao risco. Sendo um partido pequeno e ideologicamente definido, a reputação parlamentar deve ser buscada em atividades com resultados mais palpáveis. Se assumir cargos nas comissões ou na Mesa Diretora não é algo simples, assim como o esforço para aprovação de proposições legislativas quando se tem uma bancada pequena, e um staff igualmente reduzido, outras estratégias e outros recursos devem ser buscados, como as emendas ao orçamento, relatorias de projetos importantes para o governo, discursos em Plenário – particularmente sobre um ‘tema’, ‘categoria’, ou problema, que marquem a imagem do ‘representante’. Nesse sentido, o uso dos RICs é, sem dúvida, uma forma de maximizar os poucos recursos disponíveis em um ambiente competitivo, no esforço por reputação.

Mesmo que apenas com esse quadro geral, e com testes muito formais com dados quantitativos, quando sobrepostos ao contexto político institucional de cada Legislatura, acreditamos ter elementos suficientes para uma aposta positiva em relação a nossa segunda hipótese. Avancemos um pouco mais antes, contudo, de concluir, porém.

¹³³ Que pode ser interpretado, aqui, como estratégias que um determinado político utiliza para demonstrar que ele, na condição de representante, seria aquela com maior capacidade de propiciar benefícios aos eleitores, e não o seu adversário (DOWNS, 1999, p. 57-90). Cf. Mayhew, 1974, p. 39.

MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E A IDENTIDADE PARLAMENTAR

A tabela 34 sintetiza o número de discursos proferidos em Plenário, na Câmara dos Deputados, durante o Grande Expediente, e nos quais os deputados falaram sobre sua iniciativa em termos de RICs ou das respostas a RICs submetidos ao Executivo.

Tabela 33 – Número de discursos proferidos em Plenário, com indicação de RICs, 50ª, 51ª, 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas

	50ª	51ª	52ª	53ª	54ª	
PARTIDO	Proferido	Proferido	Proferido	Proferido	Proferido	TOTAL
DEM(PFL)	1	1	4	7	6	19
PC do B	5	0	0	0	1	6
PDT	1	2	0	1	2	6
PMDB	3	2	1	5	1	12
PP (PPB, PPR)	13	3	0	3	1	20
PPS	0	2	3	5	3	13
PR (PL, PRONA, PST, PGT)	0	2	1	0	4	7
PSB	0	0	0	3	0	3
PSDB	2	4	3	3	5	17
PT	13	8	3	3	1	28
PTB	1	0	0	2	0	3
PV	1	0	0	2	3	6
N=	40	24	15	34	27	140

*Discursos proferidos durante o Grande Expediente

Fonte: elaboração nossa.

O número de vezes nas quais os deputados fazem referência a RICs é muito maior, se considerados outros momentos da atividade em Plenário. No entanto, é no Grande Expediente, por se tratar de momentos em que o parlamentar pode discursar por mais tempo e para o qual se deve inscrever com antecedência, aquele em que pode tratar de forma mais demorada sobre assuntos que desejar. Assim, utilizar o Grande Expediente para tratar, também, dos RICs indica a relevância desses para os parlamentares envolvidos.

Os números são exaustivos e dão conta da totalidade de vezes em que RICs foram objeto de tais discursos. Contabilizamos 140, durante 5 Legislaturas, o que torna o número quase irrelevante, uma média de 7 discursos por ano. Ainda assim, são constantes, com uma queda acentuada na 52ª Legislatura, em que a média seria de 3,75 % por ano. Não se pode descartar que usar o Plenário da Câmara dos Deputados para tornar pública a atividade de fiscalização e controle, mesmo que o objetivo principal não seja esse, favorece fixar à imagem do parlamentar com o tema que ressalta no discurso.

Finalizemos com um exercício. Selecionando deputados que mais utilizaram RICs na 50ª e 51ª Legislaturas, Cunha Bueno (PPB-SP), cujo partido fez parte da Coalizão nos dois mandatos do presidente FHC, e Arlindo Chinaglia (PT-SP), da Oposição, ambos entre os que mais utilizaram RICs nas Legislaturas em foco. Além desses, incluímos um deputado e uma deputada do PCdoB. Para as 52ª e 53ª Legislaturas, mantivemos a deputada Vanessa Graziotin (PCdoB-AM) e agregamos deputados da Oposição, ambos do PSDB, deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) e Mendes Thame (PSDB-SP), na 52 e 53ª respectivamente.. A escolha tem um grau de aleatoriedade, mas o ponto de partida foi: 1 – o uso intenso de RICs; 2 – contrastar pelo menos um deputado da Coalizão e outro da oposição; 3 – incluir o PCdoB em todas as Legislaturas; e 4 – incluir pelo menos uma deputada em cada Legislatura.

Tabela 34 –Deputados e recursos na arena parlamentar

DEPUTADO LEGISLATURA	RICs	CONTEÚDO			Atuação	
		PAROQUIAIS	SIGILO	Discursos	Proposições	PFC
50						
Cunha Bueno (PPB-SP)	1044	460	8	233	118	13
Arlindo Chinaglia (PT-SP)	118	7	56	232	18	2
Inácio Arruda (PCdoB-CE)	71	14	0	459	48	4
Jandira Feghali (PCdoB-RJ)	9	2	0	301	15	0
51						
Cunha Bueno (PPB-SP)	467	290	27	89	37	0
Arlindo Chinaglia (PT-SP)	69	8	29	98	4	0
Inácio Arruda (PCdoB-CE)	20	7	0	140	25	2
Vanessa Graziotin (PCdoB-AM)	539	208	8	373	34	1
52						
Vanessa Graziotin (PCdoB-AM)	474	159	2	362	28	0
Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)	326	9	6	479	41	10
53						
Vanessa Graziotin (PCdoB-AM)	380	136	3	750	53	0
Mendes Thame (PSDB-SP)	89	4	2	162	90	2

Fonte: elaboração nossa.

Considerando que um dos indicadores de que o parlamentar atua com vistas à Arena Eleitoral é o caráter paroquial de suas iniciativas. Utilizamos esse índice no caso dos RICs, mas ele valeria também para as iniciativas legislativas e mesmo para o conteúdo de seus discursos. Como não eram nosso objeto, deixamos as proposições e os discursos sem essa marcação e vamos indicá-la em relação aos Requerimentos de Informação.

Como indicador de informação potencialmente relevante, usamos um índice de sigilo, ou seja, a quantidade de respostas aos RICs com informação classificada. Não fizemos uma correlação entre essas respostas com informação classificada com um interesse potencial de terceiros, inclusive financiadores, por falta de dados em relação à 50ª Legislatura, mas o indicador ainda é relevante por qualificar o próprio pedido de informação, de forma que a recepção de informação relevante e de conhecimento reservado dá ao parlamentar uma condição específica sobre o assunto.

Comparar a produção individual em termos de proposição legislativa ajuda, como tentamos deixar claro na apresentação de cada Legislatura, a entender o que o parlamentar priorizou durante o seu mandato. Como já ressaltamos em outro lugar, evidentemente que se poderia agregar dados sobre relatoria, por exemplo, mas haveria uma dificuldade de tratar as datas de maneira adequada e separar relatoria designada e efetivamente entregue. Lembrando que a não entrega de relatório nem sempre indica uma falta de ação, ao contrário, pode ser estratégico. De toda forma, a intenção é marcar a prioridade assumida pelo parlamentar, de forma que podemos considerar um indicador do papel que o parlamentar melhor assumiu durante o mandato.

A apresentação de Propostas de Fiscalização e Controle seria um índice de controle. Sendo um dos mecanismos de Fiscalização e Controle mais utilizados depois dos RICs, seu uso pode indicar, quando conjugado com o quantitativo de RICs e em contraste com a apresentação de proposições legislativas, mais um indicativo de priorização do papel.¹³⁴

O deputado Cunha Bueno foi, entre os analisados, um campeão de apresentação não apenas de RICs, mas de proposições legislativas e de PFCs. Quando incluímos as Solicitações de Informação ao TCU (SIT) no balanço, ele também é o parlamentar que mais teria utilizado esse instrumento. Ele, igualmente, foi o que mais se manifestou em Plenário. Incluímos todos os tipos de intervenção previstos, totalizando 233 (duzentos e trinta e três) discursos ou pronunciamentos. Destes, 23 (vinte e três) citam os RICs apresentados pelo parlamentar. Das 118 (cento e dezoito) proposições legislativas, 97 (noventa e sete) tratam de algum modo do

¹³⁴ Muito embora, em todas as Legislaturas analisadas, a PFC mostrou-se onerosa demais, dada a dificuldade de alcançar sucesso em sua conclusão e, portanto, da dificuldade em avaliar o ganho efetivo, para o parlamentar individual, de se propor e implementar uma PFC.

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que foi objeto constante de seus Requerimentos de Informação.

Apesar do elevado número de RICs que tinham por objeto o Estado de São Paulo ou o Município de São Paulo, não resta dúvida de que a atuação do parlamentar priorizou o papel de fiscalizador, ressaltando sua importância. Interessante que, nesse caso, o parlamentar deixa isso claro em um de seus discursos, reproduzido abaixo:

Pronunciamento realizado no dia 15 de maio de 1997 (grifo nosso):

O SR. CUNHA BUENO (PPB – SP) pronuncia o seguinte discurso – Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs Deputados, como bem sabem V. Ex^{as}, **uma das principais prerrogativas desta Casa é a de fiscalizar o Poder Executivo.**

O instrumento mais adequado para se fazer essa fiscalização é o requerimento de informação, do qual tenho sido usuário contumaz, inclusive em respeito aos meus eleitores, que para cá me trouxeram na expectativa de que viesse a cumprir na plenitude meu mandato parlamentar. E isso tenho procurado fazer incessantemente.

A cada dia que passa e a cada resposta que recebo por parte dos Ministros aos meus requerimentos de informação, **fico perplexo diante do poder desse instrumento** e da responsabilidade e obrigação que nós, Parlamentares, temos em utilizá-lo.

Coisas do arco-da-velha são tranquilamente informadas pelos Srs. Ministros de Estado nos avisos que assinam em resposta aos requerimentos de informação, como se houvesse uma velada certeza de impunidade, ou mesmo uma clara e irresponsável despreocupação quanto aos efeitos dos citados requerimentos, ao ponto de assiná-los sem ter sequer o cuidado de ver exatamente o que estão assinando, muito embora a Constituição Federal qualifique como crime de informação falsa ou a não-resposta ao que se pede o requerimento de informação.

Essa tranquilidade dos Srs. Ministros também pode ser medida pelo desrespeito por parte de vários deles na observância do prazo regulamentar para resposta, ou ainda nas respostas evasivas, inconsistentes ou até mesmo negadas sob o frágil e suspeito argumento de sigilo. Fica difícil imaginar o Legislativo fiscalizar o Executivo quando este último sempre que acuado frente a determinadas perguntas delicadas ou embaraçosas, alega sigilo fiscal, sigilo bancário e até sigilo comercial, como já foi o caso em relação a requerimento que mandei em outra feita.

[...]

Todos os parlamentares analisados, quando comparada sua atuação legislativa, mostraram-se muito mais atuantes na fiscalização e controle do governo, mesmo quando participando da base do Governo, como já indicamos acima, no caso da deputada Vanessa Graziotin, do PCdoB, do Amazonas. No caso dessa parlamentar, ficou claro, porém, que

grande parte de suas demandas por informação diziam respeito a órgãos do segundo escalão do governo e com foco no Estado de origem. A deputada construiu sua reputação de ‘representante’ do seu estado e do município de Manaus, onde já havia exercido o cargo de vereadora, e escolheu como melhor atividade para dar cabo do desafio, a de fiscalização e controle. Lembramos que a deputada obteve sucesso em sua trajetória compatível com ‘ambições progressivas’, alcançando o Senado Federal depois de apenas 3 (três) Legislaturas na Câmara dos Deputados, por um partido pequeno.

O deputado Arlindo Chinaglia não mais apresentou Requerimentos de Informação quando seu partido, o PT, assumiu o governo, mas enquanto Oposição, usou o mecanismo de forma constante, sendo aquele que mais recebeu respostas com informação classificada como sigilosa.

Em relação aos demais parlamentares, assemelham-se por seu investimento nos mecanismos de fiscalização e controle. O tributarista Luz Carlos Haully (PSDB-PR) é deputado desde 1991, tendo se reeleito desde então. O objeto de seus RICs é variado, motivados por notícias de jornais a supervisão de gastos ministeriais. Cerca de 40 % dos RICs têm como foco a área tributária ou questões fiscais, nas quais atua o parlamentar. O único projeto de lei de autoria do deputado a ser transformado em norma jurídica, o PL 3738/2004, não se relaciona a tributos, mas cria o Dia Nacional do Macarrão¹³⁵.

Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), na Legislatura analisada, apresentou apenas 4 RICs com caráter paroquial. As 85 outras iniciativas tratam de questões variadas, desde meio ambiente a economia, administração pública, comunicação, defesa nacional ou política fundiária. O parlamentar é autor dos projetos de lei complementar que deram origem às Leis complementares 128/2008 e 133/2009, ambas ampliando o acesso ao supersimples. Nesse caso, parece que o parlamentar está localizando em lugar distinto dos demais, não só pelo sucesso no desempenho legislativo, como pelo equilíbrio no uso das iniciativas. Ainda, os RICs de que é autor buscam informações de cunho mais nacional, afastando o uso mais direto com vista a um distrito eleitoral específico.

Temos o suficiente para considerar a nossa hipótese 2. Seja em termos da história da instituição Câmara dos Deputados, desde o início da República, seja pelo que os modelos

¹³⁵ Lei Ordinária 13050/2014.

revelaram sobre os dados do desempenho parlamentar, seja pela análise de casos, individuais ou de partidos, devemos admitir ser altamente verossímil que parlamentares utilizem os instrumentos de fiscalização e controle para criar ou fortalecer uma identidade, principalmente quando a estrutura de oportunidades, num contexto de incerteza e competitividade, no limite das Legislaturas, conjuga-se a ambições estáticas ou progressivas, diante de poucos recursos de poder (MELO, 2004) e a intermediação partidária.

O fato é que a Câmara dos Deputados é um ambiente estruturado e se o parlamentar pretende 'seguir carreira', a questão da mobilidade vai se colocar para ele. Mobilidade interna, no partido, no exercício de funções (como relatorias), mobilidade para outros cargos políticos. A reputação individual e a reputação partidária podem caminhar juntas no sucesso ou insucesso. Apesar da invisibilização da função de fiscalização e controle, enquanto uma representação da atividade parlamentar, resta claro que é possível construir uma reputação ou uma identidade apostando num desempenho ótimo no exercício do controle político tanto quanto no desempenho legislativo. Se não encontramos uma descrição ou autodefinição de um papel específico ou amplamente disseminado no âmbito da Câmara dos Deputados que abarque a função de fiscalização e controle, não há como negar que a estrutura de oportunidades disponível na Câmara dos Deputados inclui o exercício de fiscalização e controle, amplamente performado e testado.

CONCLUSÕES

Tendo como pano de fundo a teoria das duas arenas, ou da conexão eleitoral, de David Mayhew (1974), nossa análise do uso ou desuso dos instrumentos de fiscalização e controle pelos deputados federais, no período de 1995 a 2014¹³⁶, fez-nos descartar a primeira hipótese adotada, de forma que não foi possível, com nosso modelo e com as variáveis escolhidas, confirmar que os parlamentares utilizariam tais instrumentos, exclusivamente, ou de forma sistemática, como parte de estratégias de *credit-claiming* visando à reeleição.

Ficou claro que, no período pós 1988, há um uso intenso e sistemático de instrumentos ou mecanismos de fiscalização e controle, no qual se detecta um curto período no incremento e logo uma estabilização do uso de tais instrumentos. No período de 1995 a 2014, independente do Presidente, e da coalizão formada, o uso desses instrumentos não sofre reveses¹³⁷. Os dados mostram que há um pico, em todas as Legislaturas, no primeiro ano de mandato e, inversamente, um uso menos intenso no último ano¹³⁸.

Todos os instrumentos disponíveis são utilizados, e o Requerimento de Informação é aquele cujo volume, de longe, é o maior, quase se aproximando daquele da produção legislativa. Do ponto de vista da medida de sucesso, o RIC mostrou-se até mais efetivo do que as iniciativas de caráter legislativo. Não advogamos que as funções legislativa e de fiscalização e controle sejam intercambiáveis nem similares, mas não podemos deixar de ressaltar que sendo o RIC, mas também outros instrumentos de fiscalização e controle, abundantemente utilizados pelos parlamentares e sua taxa de sucesso sendo muito mais relevante do que a alcançada no desempenho da função legislativa, existam tão poucos trabalhos sobre os mesmos.

Todas as Legislaturas analisadas indicam, também, uma coalizão numericamente maior do que a oposição. Não foi nossa intenção analisar as estratégias utilizadas pelos diversos presidentes para tornar possível a coalizão, nem sua manutenção¹³⁹ e, por isso, não

¹³⁶ No contexto, portanto, de um novo arranjo institucional no país, pós constituição de 1988.

¹³⁷ O que difere do que indicam Leany Lemos e Thimoty Power (2013), para quem haveria uma diferença na disposição para o uso dos mecanismos pelos parlamentares em relação a presidentes mais populares. Não fizemos a correlação com outras variáveis que, talvez, pudessem corroborar a presença de tal característica.

¹³⁸ Há um grande probabilidade de isso ser explicado pelo ciclo eleitoral, que, igualmente, afeta o desempenho legislativo.

¹³⁹ Cf. Entre outros Amorim Neto (2002, 2007), Raile, Pereira e Power (2006), Pereira e Mueller (2004).

podemos ponderar muito sobre a relação entre o uso dos RICs, incluindo o uso das respostas recebidas¹⁴⁰, e outros mecanismos típicos de barganha (*pork barrel*)¹⁴¹.

Embora haja diferenças no desempenho geral dos parlamentares entre as Legislaturas, não houve diferença de comportamento quanto ao uso dos RICs. Majoritariamente, esse instrumento é utilizado por parlamentares de fora da coalizão, indicando ser um instrumento preferencialmente de oposição. Isso fica mais claro quando calibramos o peso da apresentação dos requerimentos em relação ao tamanho da bancada.

Do ponto de vista da tese da conexão eleitoral, a considerar tanto o índice de vulnerabilidade eleitoral quanto o quantitativo de RICs com características paroquiais, não foi possível confirmar um vínculo efetivo entre motivação para o uso – e nem resultado do uso, e a arena eleitoral, não com as variáveis utilizadas por nós. De todo modo, também a iniciativa legislativa e o sucesso¹⁴² no desempenho legislativo não se mostraram significativos para explicar o desempenho eleitoral. Se não podemos eliminar os casos individuais em que isso tenha relevância efetiva, o mais certo parece-nos, nesse caso, apostar em outras variáveis não explicadas pelo modelo que utilizamos – o que é compatível com os resultados alcançados na análise de todas as Legislaturas.

Por outro lado, embora o modelo não permita apontar para a exclusividade do uso dos RICs para dar conta da assimetria informacional, alguns casos selecionados indicam que há parlamentares que incorporaram o uso dos RICs como parte de sua rotina no parlamento, inclusive em detrimento de maior desempenho na função legislativa¹⁴³. Uma análise em rede que possibilite mapear a presença do conteúdo, da informação recebida em discursos, em entrevistas, em proposições legislativas, em artigos, seria interessante para verificar o quanto o uso dos RICs colabora na correção da assimetria informacional e a como a informação seria usada para outros fins, inclusive na fixação de uma imagem do parlamentar. Não foi, no entanto, nossa opção nesse trabalho.

¹⁴⁰ Entre as quais aquelas de caráter sigiloso.

¹⁴¹ Como as emendas ao orçamento.

¹⁴² Sobre as medidas de sucesso adotadas nesse trabalho, conferir o capítulo II sobre metodologia.

¹⁴³ Ao afirmar isso, não ignoramos a complexidade em torno ao processo legislativo. O parlamentar pode ter poucas iniciativas legislativas, mas ser relator de matérias importantes, além de poder privilegiar aquelas mais complexas ou dentro de seu campo de especialização. Adicione-se a isso as ações durante a discussão das proposições, tanto nas comissões temáticas quanto no plenário, o exercício de obstrução, o papel do líder partidário na construção de acordos, as emendas, entre outros. Por fim, não se pode olvidar da especificidade das proposições orçamentárias, em torno das quais, há ainda distinções importantes sobre a ação parlamentar individual e conjunta.

Não apenas parlamentares individuais, mas, parece que estamos autorizados a concluir, alguns partidos fazem uso bem específico desses instrumentos de fiscalização e controle. Ao analisar os partidos dos presidentes das quatro legislaturas focadas, PSDB e PT, há uma inversão quase perfeita no modo como utilizam os RICs. Se incluirmos a 54^a Legislatura, ainda do governo do PT, com a Presidenta Dilma Roussef, vislumbramos a 52^a Legislatura como um momento de passagem, com incremento por parte do PSDB, e um período de efetiva transição para o PT, uma vez que o número de requerimentos apresentados por esse partido, embora reduzido drasticamente, ainda é elevado e compatível com o uso levado a cabo por partidos de oposição.

PMDB e PR mantém-se em uma zona intermediária, sem grandes alterações para cima, em todas as legislaturas. O PDT tem, do ponto de vista do quantitativo de iniciativas, proporcionalmente, comportamento similar ao do PT, reduzindo-as em mais de 50% a partir do primeiro governo Lula, ou seja, embora o uso continue, numericamente será menor quando se alinha ao partido do governo. PPS e PSB tem comportamento semelhante entre si, com uma inversão entre a 53^a e 54^a Legislatura¹⁴⁴. No caso do PSB, a saída da coalizão talvez seja importante para compreender o comportamento de seus partidários nesse quesito.

No tocante a nossa hipótese 1, portanto, não há evidências suficientes ou fortes o bastante para confirmar que o uso que os parlamentares fazem dos mecanismos de fiscalização e controle, em particular dos Requerimentos de Informação, visem primordialmente a arena eleitoral.¹⁴⁵

Na avaliação dos nossos dados, conforme organizamos a pesquisa, e considerando as Legislaturas como uma unidade, as variações, em termos quantitativos, não alteraram, como vimos, a disposição de os partidos de oposição serem mais efetivos no uso dos instrumentos de fiscalização e controle. O caráter paroquial das solicitações, que pode ser melhor distribuído por partido, independente da participação ou não na coalizão, faz com que partidos pequenos como o PCdoB sejam campeões em iniciativas paroquiais, inclusive com um

¹⁴⁴ O que pode indicar mudanças de estratégia no trato com o governo.

¹⁴⁵ Lemos e Power (2013, p. 403) afirmam ter um de seus achados permitido interpretar as iniciativas de fiscalização e controle como o primeiro passo de uma barganha com o Poder Executivo, como um “lance inicial” da negociação política entre um Executivo dominante e um parlamento reativo. No modelo com o qual trabalharam os pesquisadores, esse achado pode ser compatível, inclusive se pensarmos em um instrumento de fiscalização e controle como a CPI ou, mesmo, a PFC. Chamamos, contudo, a atenção para o vínculo entre a tipologia com que trabalham: Legislativo Reativo ou Proativo, que classifica os parlamentos em conformidade com o desempenho ‘legislativo’, de forma que a análise que fazem do desempenho da função de controle é dependente da função legislativa.

numero significativo de iniciativas durante os dois governos do presidente Lula, de cuja base de apoio fez parte, mas é necessário ressaltar que não é esse o comportamento partidário padrão encontrado.

Como não fizemos uma classificação dos RICs por órgão de destino, não se pode, igualmente, avaliar a composição ministerial, por partido da coalizão, nem estado, o que poderia colaborar no esclarecimento da dinâmica por trás da apresentação dos RICs, de iniciativa dos partidos da coalizão e seu caráter paroquial¹⁴⁶. Num caso pelo menos, o da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), o volume de RICs que tratam de questões regionais, estadual e do município de Manaus, somado à referência (ou uso efetivo) das respostas em discursos em plenário, pode ser interpretado como índice positivo no sucesso eleitoral na disputa por vaga no Senado Federal. Mas podemos interpretar isso sem lançar mão do recurso à barganha (*pork-barrel*) e, alternativamente vinculá-la ao *position-taking* (Mayhew, 1974). Ou seja, o uso dos RICs pode ter impacto na arena eleitoral, mas não necessariamente por meio da barganha com o Executivo, mas pelo uso de informações ou por agregar ao deputado uma especialização ou atuação específica, seja temática ou regional. Do ponto de vista formal, com as regressões estabelecidas para cada Legislatura, contudo, reafirmamos, nossa hipótese 1 deveria ser abandonada, ou condicionada.

Estamos cientes de que a agregação por partidos e a visão global por Legislatura podem afetar a avaliação, o que não conseguimos, contudo, averiguar, e em que grau. Não se deve olvidar que deputados candidatos à reeleição levam vantagem nas disputas com desafiantes, particularmente contra os sem cargos, e isso é verdade mesmo em cenários competitivos.

Nesse sentido, como são vistos como ‘ofertadores de representação’, fazia parte da estratégia escolher as atividades que lhes deem mais vantagens e, assim, chances de vitória no pleito. Que tipo de atividade daria maior chance? A atividade legislativa? As emendas ao Orçamento? Os discursos proferidos em Plenário, marcando uma posição? As informações obtidas junto ao Executivo e disseminada em seu distrito eleitoral?

¹⁴⁶ Pois não se pode descartar que uma autoridade, um Ministro, pertença a um grupo político com o qual concorra o requerente, de forma que o uso de RICs poderia também ser uma estratégia para expor fraquezas ou produzi-las. Tal avaliação surgiu em fase avançada da pesquisa o que nos impediu investir na investigação, mas acreditamos ser promissora tal hipótese.

De toda sorte, concluir que o uso dos mecanismos de fiscalização e controle, particularmente dos RICs, não apontam de maneira significativamente relevante para a arena eleitoral, não exclui usos ocasionais, ou mesmo de forma sistemática, por parlamentares individuais¹⁴⁷ para barganha ou para fins de *credit-claim*, visando a reeleição. Apenas não se pode afirmar que esse seja o caso sempre ou a tendência majoritária, como concluímos com a avaliação do PCdoB, por exemplo.

Ficou claro que tão intenso uso dos mecanismos de fiscalização e controle, a despeito de não aparecer na auto-representação que os deputados fazem de sua atuação parlamentar, não se explica pela arena eleitoral ou, para colocar diretamente, pela busca da reeleição. Dessa forma, nossa segunda hipótese, que relaciona o uso de tais mecanismos de fiscalização e controle com uma identidade parlamentar específica pareceu mais promissora, no contexto da arena parlamentar mesma.

No tocante à hipótese 2, a formalização dos testes e as regressões colaboraram menos do que a visão de conjunto oferecida pela história do uso dos mecanismos de fiscalização e controle, bem como pelo acompanhamento crítico dos trabalhos parlamentares e da trajetória de parlamentares específicos.

A história do parlamento brasileiro mostra que sempre houve um esforço para, senão participar do governo, pelo menos, manter-se informado sobre as coisas do governo, e que a requisição de informações ao Executivo sempre esteve presente entre nós. Considerando os períodos não democráticos vividos no país, pode-se explicar, em parte, a ausência ou diminuição do uso de certos mecanismos e, inclusive, na retomada da democracia, uma certa curva de (re)aprendizagem por parte dos parlamentares e da nova configuração de partidos que se fará presente a partir de 1985, com a abertura política.

De toda forma, o que vemos em relação ao uso de Requerimentos de Informação é que já a partir de 1991, início da 49^a Legislatura, na Câmara dos Deputados, apresenta-se dentro da média observada por nós nas demais legislaturas, com um crescente nos primeiros anos de cada Legislatura, com uma queda na 52^a e na 54^a Legislaturas¹⁴⁸. Do mesmo modo, o uso de

¹⁴⁷ É possível mesmo que um partido, como percebemos no caso do PCdoB, possa ter incorporado como modelo de atuação parlamentar o uso dos mecanismos de fiscalização e controle, de forma que novos membros acomodem-se a ele ou sejam motivados a adotá-lo, pelos colegas ou pelo staff partidário, na rotina dentro da instituição. Aqui vale a mesma questão sobre aprender a selecionar recursos e avaliar estrategicamente, no contexto, em que atividades se deve investir.

¹⁴⁸ As regressões indicam que outras variáveis, fora de nosso modelo, seriam mais relevantes para explicar a situação.

Propostas de Fiscalização Financeira, desde que passaram a existir, mantém a mesma média, alterando-se bastante, para cima, em 2005, momento de crise no 1º governo Lula, e maior ainda desde o 1º ano do mandato da Presidenta Dilma. Os dois momentos, com composições distintas no Parlamento, não parecem ter relação direta, mas a maior ação dos partidos de oposição indicam que o uso dos mecanismos de fiscalização e controle tinha objetivo de enfraquecer o governo, obrigando-o a manter-se constantemente em alerta para responder às demandas dos parlamentares. O resultado é que, no caso do primeiro governo Dilma, foram 8 (oito) os ministros que caíram, 7 (sete) acusados de corrupção. Todos convocados para prestar esclarecimentos na Câmara dos Deputados. Foi um governo com seus dois primeiros anos cheios de embates com o Congresso Nacional.

O fato de nos primeiros anos o número de RICs ser bastante elevado coloca um senão quanto a classificar tal uso como decorrente de uma reação ao Executivo controlador, uma vez que ainda não haveria tempo, por parte do parlamento, principalmente num primeiro mandato, para tal avaliação. Parece mais razoável apostar que esse seja um ‘recado’ ao Executivo, antes mesmo de existir algum desgaste maior na relação ou, mesmo, para desgastar, desde o início – que é o que pareceu ser o caso na 54ª Legislatura em relação à Presidenta Dilma Roussef, e, assim, criar ambiência para as barganhas. Os dados, conforme modelados por nós, não nos permitem inferir nem uma coisa nem outra, contudo.

Ao mesmo tempo, parece correto indicar que o contexto multipartidário, em que as relações entre Legislativo e Executivo ocorrem, contexto de incertezas, seria uma variável explicativa para o Legislativo assumir mais ou menos sua função de controle. Conforme vimos, porém, há uma constância no uso dos mecanismos de fiscalização e controle, por todos os partidos. O fato de não se ter presente na auto-representação que os parlamentares fazem de si o exercício da função de controle, essa dissonância deve ser explicada não pela inação ou pelo não uso dos mecanismos ou instrumentos de fiscalização e controle, evidente que é seu uso, mas entre outras coisas, pela ausência de uma identidade, um papel, específico, separado relacionado a essa função. Alternativamente, poderíamos pensar que a memória coletiva de que falam Power e Zucco jr. (2011), na Câmara dos Deputados, não tenha destacado funções separadas para o que seria considerado o papel parlamentar, ou a atuação parlamentar.

O caso do deputado Cunha Bueno (PPB-SP), cujo partido¹⁴⁹ tinha uma bancada relativamente grande, desde o primeiro governo FHC, e que, pertencente à base de apoio ao governo, da coalizão, considerava central seu papel de fiscalizador, abusando dos instrumentos de controle disponíveis, é sintomático, não havendo motivo para pensá-lo, contudo, como uma exceção, mas apenas um caso extremo.

Magna Inácio analisa o PLB de 2009 (INÁCIO, 2011) para tentar encontrar na auto percepção dos parlamentares sobre seu engajamento nas atividades, indicações sobre as estratégias adotadas por eles em sua atuação, como os parlamentares fazem escolhas acerca de investimentos a serem realizados, de recursos, tempo e atenção. Seu foco, no entanto, se volta para o quanto um maior ou menor partidarismo influenciaria a tomada de decisão.

Com o foco naquilo que definiria uma escolha e, por isso, um tipo de engajamento de parlamentares individuais, nosso modelo indica serem as atividades de fiscalização e controle uma variável para o ativismo ou engajamento parlamentar¹⁵⁰. Por que então não se apresenta, ou não se apresenta com frequência, como elemento na autorepresentação parlamentar é a questão. Talvez aqui, retomando mais uma vez a rápida indicação de Timothy Power e Cesar Zucco Jr. (2011), seria razoável pensar que uma espécie de memória coletiva e um *world view* compartilhados pela classe política, institucionalmente absorvidos, explicaria essa dissonância.

Talvez se juntarmos a essa ideia de uma memória coletiva a percepção de que o ambiente institucional parlamentar, conforme descrito por Pierre Bourdier (2014), seria um ambiente de discursos e performances reguladas, é razoável investir na verificação do próprio sistema de conhecimento, a dimensão epistemológica, que modela a atuação parlamentar na arena legislativa.

Isso nos obrigaria, adicionalmente, a perguntar se o sujeito da ação política, no caso o parlamentar, não saberia atuar em vista do bem comum da instituição a que pertença, por exemplo? A partir de um certo ponto, quando já conhece bem sua instituição e que necessita parecer confiável, ou seja, quando quer ser reconhecido como membro da instituição, ser

¹⁴⁹ PPB, que após fusão com o PP se transformou em PPR e, posteriormente, optou pela legenda Partido Progressista (PP). Assim como o PMDB, parece que o PP procura sempre fazer parte da coalizão, mas sinalizando certa independência do Governo.

¹⁵⁰ Ativismo **legislativo** estaria relacionado à participação nas votações em Plenário e como fazê-lo. Insistimos que reduzir a atuação parlamentar apenas à produção legislativa somente prospera se há um viés que, antecipadamente, não enxergue ou permita enxergar, valorizar outras funções.

identificado com e por meio dela¹⁵¹, a ação parlamentar não seria impactada por esse lugar, por esse papel que ocupa e que performa?

Apesar de inconclusivo, tanto a história parlamentar, quanto a apreciação dos dados, autorizam indicar a existência de papéis distintos dentro do parlamento, dos quais os parlamentares lançam mão para fixar uma imagem. Embora não lhes tenhamos dado um nome, o papel que vislumbramos, para o caso do papel vinculado à função de fiscalização e controle, assemelha-se àquela de advogado de políticas públicas¹⁵². A identidade parlamentar, porém, pode ser vista como um conjunto de papéis e não só um. Por isso, se na auto definição de sua atuação não aparece facilmente a função de fiscalização e controle, ela pode estar subsumida em outra, ou na ideia mesmo de ser deputado, de ser parlamentar que, em grande medida, é padronizada ou regulada na arena legislativa.

No Brasil, o desprezo pelo Legislativo e a desvalorização de seu papel na caracterização de nossa democracia não é algo recente, está presente desde o primeiro momento de nossa República e ainda antes, no curto período de nossa monarquia autônoma. Essa caracterização, que relega o Legislativo a um lugar menor, quase sempre negativo, para a democracia é relevante para compreender o problema de identificação do parlamentar individual com certas funções, mais do que o contexto institucional atual, arriscamos dizer¹⁵³. Nosso pensamento autoritário talvez nos dê algumas indicações.

Não parece suficiente, também, pensar que a característica do nosso Legislativo, e sua relação com os instrumentos de fiscalização e controle, deve-se ao nosso presidencialismo de coalizão ou a jogadas estratégicas dos atores políticos em cena, pura e simplesmente. Antes, essa caracterização apenas explicita um momento na história do país. Talvez, Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 160.) tenha razão ao asseverar que

a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes.

¹⁵¹ Sendo a função legislativa reconhecidamente, em relação à iniciativa parlamentar, fraca em seus resultados, é intrigante que seja priorizada a outras, na autodefinição do papel parlamentar.

¹⁵² Que teria como objetivo a accountability (SEARING, 2012). A reputação importa, portanto.

¹⁵³ Mas incorporado a ele, na sua *world view*, se podemos indicar, conforme arriscam avaliar Power e Zucco Jr. (2011), moldando o estilo de pensar (DOUGLAS, 1996, 1998) na arena eleitoral, ou seja, no ambiente institucional parlamentar.

De forma que o ator político, em nosso caso os deputados federais, não corresponda completamente ao vislumbrado pelo institucionalismo da escolha racional, inspirado, ainda, pelo espírito liberal democrático, e talvez seja melhor compreendido, insistimos, ao se interpretar a história¹⁵⁴ da formação do Brasil, e com atenção maior à certos aspectos de nossa cultura política, nossas gramáticas políticas.

No final da jornada, apesar disso, foi interessante ponderar que parte do que David Mayhew propôs faz 40 anos, e que nos parecia muito insatisfatório inicialmente, revelou-se, pelo menos na caracterização das estratégias que ele vinculava aos Diferenciais Esperados do Candidato (como proposto por Anthony Downs, 1999), ainda muito úteis, mesmo que não concordemos com a tese da conexão eleitoral como um todo.

Numa perspectiva informacional, as estratégias (ou parte delas) podem se aproximar da noção de identidade e de papéis, conforme as analisamos. Ressaltamos que, embora a tensão entre a perspectiva individual e a institucional estivesse em mente, não a havíamos dimensionado adequadamente. Assim, a questão da identidade ou da seleção de papéis, numa perspectiva individual, deve ser ponderada quanto ao modo – e ao grau – com que as instituições, seja a Câmara dos Deputados como um todo, o Plenário, as Comissões ou apenas o partido ou a coalizão, intervém, e o como se a negocia no contexto institucional a própria agenda individual.

Seja como for, a função de controle é muito ativa, e os mecanismos e instrumentos de fiscalização e controle bem determinados, alguns demandando esforço mínimo dos parlamentares para seu uso. A despeito disso, como é fácil constatar, não há uma narrativa que a valorize ou a ressalte, salvo exceções. Mas isso talvez se dê exatamente porque ela seja valiosa¹⁵⁵.

¹⁵⁴ A abordagem histórica do neoinstitucionalismo deve ser considerada (THELEN, 1999)

¹⁵⁵ A negação (no sentido mesmo da *Verneinung* freudiana), podemos arriscar, indicaria, ao contrário do que o senso comum poderia acreditar ver, pelo afastamento da representação – no caso, da atividade parlamentar – de um objeto específico (a função de controle), que seria, de fato, a afirmação desta como reprimido. Cf. Sigmund Freud (2014)

BIBLIOGRAFIA

ABERBACH, Joel D. *Keeping a watchful eye: the politics of legislative oversight*. Washington: The Brookings Institution, 1990.

_____. Republican oversight. *59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, April 19-22, Chicago, Illinois, 2001.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, IUPERJ, 1988.

_____. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 21-73.

ABREU, Alzira Alves de (Org.). *A democratização no Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da federação: governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ALEXANDER, Jeffrey. *Twenty lectures: sociological theory since World War II*. New York: Columbia University Press, 1987.

ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sidney. *The Civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

_____. (Ed.). *The Civic culture revisited*. London: Sage Publications, 1989.

AMARAL, Antônio José de Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

AMES, Barry. O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o político pluripartidário. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 177-205, 1986.

_____. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, Cambridge, v. 57, n. 2, p. 406-433, 1995.

_____. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Otávio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

AMORIM NETO, Otávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661 a 698, 2003.

ANASTASIA, Fátima. *A responsabilização da administração pública por controle parlamentar*. ENCONTRO DA ANPOCS. Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2000. Petrópolis: Anais da ANPOCS, 2000.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo de. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão, 2002. v. 1, p. 25-75.

ANDEWEG, Rudy B. The consequences of representatives' role orientations: attitudes, behaviour, perceptions. In: BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). *Parliamentary roles in Modern Legislatures*. London and New York: Routledge, 2012. p. 66-84.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *Argentina, Brasil e Chile e o desafio da reconstrução das agências nacionais civis de inteligência no contexto da democratização*. 2005. 356 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

ARAGÓN, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; SILVA, Rafael Silveira e Silva. Reflexões e novas agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 58-74, out. 2012.

ARAÚJO, Cleiton dos Santos. *Matrizes do pensamento autoritário no Brasil republicano: 1889 – 1964*. 2006. 85 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: Editora da UnB, 1997.

ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

AZEVEDO, Sergio; ANASTASIA, Fatima. Governança, “accountability” e responsividade. *Revista de Economia Política*, local, v. 22, n. 1, p. 85-x, jan. 2002.

BALL, Terence. Aonde vai a teoria política?. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, p. 9-22, nov., 2004.

BATES, Robert et al. *Analytical Narratives*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BEZERRA, Gabriela Maria Lima. *A oposição nos governos FHC e Lula: um balanço da atuação parlamentar na Câmara dos Deputados*. 87 f. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BIBBY, John Francis. Committee characteristics and legislative oversight of administration. *Midwest Journal of Political Science*, Michigan, v. 10, p. 78-98, fev. 1966.

_____. *Oversight and the need for Congressional Reform*. New York: Anchor Books. Boston: Little, Brown, 1995.

BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). *Parliamentary rules in modern legislatures*. London: Routledge, 2012.

_____. *Legislative roles and legislative studies*. In: BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). *Parliamentary roles in modern legislatures*. London: Routledge, 2012.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2002. v. III.

BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

_____. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BOVENS, Mak. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007a.

_____. New forms of accountability and EU governance. *Comparative European Politics*, local, v. 5, n. 1, p. 104-120, 2007b.

_____. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, local, v. 33, n. 5, p. 946-967, Sep. 2010.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil: 1988*. 26. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. PRESIDENTE (2003 - : Lula). *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BREUER, Anita. *Institution of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies*. *Democratization*, Oxford, v. 14, n. 4, p. 554-579, Aug. 2007.

BRIGADÃO, Clóvis Eugenio Georges. *O Poder Legislativo no Brasil: 1959-1966*. 1971. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1971.

CADAH, Lucas Queija; CENTURIONE, Danilo de Pádua., VASSELAI, Fabricio. Controle Legislativo e accountability no Brasil: as Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto do Presidencialismo de Coalizão. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 2., São Paulo, 27 de abril de 2012.

CALCAGNOTTO, Gilberto. Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 171-193.

CAMPBELL, James. Electoral competition & the Congressional Connection: the marginality hypothesis reconsidered. *Political Methodology*, v. 7, n. 2, p. 55-70, 1981.

CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001.

CAPLAN, Pat. (Ed). *The Cultural construction of sexuality*. London: Routledge, 1987.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Caminhos da Identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. *A colaboração do legislativo para o desempenho do executivo durante o governo JK*. 1977. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CEDDET – Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico. *Curso Control Parlamentario. Módulo I*. Madrid: CEDDET, 2006.

CHEIBUB, Jose Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 44-59, Feb. 1997.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

CORBETTA, Piergiorgio. *Social research: theory, methods and techniques*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2003.

COSTA JUNIOR, Geraldo Rodrigues. *Requerimento de informação como instrumento de monitoração legislativa das políticas públicas: uma pesquisa exploratória*. X f. 1999. Monografia (Especialização em Políticas Públicas e Governo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, Nov. 2003.

COX, Gary. *The Efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkley: University of California Press, 1993.

_____. Theories of legislative organization. *APSA-CP Newsletter*, Indiana, v. 15, n. 11, p. 9-12, Winter 2004.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. *Latin America's reactive Assemblies and proactive Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CZADA, Roland. M.; WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. *Political choice: institutions, rules, and the limits of rationality*. Westview Press, 1991.

DAHL, Robert. A. *Who governs?: democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press, 1965.

_____. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press. 1989.

DAHL, Robert. *A preface to democratic theory*. Chicago: the University of Chicago Press, 2006.

DAMGAARD, Erik. Parliamentary questions and control in Denmark. In: WIBERG, Matti. (Ed.). *Parliamentary control in the Nordic countries*. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association, 1994. p. 44-76.

_____. *How parties control committee members*. In: DÖRING, Holger. (Ed.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, 1995. p. 308-325.

_____. Minority governments. In: KARVONEN, Lauri; STÅHLBERG, Krister. (Ed.). *Festschrift for Dag Anckar*. Åbo: Åbo Akademi University Press, 2000. p. 353-369.

DAVIS, Christopher M. *House Resolutions of Inquiry*. CRS Report for Congress RL31909. Washington: Congressional Research Service, 2009.

_____. *Resolutions of Inquiry: an analysis of their use in the House, 1947-2011*. CRS Report for Congress R40879. Washington: Congressional Research Service, 2012.

DAWE, Alan. Teorias da ação. In: BOTTOMORE, Tom; NISBERT, Robert. (Org.). *História da análise sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 476-546.

DAY, Patricia; KLEIN, Robert. *Accountabilities: five public services*. London: Tavistock, 1987.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *The quality of democracy*. Center on Democracy, Development, and The Rule of Law. *Stanford Institute on International Studies*, Nº 20, 2004.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woody. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, Jun. 2005.

DOUGLAS, Mary. *Thought Styles: Critical Essays on Good Taste*. Sage Publications, 1996.

_____. *Como as instituições pensam*. São Paulo: EdUSP, 1998.

DUBNICK, Melvin. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. *Public Performance and Management Review*, Newark, v. 28, n. 3, p. 376-417, Mar. 2005.

DUBNICK, Melvin. *Seeking salvation for accountability*. In: ANNUAL MEETING OF AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 108, 2002, Boston. Disponível em <http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf>. Acessado em 30 de janeiro de 2013.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. Lisboa: Presença, 1995.

ELSTER, Jon. *Ulysses and the Sirens: studies in rationality and irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

_____. *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Accountability in Athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Orgs.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 253-278.

_____. *Explaining social behavior: more nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. *Context and Causal Mechanisms in Political Analysis*. Comparative Political Studies, V. 42, Nº 9, Set. California: SAGE Publications USA, 2009, p. 1143-1166.

FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro? *Estudos Avançados*, São Paulo, v.1, n.1, p. 9-58, Oct./Dec. 1987.

_____. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FENNO, Richard. F. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown and Co., 1973.

FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos. La reforma constitucional a la fiscalización parlamentaria em la Constitución de 1980: um análisis preliminar. *Ius et Praxis*, Talca, 8(1), 2002.

FERRARO, Augustin F. Parlamento e Governo nos sistemas presidencialistas. Contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. P. 195-225.

FAYERABEND, Paul. *Contra o método*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas?: alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. Instituições e política no Controle do Executivo. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689 a 727, 2001.

_____. The Role of Congress as an agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian Experience. In: MAINWARING, Scott (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 170-199.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. Brasília: INESC, 1999a.

_____. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999b.

_____. *Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, p. 303-344, 2002.

_____. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Revista Plenarium*, Brasília, ano 1, n.1, p. 41-56, nov. 2004.

_____. *Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, p. 737-776, 2005.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

_____. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 51, n. 1, p. 1-30, Sep. 3 2009.

FIORINA, Moris. *Control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities*. In: LIVINGSTON, William; DODD, Lawrence.; SCHOTT, Richard. (Ed.). *The Presidency and the Congress: a shifting balance of powers?*. Austin, Texas: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, Lyndon Baines Johnson Library, 1979. p. 124-142.

_____. *Keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989.

FIORINA, Moris P.; ROHDE, David. W.; FENNO, Richard. F. *Home style and Washington work: studies of congressional politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989.

FLEISCHER, David. *The Brazilian Congress: from 'abertura' to New Republic*. In: SELCHER, Wayne A. *Political liberalization in Brasil: dynamics, dilemmas and future prospects*. 9. ed. Boulder, CO: Westview Press, 1986. p. 97-133.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, n. 35, feb. 1997.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Rev. Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007.

FREUD, Sigmund. *A negação*. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

FUCHS, Ruth; NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LLANOS, Marian; MUSTAPIC, Ana Maria. (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005. p. 61-83.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 1989.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

_____. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith. Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 34, n. 2, p. 531-564, May 1990.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1992.

_____. *Ritual de interação: ensaios sobre o comportamento face a face*. Petrópolis: Vozes, 2012.

GOLDMANN, Lucien. *El hombre y lo absoluto: el dios oculto*. Barcelona: Península, 1985.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Edições Câmara, 2013.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p. 56-64, jan./jun. 2009.

GOODWIN, George. Jr. The seniority system in Congress. *The American Political Science Review*, Indiana, v. 53, p. 412-436, Jun. 1959.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1988.

_____. *Der philosophische Diskurs der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1989.

HAY, Colin. *Constructivist Institutionalism*. In: RHODES, Rod. A. W.; BINDER, Sahah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 225-255, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Campinas: Russel Editores, 2003.

HAMILTON, James; SCHROEDER, Christopher. Strategic Regulators and the choice of rulemaking procedures: the selection of formal versus informal rules in regulating hazardous waste. *Law and Contemporary Problems*, Duke, v. 57, p. 111-60, Spring, 1994.

HAMM, Keith; ROBERTSON, Roby D. Factors influencing the adoption of new methods of legislative oversight in the U.S. States. *Legislative Studies Quarterly*, NJ, v. 6, n. x, p. 133-50, 1981.

HERNANDES-MIRABAL, Ivo. *Legislative control over the executive in latin American presidential system*. 2004. 514 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Fakultät für Sozial-und Verhaltenswissenschaften, Universität Tübingen, Tübingen, 2004.

HERODOTO. *Historias*. Madri: Akal Ediciones, 1994. Libros I-IV.

HIDIN, Michelle. J. Role theory. In: RITZER, George (Ed.). *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Malden, MA: Blackwell Publishing Inc., 2007. Disponível em: <<http://migre.me/mu88C>>. Acesso em: 10 abril 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBER, John. *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUBER, John; SHIPAN, Charles R. The costs of control: legislators, agencies, and transaction costs. *Legislative Studies Quarterly*, NJ, v. 25, n. 11, p. 25-52, 2000.

_____. *Deliberative discretion?* New York: Cambridge University Press, 2002.

IBOPE. *Índice de Confiança Social 2013*. São Paulo: Instituto IBOPE, 2013.

INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy.; ZUCCO JUNIOR, César. (Coords.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

JAMES, William. *The principles of psychology*. New York: Cosimo, 2007. v. 1.

JENNY, Marcelo; MÜLLER, Wolfgang. C. Parliamentary roles of MPs in sharp and soft focus: Interviews and behavioural record compared. In: BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). *Parliamentary roles in modern legislatures*. London: Routledge, 2012. p. 145-161.

JEWELL, Malcom. E. *Legislative studies in Western democracies: a comparative analysis*. *Legislative Studies Quarterly*, NJ, v. 3, n. 4, p. 537-554, 1978.

KAISER, F. M. *Congressional oversight. CRS Report for Congress 97-936*. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress, 2001.

KHUN, Thomas. S. *O caminho desde a estrutura: ensaios filosóficos, 1970-1993, com uma entrevista autobiográfica*. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

KING, Gary; KEOHANE, Robert.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princenton: Princenton University Press, 1994.

_____. The importance of research design in Political Science. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 89, n. 2, p. 475-481, Jun., 1995.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Addison-Wesley, 1995.

KINZO, MARIA D'ALVA G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectivas*., São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, oct-dez. 2001 .

KNORR-CETINA, Karin. *Epistemic cultures: how the sciences make knowledge*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, Washington, v. 65, n. 1, p. x-y, jan-feb 2005.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1992.

LABOVITZ, Sanford. *An introduction to sociological concepts*. New York: John Wiley and Sons, 1977.

LAZARDEUX, Sébastien. Une question écrite, pour quoi faire?: the causes of the production of written Questions in the French Assemblée Nationale. *French Politics*, Paris, v. 3, n. 3, p. 258-281, 2005.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: UNESP, 2000.

LEACH, Edmund. R. *Repensando a antropologia*. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1974.

LEIFELD, Philip. *Policy networks: a citation analysis of the quantitative literature*. 2007. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Department of Politics and Management, University Konstanz, Konstanz, 2007.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. El sistema de comisiones en el Senado brasileiro: jerarquía y concentración de poderes em los 90. In: CONGRESSO DA ALACIP, 1., 7-9 de julio de 2002, Salamanca, Espanha. Anais... Salamanca: [s.n.], 2012. Mimeografado.

_____. *Controle em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. 2005. 243 f. Tese (Doutorado em Estudos Comparativos das Américas) – Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2005a.

_____. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo?: o uso de Requerimentos de Informação, Convocação de Autoridades e Propostas de Fiscalização e Controle. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrak-Adenauer-Stiftung, 2005b. p. 85-112.

_____. *Horizontal accountability in Brazil: Congressional oversight of the executive branch*. Oxford: University of Oxford, 2006.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Legislative oversight of the executive branch in six democracies in Latin America. In: PAPER DELIVERED AT THE OXFORD-PRINCETON GLOBAL LEADERS WORKSHOP, May 3-4 2010, Princeton-NJ., 2010a.

_____. Brazilian Congress and foreign affairs: abdication or delegation? GEG Working Paper 2010/58. Oxford University Global Economic Governance Program, June, Oxford, 2010b.

LEMOS, Leany; POWER, Timothy J. *Determinants of oversight in a reactive legislature: the case of Brazil, 1988-2005*. Working Paper para o University Oxford Global Economic Governance Program, July, Oxford, 2011.

_____. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412, abr-jun, 2013.

LEON, Lucero Ramirez. *La especialización legislativa y El control parlamentario del gobierno*. Apresentado no seminário de investigação, no âmbito do Programa de Doctorado “Processos Políticos Contemporâneos” da Universidad de Salamanca, 2010.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. Parliamentary functions portrayed on European parliaments' websites. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 13-27, Oct. 2009.

LÉVI-STRAUSS, Claude. (Dir.). L'identité. In: _____. *Séminaire interdisciplinaire dirigé par Claude Lévi-Strauss, professeur au Collège de France, 1974-1975*. Paris: PUF, 1977.

LI, Ruoxi. Electoral vulnerability and Legislative responsiveness. American Politics Workshop. Wisconsin: University of Wisconsin-Madison, 2013.

_____. Electoral Margin and Vulnerability under Party Pressure: Marginality Theory Reconsidered. In: Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta, Georgia, Jan 06, 2010.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

_____. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, p. 175-200, 1995.

_____. Estudos Legislativos. In: LESSA, Renato. (Coord.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 163-189.

_____. Entrevista. *Boletim da ABCP*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 3-5, fev-mar, 2012.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheirub. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, p. 497-543, 1995.

_____. *Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. *Revista Plenarium*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 41-56, nov., 2004.

LINZ, Juan José. Presidential or Parliamentary: does it make a difference?. In: LINZ, Juan. José; VALENZUELA, Arturo. (Ed.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3-91.

LINTON, Ralph. *O homem: uma introdução à antropologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrak-Adenauer-Stiftung, 2005.

LOCKE, John. *Dois tratados do governo civil*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel C. *Comparing legislatures*. Boston: Little Brown, 1979.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1986.

LUPIA, Arthur. Delegation and its perils. In: STROM, Kaare. MUELLER, Wolfgang C. Mueller; BERGMAN, Torbjorn., *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 33-54.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. *The Journal of Law, Politics and Organization*. local, v. 10, n. 1, p. 96-125, abril., 1994.

MARCH, Johan. G.; OLSEN, James. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.

_____. The logic of appropriateness. In: GOODIN, Robert.; MORAN, Michael.; REIN, Martin. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 689-704.

MCGRATH, Robert Joseph. *Strategic oversight and the institutional determinants of legislative policy control*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Graduate College, University of Iowa, Iowa, 2011. Disponível em: <<http://ir.uiowa.edu/etd/1161>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAFFIO, Roberta. Quis custodiet ipsos custodes?: il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata. *Quaderni di Scienza Politica*, Pavia-Italia, v. 9, n. 2, p. 333-383, 2002.

MAINWARING, Scott. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Ed.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

_____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C.. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MAOR, Moshe. Electoral competition and the oversight game: a transaction case approach and the Norwegian experience. *European Journal of political reaserarch*, v. 35, n. 3, p. 371-88, maio, 1999.

MARTIN, Shane. Parliamentary questions, the behavior of legislators, and the function of legislatures: an introduction. *The Journal of Legislative Studies*, v. 17, n. 3, p. 259-270, sept., 2011.

_____. *Accountability and Parliamentary Questions*. The Comparative Assessments of Parliaments (CAP) Notes Series. Albany: Centre for International Development, State University of New York, 2013.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Global, 2006.

MAYHEW, David R. *The electoral connection*. New Have: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, Mathew. D.; KIVEWIET, Roderick. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MCCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*, Oxford, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

_____. Political control of the bureaucracy. In: NEWMAN, Peter (Ed.). *New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. London: Palgrave-MacMillan, 1998.

MCCUBBINS, Mathew. D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, feb., 1984.

MCGRATH, Robert Joseph. *Strategic oversight and the institutional determinants of legislative policy control*. 2011. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Iowa, Iowa, 2011.

MEDAWAR, Peter Brian. *Induction and intuition in scientific thought*. London: Methuen, 1969.

MEIJER, Albert; SCHILLEMANS, Thomas. *Fictitious Citizens and Real Effects: Accountability to Citizens in Competitive Markets*. Em *Administration and Society*, 2006.

MELO, Carlos Ranulfo F. *Retirando cadeiras do lugar: migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MELO, Carlos Ranulfo F; MIRANDA, Geralda Luiza de. Migrações, deputados e coesão partidária no legislativo brasileiro. In: ENCONTRO DA ABCP, 5., Belo Horizonte, 2006.

MEZEY, Michael L. *Comparative legislatures*. Durham: Duke University Press, 1979.

MERTON, Robert King. *La sociología de la ciencia*. Madri, Alianza Editorial, 1985. 2. v.

METTENHEIM, Kurt von. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 237-268, nov. 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1981.

_____. *Considerations on representative government*. Rockville: Serenity Publishers, 2008.

MOE, Terry. The Politics of Bureaucratic Structure. In: CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. (Ed.). *Can the Government Govern?*. Washington: Brookings Institution, 1989. p. 267–329.

MOE, Terry. Political institutions: the neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 6, special issue, p. 213-253, 1990.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O espírito das leis*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

MORA-DONATTO, Cecília. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, local, n. 4, enero 2001. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/4/art/art4.pdf>>. Acesso em: 14 abril 2007.

MOREIRA, Cláudia Cristina Pacheco. *Proposições de iniciativa parlamentar: projetos de lei apresentados no Senado Federal entre 1987 e 2005*. 2006. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MORENO, Erika, CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew Soberg. Accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

MORGENSTERN, Scott. Towards a Model of Latin American Legislatures. In: MORGENSTERN, Scott.; NACIF, Benito. (Org.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 1-20.

_____. *Patterns of legislative politics*. Cambridge: Cambridge Press, 2004.

MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Org.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge Press, 2002.

MORGENSTERN, Scott; SWINDLE, Stephen. *Are politics local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies*. *Comparative Political Studies*, 38.2, 2005.

MORGENSTERN, Scott; MANZETTI, Luigi. Legislative oversight: interests and institutions in the United States and Argentina. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 132-169, 2003.

MULGAN, Richard. *Holding power to account: accountability in modern democracies*. New York: Pelgrave, 2003.

_____. Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*, Oxford, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, June, 2005.

NAVARRO, Angel J. Sanchez. *Control parlamentario y minorias*. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 88, p. 223-255, Apr./June 1995.

NAVARRO, Julien. The cognitive rationality of role choices: evidence from the European Parliament. In: BLOMGREN, Magnus.; ROZENBERG, Olivier. (Ed). *Parliamentary roles in modern legislatures*. London and New York: Routledge, 2012. p. 184-210.

NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, 1971.

_____. *Bureaucracy: servant or master?* London: Institute of Economic Affairs, 1973.

NOLTE, Detlef. *Mecanismos de control parlamentario: las interpelaciones y los pedidos de informes en los parlamentos de Alemania y Argentina*. Buenos Aires: Honrad Adenauer, 2005.

NORTON, Philip. Parliament and policy in Britain: the House of Commons as a policy influencer. *Teaching Politics*, v. 13(2), p. 198-202, 1984.

_____. Parliaments. a framework for analysis. In: NORTON, Philip (Ed.). *Parliaments in Western Europe*. London: Frank Cass, 1990. p. 1-9.

_____. *The legislative powers of parliament*. In: FLINTERMAN, C.; WILLENTTERINGE, A.; WADDINGTON, L. (Ed.). *The evolving role of parliaments in Europe*. Antwerpen: Maklu Uitgevers, 1994. p. 15-35.

NUNES, Edson Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p.25-49, out. 1991.

_____. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan., 1994.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998a.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, p. 112-126, 1998b.

_____. "Horizontal Accountability" and "Horizontal Accountability in New Democracies – A Response to my Commentators. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Diamond; PLATTNER, Marc F (Ed.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 29-51.

_____. Notas sobre várias accountabilities. (Mimeo). Buenos Aires: Universidade Torquato Di Tella, 2000.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.

OGUL, Morris S. Congressional Oversight: Structures and Incentives. Congress Reconsidered. In: DODD, Lawrence C.; OPPENHEIMER, Bruce I. (Ed.). *The Congress and America's future*. New York: Praeger Publishers, 1977.

OGUL, Morris S.; ROCKMAN, Bert A. Overseeing oversight: new departures and old problems. *Legislative Studies Quarterly*, v. 15, p. 5-24, Feb. 1990.

_____. *Congress oversees the bureaucracy*. [S.l.: s.n.], 1976. p. 3-23.

OLIVEIRA, Miguel Darcy (Org.). *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, nov. 2003.

ORTNER, Sherry B. Teoria na antropologia desde os anos 60. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, Aug. 2011.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos Mendes. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

PACKENHAM, Robert A. Legislatures and political development. In: KORNBERG, Allen; MUSOLF, Lloyd D. (Ed.). *Legislatures in developmental perspective*. Durham: Durham University Press, 1970. p. 521-82.

PALANZA, Valeria. El control del Congreso sobre el Ejecutivo y la Administración Pública Nacional: Desempeño de las Comisiones del Congreso en materia de control. In: *V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político – 14 al 17 de Noviembre de 2001*, San Andrés.

_____. *Duration analysis of Executive responsiveness to oversight mechanisms: Argentina 1990-1998*. Princeton: Princeton University, 2004a.

_____. Legislative oversight in separation of Powers systems: evidence from Argentina. In: Annual Meeting of the The Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, Apr 07, 2005

_____. Delegação e controle parlamentar na Argentina. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2005. P. 25-60

PARSONS, Talcot. *Toward a general theory of action*. Cambridge: Harvard University Press, 1951.

_____. *Ensayos de teoria sociologica*. Buenos Aires: Paidós, 1967.

_____. *A estrutura da ação social*. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

_____. *O sistema das sociedades modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.

_____. *A estrutura da ação social: um estudo de teoria social com especial referência a um grupo de autores europeus recentes*. Petrópolis: Vozes, 2010a. v. I.

_____. *A estrutura da ação social: um estudo de teoria social com especial referência a um grupo de autores europeus recentes*. Petrópolis: Vozes, 2010b. v. II.

PATTERSON, Gary W.; COPELAND, Samuel C. Changing an institutionalized system. In: PATTERSON, Gary W.; COPELAND, Samuel C. (Ed.). *Parliaments in the modern world: changing institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997. p. 151-160.

PEARSON, James. Oversight: a vital yet neglected congressional function. *Kansas Law Review*, University of Kansas, v. 23, p. 277-88, Winter 1975.

PELIZZO, Riccardo. Oversight and democracy reconsidered. In: STAPENHURST, Rick., PELIZZO, Riccardo.; OLSON, David.; TRAPP, Lisa. (Org.) *Legislative oversight and budgeting: a world reconsidered*. Washington: World Bank Institute, 2008. p. 29-47.

PELIZZO, Riccardo.; STAPENHURST, Rick. (Eds.) *Legislatures and oversight*. Washington: World Bank Institute, 2004.

PENNINGS , Paul. Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies. In: *PARLIAMENTARY CONTROL OF THE EXECUTIVE*, 2000, Copenhagen. Anais... Disponível em: <<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8ca5e71b-6749-4bbe-9f04-96d7b94f250e.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

_____. Beyond dichotomous explanations: Explaining constitutional control of the executive with fuzzy-sets. *European Journal of Political Research*, Oxford, v. 42, n. 4, p. 541-567, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun., 2000.

_____. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Regimes eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio. Remuzat. (Org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006, p. 296-315.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. The presidential toolbox: generating support in a multiparty presidential regime. In: *Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, Aug 31, 2006*.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, dec 2007.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições?: a evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil: 1946-1964*. 1997. 200f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 1997.

_____. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luís Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj/Faperj, 2002, p. 141-190.

PLATÃO. *A república*. Lisboa: Fundação Calouste Goulbenkian, 1987.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 679-698, Aug. 2006 .

POLANYI, Michael. *Personal knowledge: towards a post-critical philosophy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1974.

_____. *The tacit dimension*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

POLSBY, Nelson W. Legislatures. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Ed.). *Handbook of Political Science: government institutions and Processes*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. p. 257-319.

POPPER, Karl. *Conjecturas e refutações*. Brasília: Editora da UnB. 1980.

PORTA, Donatella della.; KEATING, Michael. (Ed.). *Approaches and methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

PORTERO, José Antonio. *El control parlamentario del gobierno*. Working Paper n. 142. Barcelona: Universidad de la Coruña, 1998.

POTOSKI, Matthew; WOODS, Neal Woods. Designing State Clean Air Agencies: Administrative Procedures And Bureaucratic Autonomy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, p. 203-221, April 2000.

POWER, Timothy; ZUCCCO JR., Cezar. *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PRAÇA, Sérgio. Narrativa Analítica de Instituições Orçamentárias: prerrogativas de emendamento 1964/2006. *Revista On-Line Liberdade e Cidadania*, v. II, n. 5, p. x-y, jul. /set. 2009. Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/9813034043539700.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

PRÉLOT, Marcel. *A ciência política*. São Paulo: Difel, 1964.

PRZEWORSKI, Adam. *O estado e o cidadão*. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 325-359.

_____. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 39-73.

PRZEWORSKI, Adam. Institutions matter? *Government and Opposition*, London, v. 39, n. 2, p. 527-540, 2004.

PRZEWORSKI, Adam, CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Cultura e democracia: uma Visão Não Culturalista. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 9-35, 2003.

PRZEWORSKI, Adam; SALOMON, Frank. On the art of writing proposals: some candid suggestions for applicants. *Social Science Research Council*, 1995.

RABINOW, Paul. *Antropologia da razão*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

REGO, Antônio Carlos Pojo. *O Congresso brasileiro e o Regime Militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008

REIS, Fábio Wanderley. Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia “crítica” da política. Volume 37, Série Estudos Sociais e Político. Belo Horizonte: UFMG, 1984.

REIS, José Carlos. *As identidades do Brasil: de Varnhagen a FHC*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

REIS, Bruno P. W.; ARANTES, Rogério B. Instituições Políticas e Controles Democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Coord.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 241-70.

RENNÓ, Lúcio. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 71-92, 1º semestre 1998.

_____. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 259-271.

_____. Executive-Legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives?. *Revista de Ciência Política*, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

ROBERTSON, David. Accountability. *The Routledge Dictionary of politics*. London: Routledge, 2002, p.3.

ROCA, Javier Garcia. El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, ano 6, n. 24, 7-43, jul./set. 1998.

ROSENTHAL, Robert W. Games of perfect information, predatory pricing and the chain store paradox. *Journal of Economics Theory*, v. 25, p. 92-100, 1981.

ROTHSTEIN, Bo. *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare State*. New York: Cambridge University Press, 1998.

RUDIE, Ingrid. Making sense of new experience. In: HASTRUP, Kirsten.; HERVIK, Peter. *Social experience and anthropological knowledge*. London: Routledge, 1994. p. 21-33.

SAALFELD, Thomas. Members of parliament and governments in Western Europe: agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, v. 37, p. 353-376, 2000.

SACHS, Richard. *Hearings in the House of Representatives: a guide for preparation and conduct*. Washington, DC: Library of Congress, 1999.

SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SÁEZ, Manuel Alcântara; LÓPEZ, Francisco Sánchez. Las relaciones ejecutivo legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 112, p. 53-76, abr./jun. 2001.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 493-535, 1997.

_____. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. XXV, n. 3, p. 481-497, August 2000.

_____. Political ambition and Pork-Barrel Politics in Brazil. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). *Legislatures and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002a. p. 315-340.

_____. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. *Pork-barreling is not credit-claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil*. Paper apresentado para discussão na *Universidade de Stanford/EUA*, 2002b. Disponível em: <<http://sshi.stanford.edu/Conferences/2001-2002/LatAm2002/samuels.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

_____. Political ambition, candidate recruitment, and legislative politics in Brazil. In: MORGENSTERN, Scott; SIAVELIS, Peter. (eds.). *Pathways to Power in Latin America*. State College: Penn State University Press, 2008, pp. 76-91.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. *Evaluation of parliamentary control of the executive in the Spanish case*. Workshop preparatório para o encontro da ECPR, 10., 2000, Copenhagem. *Anais...* Disponível em: <<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/98c6b5eb-ba15-4aa1-a2af-850bd3097d47.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2010.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel; WIBERG, Matti. Questioning in European parliaments. In: MARTIN, Shane; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). *The role functions parliamentary questions*. New York: Routledge, 2012. p. 96-109.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 459-496, 1995.

_____. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-492, 1997.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

_____. Deputados Federais e Instituições Legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli.; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2000. p. 89-117.

_____. *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, mês 2002.

_____. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

_____. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio Renó. (Org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 19-38.

SANTOS, Manoel Leonardo. *As teorias positivas sobre o organização do legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional*. 2006. X f. Dissertação (Mestrado em X) – Instituto de X, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

_____. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *Boletim Informativo Bibliográfico*, Rio de Janeiro, v. 66, p. 65-89, 2º semestre 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Rio de Janeiro-Belo Horizonte: Editora IUPERJ, Editora UFMG, 2003.

SARBAUGH-THOMPSON, Marjorie. Measuring "Term Limitedness" in U.S. Multi-State Research. *State Politics and Policy Quarterly*, v. 10, n. 2, p. 199-217, 2010.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoria política*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHLENSIGER, Joseph. A. *Ambition and politics: political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1966.

SCHMIDT, Vivian. *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.

SCHMITTER, Philippe C. *Political accountability in 'real-existing' democracies: meaning and mechanisms*. Instituto Universitario Europeo, Firenze, Italia, genio, 2007.

SCHNEIDER, Steven. Identity theory. In: FIESER, James (Ed.) (Coord.). Internet Encyclopedia of Philosophy. ISSN 2161-0002, 2001. Disponível em: <<http://www.iep.utm.edu/identity/>>. Acesso em: 16 fev. 2011.

SEARING, Donald . D. Roles, reasons and rationality in the new institutionalism. *American Political Science Review*, v. 85, p. 1239-1260, 1991.

_____. *Westminster's world: understanding political roles*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

SEARING, Donald . D. Preface. In: BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). *Parliamentary roles in modern legislatures*. London and New York: Routledge, 2012.

SHAPIRO, Ian. *The state of democratic theory*. Princeton University Press, 2003.

_____. *The moral foundations of politics*. New Haven, CT: Yale University Press, 2003.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Positive theories of Congressional institutions. *Legislative Studies Quarterly*, local, v. 19, n. 2 , p. 149-179, May 1994.

SHUGART, Matthew; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constituitional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Mattew, MORENO, Erica; CRISP, Brian. *The accountability deficit in Latin America*. In: *Conference on "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America"*. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, May 8–9, 2000.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. *Brazil: Five centuries of change*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2010.

SIKKINK, Katheryn. *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SILVA, Juremir Machado da. *O governo Lula em revista: o jornalismo como fenômeno de descobrimento (a cobertura de Veja)*. FAMECOS, Porto Alegre, n. 29, p. x-y, abr. 2006.

SIMMEL, George. *Sociologia: estudos sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de Occidente, 1977.

SIMON, Hebert. A. Human nature in Politics: the dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, v. 79, n. 2, p. 293-304, 1985.

SIQUEIRA, Leandro Rodrigues. *Fiscalização e controle na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*. 2009. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de X, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2009.

SOARES, Rosinethe Monteiro. *Instrumentos reguladores da ação fiscalizadora do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União*. 1999. Manuscrito.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil. In: MARTINS, Carlos Benedito (Coord.) *Para onde vai a pós-graduação em ciências sociais no Brasil*. São Paulo: CAPES/EDUSC/ANPOCS, 2005. p. 73-104.

SOUZA, Alexandre Barreto. *Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de accountability horizontal: 1989-2005*. 2006. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Documentação e Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SOUZA JUNIOR, Homero. *Fiscalização e controle: algumas considerações: relatório*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990.

SOUZA PINTO, Júlio Roberto. *A importância do parlamento para a democracia*. **Consulex Informativo Jurídico**, Brasília, ano XVIII, n. 43, p. 10-10, 25 out. 2004.

STEINMO, Seven Holger. Institutionalism. In: POLSBY, Nelson. (Ed.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. London: Elsevier Science, 2001.

STROM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Rules, reasons, and routines: legislative roles in parliamentary democracies. *Journal of Legislative Studies*, v. 3, n. 1, p. 155-174, Spring 1997.

_____. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, v. 37, p. 261-289, May 2000.

_____. *Parliamentary democracy and delegation*. In: STROM, Kaare; MUELLER, Wolfgang.; BERGMAN, Torbjörn. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 55-106.

_____. *Roles as strategies: towards a logic of legislative behavior*. In: BLOMGREN, Magnus.; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). *Parliamentary roles in modern legislatures*. London: Routledge, 2012. p. 85-100.

SULLIVAN, John V. *Constitution, Jefferson's manual, and the rules of the House of Representatives, 112th Congress*. Washington: U.S. Government Printing Office, 2011.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Journal of Latin American Studies*, v. 49, n. 1, p. 59-87, April 2007.

THELEN, Kathleen. *Historical institutionalism in comparative politics*. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Historical institutionalism in comparative politics*. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONSTRETH, Frank (Ed.). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1–32.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1914.

TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

TURNER, Ralph H. *Role-taking: process versus conformity*. In: ROSE, Arnold M. (Ed.). *Human behaviour and social process: an interactionist approach*. Boston: Houghton Mifflin, 1962. p. 20–40.

UIA – União Internacional dos Arquitetos. *Cidades Intermédias y Urbanización Mundial*. Programa de Trabalho do XX Congresso de la Union Interlacionale des Architects. Ajuntamento de Lleida, Lleida, 1998.

VALENZUELA, Francisco Berlin. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

VELHO, Gilberto. *Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1994.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

VICENT, Joan. Political Anthropology: manipulative strategies. *Annual Review of Anthropology*, Oxford, n. 7, p. 175-94, 1978.

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, Instituições políticas e econômicas e controle. In: BUGARAIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos gastos públicos no Brasil: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 17-56.

WAHLKE, John C. et al. *The legislative system exploration in legislative behaviour*. New York: John Wiley and Sons, 1969.

WEBER, Ann. L. Role conflict and role strain. In: DELGADO, Hector L.; MAGIL, Frank N. (Ed.). *International Encyclopedia of Sociology*. London: Fitzroy Dearborn, 1995. p. 1134-1137.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991. v. 1.

WEINGAST, Barry R. The performance and stability of federalism: an institutional perspective. In: MÉNARD, Claude.; SHIRLEY, Mary M. (Ed.). *Handbook of New Institutional Economics*. Netherland: Springer, 2005. P. 149-172.

WEISS, Gilbert; WODAK, Ruth (Ed.). *Critical discourse analysis: theory and interdisciplinarity*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

WERNECK, Rogério L. F. *A deterioração do regime fiscal no segundo mandato de Lula e seus desdobramentos*. In: BACHA, Edmar Lisboa; BAUMGARTEN, Monica. (Org.). *Novos dilemas da política econômica: ensaios em homenagem a Dionisio Dias Carneiro*. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2011.

WODAK, Ruth; MEYER, Michael. *Methods of critical discourse analysis*. London: SAGE Publications, 2001.

YAMAMOTO, Hironori. *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*. Genebra: Inter-Parliamentary Union, 2007.

ZURCHER, Arnold J. (Ed.). *Constitutions and constitutional trends since World War II*. New York: New York University Press, 1951.