

Os partidos de oposição e seu papel fiscalizador (1995-1999)

Maria Lúcia R. de Freitas Moritz¹

Resumo

O foco do presente artigo é o Congresso Nacional brasileiro, visto que desde a redemocratização esta instituição passou por um processo de revitalização e desde a década de 90, o Legislativo brasileiro tem sido objeto de análise de inúmeros estudos na área da Ciência Política. O presente trabalho desdobra-se em duas frentes de análise: (a) a primeira, tem como proposta analisar a estrutura e o *modus operandi* do Congresso Nacional brasileiro, traçando um paralelo entre dois momentos distintos – o período autoritário e o momento democrático subsequente; e (b) estudar o conjunto de medidas legislativas adotadas pelos partidos de oposição, visando fiscalizar os atos do Poder Executivo entre os anos de 1995 e 1999.

Palavras-chaves: Congresso Nacional brasileiro; Fiscalização Poder Executivo; Partidos de oposição

Abstract

It focus on the National Congress as redemocratization brought a revitalization process and, since the nineties, the Brazilian Legislative Branch has been analyzed through various studies in the Political Science area. This paper brings two manners of analysis: (a) the first has the aim of analyzing the Brazilian Congress' structure and *modus operandi*, showing a comparison between two different moments: the authoritarian period and the subsequent democratic moment; and (b) study the group of legislative decisions taken by the opposition parties, aiming to check the government acts between 1995 and 1999.

Key words: National Brazilian Congress; Government fiscalization; Opposition parties

Introdução

A origem das instituições parlamentares remonta à Idade Média e ao longo do seu desenvolvimento elas passaram por muitas

¹ Doutora em Ciência Política (UFRGS) e Professora Adjunta do Depto. Ciência Política (UFRGS).

transformações até chegar a sua formatação atual. O Parlamento, que nos seus primórdios foi um órgão assessorio ligado ao Monarca, no decorrer do tempo, assumiu um caráter mais autônomo e constituiu-se em seu contraponto. É dentro desse processo de descentralização do poder que Montesquieu teorizou sobre a tripartição dos poderes e lançou as bases para o sistema de “pesos e contrapesos”. Nas modernas democracias representativas o Poder Legislativo desempenha importantes funções, por exemplo: dá voz aos grupos políticos existentes na sociedade, é o principal ator na fiscalização dos atos do Executivo e é o agente responsável por produzir o arcabouço legal de um país.

Também no Brasil, o Legislativo passou por transformações recentes, acompanhando a conjuntura política. Durante o regime autoritário este Poder esteve cerceado nas suas funções e encontrava-se a reboque dos Governos militares. Findo este período e com a promulgação da nova Constituição (1988), o papel do Parlamento passou por uma revalorização, seja porque readquiriu prerrogativas outrora perdidas, seja porque outras foram conquistadas. Entre essas importantes funções, podem-se destacar: participar na elaboração do Orçamento federal², participar na nomeação dos Conselheiros do Tribunal de Contas da União (TCU), legislar com exclusividade sobre as concessões de rádio e televisão, derrubar o veto presidencial amparado em maioria absoluta e, em alguns casos, as comissões permanentes detêm o “poder terminativo”. Ao mesmo tempo em que devolveu e/ou instituiu novas atribuições ao Poder Legislativo, a Carta de 1988 manteve a maioria dos poderes legislativos do Executivo, adquiridos no decorrer dos Governos autoritários. Esse novo ordenamento legal teve desdobramentos, de um lado, comprometeu parcialmente o papel do Congresso Nacional como formulador de políticas públicas, e de outro lado, consagrou a preponderância do Executivo na produção de matérias legais e a centralização decisória nas suas mãos, tornou-se um padrão.

O resultado deste processo de revitalização é que desde a redemocratização, em especial durante a década de 90, o Legislativo brasileiro recuperou sua centralidade e tem sido objeto de análise de inúmeros estudos na área da Ciência Política. É dentro desta “nova onda” que este trabalho se insere e tem por objetivos: (a) analisar a estrutura e o *modus operandi* da instituição para a qual os representantes brasileiros são eleitos; e (b) estudar o conjunto de

² A legislação brasileira confere ao Poder Executivo a exclusividade na iniciativa de matérias orçamentária e tributária.

medidas legislativas adotadas pelos partidos de oposição, visando fiscalizar os atos do Poder Executivo entre os anos de 1995 e 1999.

Para levá-lo a efeito, este artigo foi dividido em duas partes, além desta Introdução. Na primeira, discute-se o *modus operandi* do Parlamento brasileiro à luz de aspectos vigentes em dois momentos distintos: no período autoritário e na fase subsequente, a partir da redemocratização do país. Busca-se assim, traçar comparações entre esses dois momentos, resgatando elementos de continuísmo e de ruptura. Na segunda parte, a análise recai sobre as matérias de conteúdo fiscalizador apresentadas pelos parlamentares opositoristas durante a 50ª legislatura. Optou-se por enfatizar especificamente dois tipos de proposição, são elas: os projetos de Decreto Legislativo (PDC) e os de Fiscalização e Controle (PFC)³. Sua escolha está respaldada em dois aspectos: a) de acordo com o Regimento Interno, as duas modalidades são de competência exclusiva do Legislativo e dispensam sanção presidencial, desde que aprovados pelo Congresso Nacional⁴; b) elas são um instrumento importante de fiscalização do Poder Executivo. Nas palavras de Amorim Neto e Santos (2002, p.121), “[...] é através de decretos que são disciplinados os efeitos produzidos durante a vigência de medidas provisórias que perderam eficácia. É também por meio de decretos que se sustam os atos normativos do presidente que exorbitem seu poder de regulamentar”.

10 *Modus operandi* do Legislativo brasileiro

O Legislativo brasileiro segue o modelo bicameral, do qual fazem parte o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, que juntos formam o Congresso Nacional. Respeitando o equilíbrio entre os Poderes, cada instituição possui suas próprias funções e prerrogativas definidas nos respectivos regimentos internos. As duas Casas também mantêm uma relação de complementariedade, na medida em que uma instância é revisora da outra. Por exemplo, propostas legais iniciadas e aprovadas na Câmara são remetidas para apreciação do Senado, e vice-versa.

Tanto o Senado como a Câmara dos Deputados possuem uma estrutura funcional bastante semelhante, mas conservam suas particularidades. A primeira delas diz respeito à forma como seus

³ O artigo 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) define a que se destinam os dois projetos citados.

⁴ Os artigos 49 e 52 da Constituição Federal de 1988 definem as competências exclusivas do Congresso Nacional e do Senado Federal, respectivamente.

representantes são escolhidos. No caso do Senado prevalece o sistema majoritário, onde cada unidade federativa elege três representantes, totalizando 81 senadores. Já na Câmara dos Deputados vigora a representação proporcional, onde os 27 estados elegem bancadas proporcionalmente ao seu número de habitantes, variando suas bancadas entre um piso mínimo de oito deputados e um teto máximo de 70 deputados, totalizando 513 membros. Outra diferença entre as duas Casas legislativas é quanto à duração do mandato: os senadores são eleitos por oito anos e os deputados por quatro anos. Em que pese a coincidência do calendário eleitoral, o processo de renovação é distinto em cada uma das instituições, enquanto no Senado renova-se 1/3 e 2/3, alternadamente, na Câmara todas as vagas estão disponíveis a cada eleição.

Além das funções institucionais citadas anteriormente, também a atividade parlamentar desdobra-se em várias frentes. Internamente ao Congresso Nacional, o papel do representante não se restringe a discursar e votar em plenário, mas ele deve comparecer às sessões legislativas – ordinárias e extraordinárias –, participar das comissões permanentes e temporárias, atuar na relatoria de projetos, fiscalizar os atos do Executivo, apresentar emendas orçamentárias e formular proposições. Também é assegurado aos congressistas o direito de discutir e deliberar sobre as matérias, bem como fazer uso da palavra, a qual pode ocorrer em vários momentos nas sessões do Legislativo. Na Câmara Federal, por exemplo, tal pode ocorrer no Pequeno e no Grande Expedientes, nas Comunicações dos Líderes e dos Parlamentares, entre outras.

No recente período democrático, entre a 48ª e a 53ª legislaturas (1987-2011), cada uma das Casas adota o critério partidário na distribuição de direitos, ou seja, os cargos diretivos são distribuídos proporcionalmente entre os partidos conforme o peso eleitoral de suas bancadas. Neles estão incluídos postos de suma importância da burocracia legislativa, a saber: a Mesa Diretora (MD), a liderança partidária e as Comissões Permanentes (CP).

A Mesa Diretora pode ser considerada o núcleo do poder em cada uma das Casas do Legislativo e ela é composta por sete cargos⁵. A

⁵ Estes cargos, tanto no Senado como na Câmara, são: Presidente, dois Vices-Presidentes e quatro Secretários. As atribuições destes cargos, definidas pelo RI, são as seguintes: a) Primeiro Vice-Presidente: responsável pelos requerimentos de informação (RIC) apresentados pelos parlamentares ao Governo; b) Segundo Vice-Presidente: atua como corregedor e cuida dos requerimentos de despesas médico-hospitalares; c) Primeiro-Secretário: cuida da parte administrativa da Casa; d) Segundo-Secretário: encarregado dos passaportes dos parlamentares e

eleição dos seus membros dá-se por voto secreto, desde que seja obtida a maioria absoluta, em primeiro turno, e quando se fizer necessário, por maioria simples, em segundo escrutínio (RICD, art. 7º). Ao partido com o maior número de representantes cabe ocupar a sua Presidência, por um período de dois anos não-renovável⁶. A ocupação dos demais postos segue o mesmo critério da representatividade, pois esta regra é fundamental para garantir participação às minorias.

As funções do presidente da Mesa são abrangentes e estão definidas regimentalmente⁷. Suas prerrogativas vão desde a direção dos trabalhos legislativos, como por exemplo: convocar e presidir as sessões, bem como suspendê-la; designar a ordem do dia; conceder a palavra aos parlamentares ou censurá-los; ajudar na organização da agenda, depois de ouvir o Colégio de Líderes; até a distribuição das matérias às Comissões, entre várias outras. Esta pequena amostra é um indicativo de quão amplos são os poderes daquele que ocupa a cadeira da Presidência da Mesa Diretora. Também ajuda a entender a disputa que se estabelece entre os partidos, a cada biênio ou no início de uma nova legislatura, pelos cargos da burocracia legislativa.

A vida intra-muros do Congresso Nacional também é marcada pelo contexto político vivido pelo país. A própria história republicana brasileira é intercalada ora por governos autoritários ora por democráticos, e a cada período desses o funcionamento do Poder Legislativo sofreu profundas alterações. Por exemplo, retrocedendo à década de 60, tem-se que com a implantação do regime autoritário três tipos de modificações foram introduzidas por esses governos, são elas: a estrutural, a procedimental e a jurisdicional (BAAKLINI, 1993, p.60). A primeira referia-se à organização interna da instituição para desempenhar suas funções, a segunda dizia respeito à tramitação das propostas de lei e a última delas, tratava da expansão dos poderes do Executivo.

No âmbito estrutural, os militares tomaram medidas que afetaram a Mesa Diretora, as comissões permanentes e as lideranças partidárias. As duas primeiras tiveram o mandato dos seus membros,

dos estagiários universitários; e) Terceiro-Secretário: responsável pelos requerimentos encaminhados pelos congressistas solicitando licenças, justificando faltas e requisitando passagens aéreas; f) Quarto-Secretário: cuida da habitação funcional.

⁶ Durante o ano de 2004 entrou em discussão a possibilidade de alteração desta regra, com o objetivo de permitir a reeleição dos presidentes das duas casas. Entretanto esta proposta não logrou sucesso.

⁷ As prerrogativas da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados estão previstas no seu Regimento Interno nos artigos 14 ao 19, e no RI do Senado Federal nos capítulos 1 ao 3 (título III).

inclusive dos presidentes, limitados a dois anos, sem possibilidade de renovação. Esta regra continuou em vigor mesmo depois de findo o período autoritário. Porém, a intenção dos militares ao reformulá-las, segundo Baaklini (1993, p.60) era democratizar e despolitizar os procedimentos no Congresso. Já as medidas que afetaram os líderes partidários visavam impedir o desenvolvimento de uma liderança forte, estável e independente no Congresso. Agindo assim, os militares buscavam barrar qualquer ameaça à sua hegemonia.

Com as medidas procedimentais o governo autoritário objetivava limitar a capacidade do Congresso contestar as iniciativas do presidente. Para isto foram introduzidos o “decurso de prazo” e a “fidelidade partidária”. Vejamos no que elas consistiam. Alguns projetos de lei enviados pelo Executivo, deveriam ser examinados com certa rapidez pelos congressistas, em um prazo máximo de 30 dias⁸. Se ao final deste período, o Congresso não se manifestasse, a proposta seria considerada aprovada por “decurso de prazo”.

A “fidelidade partidária” exigia que os parlamentares seguissem a orientação do líder do seu partido na sessão plenária. Quando isto não ocorresse, o congressista corria o risco de perder o mandato. Agindo assim o regime pretendia manter sob seu total controle os membros da ARENA, que mesmo sendo o partido situacionista, poderia ocorrer alguma divergência entre o voto do representante e a orientação do líder.

O chamado “voto de liderança” foi outra medida restritiva tomada pelo governo autoritário visando atingir a independência dos parlamentares. Este tipo de “voto” vigorou de 1972 até 1986 e ele permitia “aos líderes e vice-líderes partidários votar em nome de todos os membros do partido nas sessões plenárias, em votações simbólicas e não pela chamada nominal” (BAAKLINI, 1993, p.62). Ao introduzi-la, os militares pretendiam atacar em duas frentes, além da restrição aos congressistas, buscavam agilizar o processo legislativo.

Quando esse período autoritário foi encerrado, o país viu-se às voltas com a confecção de uma nova Constituição, visando adaptar-se à nova ordem democrática. Processo de adequação semelhante ocorreu no Congresso Nacional que se viu obrigado a reelaborar seu Regimento Interno (RI). Através deste novo conjunto de normas - Constituição + RI - muitas das práticas autoritárias foram descartadas. Das mudanças introduzidas pelos militares, acima citadas, apenas foi

⁸ Primeiramente o “decurso de prazo” era de 30 dias, depois foi ampliado para 45 dias e mais tarde, foi dilatado para 60 dias (BAAKLINI, 1993, p.61).

mantida a rotatividade na ocupação dos cargos diretivos⁹, todas as demais caíram em desuso ou foram atualizados.

No tocante à liderança, atualmente, todos os partidos detentores de, no mínimo, 1% da composição da Câmara têm direito a um líder¹⁰. Ou seja, somente os partidos com uma bancada mínima de cinco deputados podem constituir uma liderança e participar do colegiado. Conforme está previsto no Regimento Interno das duas Casas, ele deve ser eleito por seus correligionários, cabendo-lhe a tarefa de representar seus liderados. Sua atuação se dá em duas direções: externa e internamente ao Legislativo. Na primeira, ele tem uma função intermediadora, por exemplo, o líder faz a mediação entre seus deputados e Governadores ou Ministros, ou ainda, entre prefeitos ou secretários (estaduais e municipais) de seu partido e a burocracia de Brasília. No plano interno, o papel do líder multiplica-se em mais de uma frente: ele deve resolver desde questões administrativas - alocação de funcionários, ocupação de sala, distribuição de equipamentos e linhas telefônicas, entre outros - até a definição do fluxo da agenda legislativa.

O conjunto dos líderes partidários com representação no Congresso Nacional forma o chamado “Colégio de Líderes”. Esta é uma instância oriunda do período da Constituinte, quando ela funcionou informalmente, mas a partir da elaboração do novo RI, o “Colégio” foi instituído e teve seu funcionamento ampliado, estando definido nos seguintes termos regimentais:

Art. 20 Os líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os líderes de partidos que participem de bloco parlamentar e o líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos

⁹ O novo Regimento Interno manteve o mandato de dois anos, sem possibilidade de reeleição, para todos os sete cargos da Mesa Diretora.

¹⁰ O mesmo critério é adotado pelo Senado Federal.

líderes em função da expressão numérica de cada bancada (RICD).

Ainda sobre o Colégio de Líderes cabem duas reflexões. A primeira delas é em torno da dinâmica deste “Colégio”. A razão da sua existência deve ser entendida sob dois aspectos: a) evitar o risco de uma paralisia dos trabalhos, pois, em um Parlamento multipartidário, isto seria uma possibilidade; b) pela necessidade de uma instância que organize e arranje previamente os trabalhos legislativos. Sendo assim, faz parte desta tarefa organizativa estabelecer a ordem do dia que prevê quais são as deliberações que vão ser levadas ao plenário, desde que os projetos tenham cumprido seus trâmites nas comissões. Segundo Ames (2003), para se chegar a este ponto, evitando uma maior morosidade processual, o melhor caminho é a construção do consenso entre os líderes, deixando de lado a regra do “voto ponderado pelo tamanho das bancadas”. É a busca do consenso que possibilita aos partidos de fora da base governista uma brecha que lhe permita uma atuação mais efetiva. Isto porque, conforme o autor, “o poder dessas pequenas bancadas decorre do fato de que os líderes das grandes bancadas não podem confiar nos votos de seus liderados” (AMES, 2003, p.298). Esta explicação do autor vai ao encontro dos seus argumentos, quando analisa os “entraves” da democracia brasileira cuja origem, segundo o pesquisador, está no nosso desenho institucional. Em suas palavras, “o sistema eleitoral personaliza a política e enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos, tanto na condução das campanhas quanto na atividade parlamentar” (AMES, 2003, p.332). Assim como Barry Ames, Mainwaring (1991, 2001) Maiwaring e Scully (1994), e Novaes (1994) comungam da mesma ideia sobre a disfuncionalidade do sistema institucional brasileiro. Entre os exemplos citados por eles sobre a disfunção das nossas instituições, estão: as regras “frouxas” para a criação de partidos, a preponderância da Presidência da República sobre os demais poderes, e o sistema eleitoral, especialmente o sistema de “lista aberta” na votação proporcional.

A segunda reflexão é sobre a incorporação do Colégio de Líderes na arena legislativa. De acordo com Novaes (1994, p.130), a instância chamada de “Colégio” está prevista nos Regimentos Internos de outros Parlamentos de várias democracias ocidentais¹¹, que serviram de fonte inspiradora para a comissão que confeccionou o novo RI. Entretanto, destaca o autor, “existe apenas uma semelhança formal com os Parlamentos daquelas democracias”. A diferença apontada pelo pesquisador está no nível superior de institucionalidade encontrado nos

¹¹ O autor cita os seguintes países: Alemanha, Espanha, França, Itália e EUA.

partidos políticos das democracias consolidadas em contraposição à realidade brasileira, onde as siglas partidárias “não se constituem em uma instância efetiva de agregação coletiva da ação legislativa”. Esta afirmação traduz a premissa que orienta seu trabalho: o sistema partidário brasileiro é inadequado, porque possui partidos fragmentados e pouco institucionalizados. Consequentemente, colabora para uma prática parlamentar atomizada, individualista e personalista¹². Novaes não está sozinho na sua interpretação sobre o sistema político brasileiro, como já foi destacado anteriormente, outros estudiosos como Mainwaring (1991, 1994, 2001) e Ames (2003) adotam avaliação semelhante.

Entretanto, a visão desses autores não é consensual na Ciência Política brasileira. Pesquisadores, como: Amorim Neto e Santos (2002); Figueiredo e Limongi (1999); Meneguello (1998); Pereira e Müller (2000) e Santos (2003) seguem outra linha de argumentação. Segundo eles, os partidos brasileiros são disciplinados, seus representantes não defendem interesses estritamente paroquiais e as decisões em plenário são previsíveis. Assim como, as características do sistema político brasileiro (presidencialismo + multipartidarismo + voto proporcional de lista aberta) não resultam em uma “combinação explosiva” e não se constituem em sinônimo de ingovernabilidade. Em resumo, na interpretação desses pesquisadores, no sistema político brasileiro não impera nem a indisciplina partidária nem o individualismo parlamentar.

A partir da matriz (neo)institucionalista, Figueiredo e Limongi (1999) descartam a imagem de que os parlamentares brasileiros possuem um comportamento individualista e errático, ou que o Congresso Nacional é formado por partidos indisciplinados. Os resultados de suas pesquisas apontaram no sentido contrário, ou seja, os congressistas e os partidos apresentaram alta coesão e elevado grau de previsibilidade nas votações em plenário. Nas palavras desses autores:

os partidos políticos na Câmara não são peças de ficção. A filiação partidária nos diz muito a respeito do voto provável do parlamentar. As votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos: há

¹² Basicamente o autor recorre às ideias de Mainwaring sobre a inadequação do sistema partidário brasileiro. O problema está na legislação, ou melhor, segundo ele, na falta de uma legislação mais rigorosa. Por exemplo: inexistência de punição para o parlamentar que troca de partido (modificada a partir de 2007); a possibilidade da “candidatura nata” (esta regra caiu em desuso a partir de 2002); a falta de vínculo formal entre o representante e o programa partidário; falta de distinguir o “direito de formar partido” e o direito de o partido dispor de representação no Congresso. Ames defende que “as regras eleitorais brasileiras geram partidos formados por parlamentares de vocação individualista”.

uma direita, um centro e uma esquerda. [...] Dito de outra maneira: o que temos é uma alta fragmentação nominal a esconder uma baixa fragmentação real (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.93).

Independentemente da sua matriz teórica e das conclusões a que chegaram, os dois grupos de pesquisadores trouxeram importantes contribuições para o entendimento do atual sistema institucional brasileiro.

As Comissões Permanentes (CP) constituem-se em outra importante fonte de recurso de poder para os líderes, pois a eles compete distribuir seus correligionários entre elas, indicar seu presidente ou mesmo têm o poder de excluir membros das Comissões. Cabe à Mesa Diretora, depois de ouvido o Colégio de Líderes, definir o número de membros efetivos de cada uma dessas Comissões. Elas são compostas por, no mínimo, 5% do total de deputados, e no máximo, 12%, e cada parlamentar só pode atuar como titular em apenas uma Comissão Permanente. Na 53ª legislatura (2007-2011) funcionam 20 CPs, mas este número não é fixo, podendo variar de uma legislatura para outra. Por exemplo, na 50ª legislatura (1995-1999) funcionavam 16 Comissões Permanentes. A jurisdição de cada uma delas é definida regimentalmente. Uma exceção deve ser destacada: no caso do Partido dos Trabalhadores não cabe ao líder a tarefa da distribuição dos membros entre as CPs, ela é fruto de uma votação interna à bancada petista, que leva em consideração o critério da “afinidade” entre o representante e a temática da Comissão.

Quanto às Comissões Temporárias elas são de três tipos: especial, de inquérito e externa. Elas funcionam paralelamente às Comissões Permanentes e têm suas funções definidas regimentalmente. As Comissões Temporárias podem ser criadas pelo presidente da Casa (Câmara ou Senado) ou pelo líder de partido ou por iniciativa do presidente de uma Comissão Permanente. O número de Comissões Temporárias não está previamente definido, mas está diretamente relacionada à agenda legislativa.

Das Comissões Temporárias citadas acima, as duas primeiras, pela sua importância, serão aqui abordadas. Somente a Especial possui funções legislativas (RICD, art. 34), por exemplo, dar parecer sobre PEC (Proposta de Emenda Constitucional) e projeto de código. Esta Comissão não possui número fixo de membros, ele é definido pelos seus proponentes, mas cabe à liderança partidária apontar quem

ocupará a presidência e a relatoria¹³. Sua temporalidade também não está previamente fixada, ela está ligada ao ritmo do trabalho interno da própria Comissão. Ao longo da 52ª legislatura (2003-2007), “funcionaram 101 Comissões Especiais, sendo que 35 foram criadas e encerradas durante a legislatura, e 66 estavam em funcionamento até o final desta” (INÁCIO, 2007, p.207).

A outra Comissão Temporária a ser abordada é a Comissão Parlamentar de Inquérito. Ela não só está prevista nos regimentos internos da Câmara dos Deputados (art. 35-37) e do Senado Federal (art. 145-153), como a própria Constituição Federal de 1988 (art. 58) dispõe sobre as CPIs. Essas Comissões podem ser criadas pela Câmara ou pelo Senado, em conjunto ou separadamente, desde que requisitadas por 1/3 dos seus membros e tem por objetivo “apuração de fato determinado e por prazo certo” (RICD, art. 35). Frequentemente, a instauração e o andamento dos trabalhos de uma CPI provocam muita atenção da mídia nacional, seja pelos acontecimentos que motivam a sua criação, seja pela forma como seus integrantes atuam ao longo do processo investigativo. A intensa cobertura da imprensa produz duas consequências imediatas: (a) dá visibilidade a alguns atores políticos, e (b) desperta interesse junto à opinião pública. O caráter eminentemente político-partidário de uma CPI expõe à sociedade as relações entre maiorias e minorias parlamentares, publicizando as tensões da luta política. Algumas vezes pode ocorrer do grupo majoritário criar ou impedir a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ou então, depois de instalada, boicotar seu funcionamento ou mesmo influenciar fortemente a condução dos seus trabalhos.

Nas últimas duas décadas o país acompanhou o desenrolar de várias CPIs, algumas com ganhos concretos, e em outras nem tanto. Dentre aquelas com resultados positivos, podem-se destacar: 1) a CPI que investigou PC Farias e os gastos de campanha de Collor de Mello e que levou, em 1992, ao *impeachment* do presidente; 2) a CPI dos “anões do orçamento”, em 1993, e que resultou na cassação de vários deputados federais; 3) a CPI dos “Correios”, em 2005, que expôs a atuação de membros do Governo Lula e desencadeou a cassação de dois deputados governistas (José Dirceu e Roberto Jefferson). Dentre os exemplos de Comissões Parlamentares de Inquérito sem resultados efetivos tem-se: 1) a da “Vale”, requerida por senadores petistas e que foi derrotada; 2) a do “Banestado”, cujo relatório final nem sequer foi

¹³ O que se vê na prática é que estes cargos são ocupados pelas duas maiores bancadas da Casa.

votado; 3) a dos “Bingos”, na qual a má condução dos trabalhos comprometeu o seu andamento. Independentemente dos resultados obtidos pelas CPIs, mais ou menos eficazes, elas são um importante instrumento de fiscalização nas mãos dos parlamentares e muito contribuem para o processo democrático.

3 A fiscalização do Executivo pelas oposições: Decretos Legislativos (PDC) e Decretos de Fiscalização e Controle (PFC)

Como já foi destacado na Introdução deste trabalho, findo o período do autoritarismo militar, quando o Congresso Nacional esteve com suas prerrogativas limitadas, e com o advento da nova Carta Magna, o Legislativo brasileiro retomou e/ou adquiriu importantes funções, ao mesmo tempo em que manteve a maioria dos poderes legislativos do Executivo adquiridos no decorrer dos Governos militares.

A partir da redemocratização e sua conseqüente mudança no perfil de atuação do Legislativo brasileiro, instigou vários cientistas políticos a voltarem suas análises para a esfera legislativa, em que pese com perspectivas diferenciadas¹⁴. Estes estudos empíricos, desenvolvidos ao longo da década de 90, abordaram temas diversos, por exemplo: o funcionamento do Congresso Nacional, sua dinâmica, estrutura e organização; a questão da representação política; o recrutamento partidário; a atuação parlamentar; a disciplina dos partidos políticos, a composição das bancadas, entre outros. Independentemente das conclusões a que estes estudiosos chegaram, eles levaram em consideração um conjunto de aspectos que caracterizam o sistema político brasileiro: presidencialismo, pluripartidarismo, federalismo e sistema proporcional de lista aberta.

A atividade parlamentar desenvolvida dentro do Congresso Nacional é bastante diversificada, não se restringindo a discursar e votar em plenário. Ela desdobra-se em várias frentes, desde a participação nas comissões permanentes e temporárias, passando pela atuação na relatoria de projetos, fiscalização dos atos do Executivo, até a apresentação de emendas orçamentárias e a formulação de proposições, estas últimas

¹⁴ Entre esses autores, com matriz institucionalista ou com viés da escolha racional, pode-se destacar a contribuição de: Almeida e Moya (1997); Ames (2003); Amorim Neto (2000, 2004); Amorim Neto e Santos (2003); Carvalho (2003); Santos, M. H. C. (1997), Cintra (2004); Figueiredo e Limongi (1994, 1995, 1996, 1999); Lemos (2002a, 2002b); Mainwaring (1993); Nicolau (1996, 2000); Pereira e Müller (2000); Pessanha (1997, 2003); Melo (2000); Santos (1997, 1998, 2000, 2003); Schmitt (1999).

objeto de análise no presente item. Os parlamentares federais brasileiros podem encaminhar uma variada gama de proposições legislativas e conforme define o artigo 100 do Regimento Interno, “proposição é toda a matéria sujeita à deliberação da Câmara”. Elas consistem em oito tipos, a saber¹⁵: 1) proposta de emenda à Constituição (PEC); 2) projeto¹⁶; 3) emenda; 4) indicação (INC); 5) requerimento – por exemplo pedido de CPI (RCP) ou de convocação de Ministro (RQC)¹⁷; 6) recurso, 7) parecer; 8) proposta de fiscalização e controle (PFC). Os representantes também podem utilizar-se de mais uma medida fiscalizadora, a chamada SIT, ou seja, um recurso que lhes permite solicitar informações ao Tribunal de Contas da União sobre atos do Poder Executivo. Como se percebe, existem diversos expedientes regimentais que os legisladores podem lançar mão para fiscalizar e interpelar o Governo federal.

Dentre o conjunto de matérias de conteúdo fiscalizador optou-se por focar especificamente dois tipos de proposição, são elas: os projetos de Decreto Legislativo (PDC) e os de Fiscalização e Controle (PFC)¹⁸. Como já foi dito anteriormente sua escolha decorre do fato de elas serem de competência exclusiva do Legislativo e dispensarem sanção presidencial, desde que aprovados pelo Congresso Nacional.

A partir da análise do material empírico, detectam-se duas dimensões analíticas – abrangência e assunto –, cujo seu enquadramento surgiu da leitura das ementas das matérias legais, o que permitiu a identificação dos seus conteúdos e a partir daí elas foram classificadas em cada uma das categorias. Para o item assunto foram levantadas as palavras-chaves de cada proposição, permitindo estabelecer 12 categorias, são elas: 1) política¹⁹; 2) economia e tributação; 3) social; 4) mundo do trabalho; 5) saúde e previdência; 6) cultura, ciência & tecnolo-

¹⁵ No caso do Senado Federal existe uma pequena variação. No artigo 211 do RI estão previstos seis os tipos de proposições legislativas: 1) propostas de emenda à Constituição; 2) projetos (de lei, de decreto legislativo e de resolução); 3) requerimentos; 4) indicações; 5) pareceres; 6) emendas.

¹⁶ De acordo com os art. 109 do RICD, os projetos podem ser de lei ordinária ou complementar, decreto legislativo ou de resolução, além de proposta de emenda constitucional.

¹⁷ Os requerimentos podem ser de vários tipos. Para os fins deste trabalho interessam apenas três, a saber: (1) RIC - requerimento que solicita informação a Ministro de Estado; (2) RQC - requerimento da Câmara dos Deputados que convoca Ministro; (3) RCP - requerimento que solicita formação de CPI.

¹⁸ O artigo 109 do RICD define a que se destinam os dois projetos citados.

¹⁹ Foram categorizadas como “política” todas as proposições apresentadas pelas oposições que visavam interpelar o Governo, entre elas: RIC, RCP e RQC.

gia²⁰; 7) institucional²¹; 8) administrativa; 9) infra-estrutura²²; 10) ecologia; 11) questão da terra; 12) homenagens.

No tocante à classificação das proposições segundo a abrangência, foram utilizadas as mesmas cinco categorias já estipuladas por Octávio Amorim Neto e Fabiano Santos (2002, p.96), a saber: nacional, regional, local, setorial e individual. Esses autores as definiram da seguinte maneira²³: 1) nacional: “aquelas que regulem assuntos que afetem indiscriminadamente o conjunto de cidadãos do país ou de regiões, estados e municípios”; 2) regional: “aquelas que regulem temas ou transfiram recursos a um ou alguns estados ou a uma ou algumas regiões do país”; 3) local: “lei que dê benefícios a um ou alguns municípios”; 4) setorial: “regula ou beneficia um determinado setor da economia nacional ou ramo de atividade profissional”; 5) individual: “beneficia apenas um ou poucos indivíduos”. Sabe-se de antemão que sempre que se busca algum tipo de classificação corre-se o risco de ser limitador ou podem-se cometer equívocos, mesmo assim assume-se aqui este risco.

Cabe salientar que, além dos deputados federais, as comissões e os líderes partidários também podem ser proponentes de projetos de Decreto Legislativo e sua tramitação é a mesma das leis orgânicas, sendo que para aprová-lo é necessário um *quorum* de 257 deputados (50% + 1) e aprovação por maioria simples. Desta forma, em função da sua condição minoritária, os seis partidos de oposição não conseguiram aprovar nenhum projeto de autoria de seus representantes dentre essas duas modalidades, ao longo da 50ª legislatura (1995-1999), em que pese terem apresentado 54 decretos legislativos²⁴ e 44 PFCs.

De acordo com o estudo de Fabiano Santos (2003, p.123), entre os anos de 1995 e 1998 foram aprovados 485 decretos legislativos, assim distribuídos: quatro de autoria de deputados, um proposto por

²⁰ Neste item estão incluídas as áreas de educação e desporto.

²¹ Refere-se às questões internas ao Poder Legislativo.

²² Esta categoria envolve os seguintes itens: transporte, telefonia, energia elétrica e saneamento.

²³ Octávio Amorim Neto e Fabiano dos Santos (2002), ao analisarem a produção legislativa nacional (entre 1985 e 1998) estabeleceram dois critérios para tipificá-las, a saber: abrangência e o assunto, a primeira desdobrada em cinco categorias e a segunda em oito itens. Neste artigo, tomaram-se como referência as cinco categorizações criadas pelos autores, adaptando-a para o objeto de estudo em questão.

²⁴ Destes 54 projetos de decreto legislativo, 47 foram apresentados pelos deputados e sete pelos senadores da oposição, assim distribuídos: cinco do PT (três do José Eduardo Dutra e dois do Eduardo Suplicy), um do pedetista Ernandes Amorim e um do senador do PPS, Roberto Freire. No Senado Federal os decretos legislativos têm como sigla PDS e na Câmara é PDC.

líder partidário e todos os demais PDCs tiveram como proponentes cinco comissões permanentes, do Senado ou da Câmara. Dentre essas, as principais propositoras nesse período foram: a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTIC - Câmara) com 257 projetos, Comissão de Relações Exteriores (CRE - Senado) com 172 PDCs e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN - Câmara), responsável por 48 decretos legislativos. Ao longo do período entre 1986 e 1999, o autor encontrou 1.176 PDCs aprovados, entretanto aqueles de autoria dos deputados foram apenas 38, sem especificar a origem - se de representantes da oposição ou da situação. O pesquisador conclui que no decorrer desses 14 anos foi possível identificar-se duas fases distintas:

na primeira, de 1986 até 1988, a CRE e os deputados tomados individualmente eram os principais responsáveis pelas iniciativas de decretos. De 1989 em diante, a CCTIC passa a ser, junto com a CRE, a fonte primordial desses diplomas, perdendo os deputados a condição de principais proponentes (SANTOS, 2002, p.122).

Voltando-se à 50ª legislatura e tomando-se como objeto de análise especificamente os 47 decretos legislativos (PDC) de autoria dos deputados federais, tem-se que: 29 eram de autoria de congressistas do PT, 10 de deputados do PCdoB, três do PDT, três de deputados socialistas, um do PPS e um do deputado do PV. Esse tipo de matéria segue rigorosamente a mesma tipologia geral das proposições, isto é, a temática dominante é “política” (20) e sua abrangência é majoritariamente de alcance nacional (31). Também são temas frequentes economia/tributação (9), saúde/previdência (4) e mundo do trabalho (4). Fazendo-se o cruzamento das variáveis - tipo de proposição x partido x assunto x abrangência - constata-se que entre os petistas predominam os decretos legislativos de cunho político-nacional e entre o PCdoB destacam-se os PDCs que tratam de economia/tributação-nacional.

Já os 44 PFCs tiveram a seguinte distribuição: 26 originários do PT, nove do PCdoB, cinco do PPS, dois do PTB, um do PSB e um do PV. À exemplo do perfil dos decretos legislativos, também nesta modalidade legal a categoria “política” foi o assunto mais frequente (31), já no item abrangência divide-se entre nacional (15) e setorial (13). Levando-se em consideração esta distribuição ou o cruzamento entre variáveis, conforme citado no parágrafo anterior, constata-se quase o mesmo perfil entre as duas modalidades. Será em torno dos conteúdos mais frequentes - “política” (51), “economia/tributação” (17), “mundo

do trabalho” (5), “saúde/previdência” (4) – que recairá a análise dos decretos legislativos e dos projetos de fiscalização e controle.

Observando-se internamente os dois tipos de proposições – PDC e PFC – constata-se que, em nenhuma das quatro categorias citadas acima, existia um tema unificador em torno do qual todas as siglas de oposição gravitavam. Entretanto, identifica-se claramente duas convergências dos partidos oposicionistas: através dos decretos legislativos eles contestavam politicamente as ações governamentais e buscavam barrar seus efeitos legais. Por exemplo, os deputados sistematicamente atuavam com o intuito de suspender atos do Poder Executivo, tais como decretos, portarias e atos normativos. Já os PFCs eram a modalidade legal através da qual as oposições implementavam suas ações fiscalizadoras, especialmente direcionadas para a probidade na gestão pública. É em torno desta preocupação comum que os deputados legislaram e exerceram sua função de fiscalização. Em uma escala bem menor, os parlamentares também tiveram um papel propositivo, este tipo de atuação apareceu quando eles protocolavam projetos de decreto legislativo que visavam, por exemplo, a divisão geográfica-administrativa do país, ou seja, a criação de novos territórios ou estados.

Voltando-se ao primeiro item, percebe-se que ao desdobrar a categoria “política” é possível identificar assuntos recorrentes, como por exemplo, propostas que versavam sobre privatização, reforma agrária, projeto SIVAM, PETROBRAS. Quando o assunto é “saúde/previdência”, o ponto de convergência eram as matérias previdenciárias, especialmente aquelas que regulavam as aposentadorias do INSS. Já nas outras duas categorizações – economia/tributação e mundo do trabalho – encontram-se proposições dispersas entre vários assuntos.

A partir de um duplo recorte será exemplificado como isto ocorre: primeiramente abordar-se-á o conjunto de proposições que visavam confrontar as ações do Governo Federal, e posteriormente, o bloco de propostas em que o objetivo era a fiscalização do Poder Executivo.

Iniciando pela primeira ação – confrontar o Governo – o item privatização serve bem para demonstrar este objetivo. A reforma do Estado já fazia parte da agenda política brasileira desde a campanha presidencial de 1989, sendo deflagrada por Collor de Mello quando assumiu a Presidência da República e aprofundada no Governo Fernando Henrique. Estudos recentes sobre este tema fazem uma longa discussão sobre o papel desempenhado pelo Executivo e pelo Congresso Nacional, ora este é visto como um entrave ao processo privatista ora é apontado como um agente que teve pouca ou nenhuma partici-

pação nas transformações da esfera estatal. Independentemente dessas duas percepções diametralmente opostas sobre o papel do Congresso Nacional, elas apontam para um consenso entre os cientistas políticos brasileiros: há concordância entre os pesquisadores em torno da ideia de que o Poder Executivo foi o mentor do modelo de privatização e o responsável pela sua implementação. Nas palavras de Almeida e Moya (1997, p.120), “se é verdade que o Executivo é o responsável pela concepção do modelo de privatização em curso, bem como pela iniciativa de levá-lo à prática, é certo também que o Congresso influenciou no desenho da fisionomia que veio a assumir”.

A afirmação acima aponta para o papel incontestado do Poder Executivo no processo de privatização, ao qual deve ser atribuído, em grande parte, aos poderes legislativos da Presidência da República, e que no Brasil são bastante elevados²⁵. Sem querer entrar nessa discussão, o que interessa reter aqui é a forma como as privatizações das empresas públicas foram tratadas pela ótica dos partidos oposicionistas, mais especificamente através de suas iniciativas legais dentro do Congresso Nacional.

O programa nacional de desestatização implementado pelo Governo Federal sofreu contestações dos representantes das oposições a partir de duas importantes “trincheiras”, na sua produção legal e na tribuna. Já no ano de 1995, a deputada do PCdoB, Socorro Gomes, encaminhou duas proposições legislativas – um PDC e um PFC²⁶ – que visavam excluir a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) da lista de empresas públicas a serem privatizadas. No ano seguinte, 1996, novamente a Vale do Rio Doce foi objeto de preocupação, dessa vez do petista Luiz Gushiken, que também protocolou um decreto legislativo objetivando impedir a venda da estatal. O deputado Luiz Mainardi (PT), em 1995, tentou sustar a ação do Poder Executivo que incluía o Banco Meridional no rol das estatais a serem transferidas para a iniciativa privada. A ação legislativa desses três representantes não logrou sucesso e as duas estatais foram a leilão, passando às mãos do capital privado.

²⁵ A referência aqui é ao artigo de Carey e Shugart (1998), o qual tratava sobre os poderes legislativos e não-legislativos da Presidência em países presidencialistas. Os autores construíram um índice e o aplicaram em 35 países. Eles apontam o caso brasileiro com um índice bastante elevado de poderes legislativos da Presidência, ficando atrás somente do Chile, sob a vigência da Constituição de 1969.

²⁶ A ementa do PFC de autoria da deputada Socorro Gomes era a seguinte: “propõe que a Comissão de Economia, Indústria e Comércio fiscalize os atos do Poder Executivo no que concerne a execução do Programa Nacional de Desestatização especificamente no caso da Companhia Vale do Rio Doce”.

A segunda temática com certa recorrência dentro da categoria “política” é a reforma agrária. A estrutura fundiária do país é um tema nevrálgico na política brasileira, onde tradicionalmente os campos ideológicos – direita x esquerda – se degladiam: a primeira defendendo o *status quo*, enquanto os representantes da segunda advogam mudanças neste quadro. Para os deputados oposicionistas, Arlindo Chinaglia e Padre Roque, esta temática não passou despercebida e em duas ocasiões eles confrontaram a ação governista no tocante à reforma agrária²⁷. Também o deputado petista, Gilney Viana, encaminhou medida legal para sustar um decreto do Poder Executivo que tratava da demarcação de terras indígenas²⁸.

Outro assunto que provocou ação legislativa dos deputados foi em torno da normatização, por parte da Presidência da República, do direito de greve do servidor público federal²⁹. Este decreto foi contestado pelos deputados do PT, Ana Júlia e Jacques Wagner, e pelo senador José Eduardo Dutra, também do PT. Nenhuma das tentativas conseguiu sustar os efeitos da medida presidencial. Os deputados também protocolaram decretos legislativos com vistas a confrontar medidas governamentais em diversas áreas, por exemplo, Luciano Zica (PT) tentou suspender os efeitos legais do decreto presidencial que permitiu a cisão de Furnas, a parlamentar Ana Júlia (PT) questionou o índice de aumento das tarifas da ELETRONORTE, autorizado pelo DNAEE, e os deputados Fernando Ferro e Jacques Wagner, ambos do PT, contestaram duas propostas originárias do Poder Executivo referentes ao setor de Comunicações. O deputado Ferro saiu em defesa da radiodifusão comunitária, tentando evitar a cobrança de taxas dessas emissoras e excluindo a limitação da sua antena transmissora³⁰. Já o deputado Wagner preocupou-se em suspender a permissão de exploração de televisão por assinatura via satélite, especificamente a TVA³¹.

Independentemente do fato de os parlamentares não terem obtido um resultado efetivo na suspensão dos atos do Poder Executivo, pois na sua grande maioria essas ações foram arquivadas, elas serviam para atingir um objetivo bem específico: estabelecer uma linha demarcatória entre os campos da oposição e da situação, e assim marcar sua

²⁷ O Decreto de número 2250, de 11/06/1997, de autoria do Poder Executivo visava normatizar a vistoria em imóveis rurais para fins da reforma agrária.

²⁸ O Decreto 1775, de 8/01/1996, estabelecia as normas para sua demarcação.

²⁹ Referente ao Decreto 1480, de 3/05/1995.

³⁰ O Decreto 2615, de 03/07/1998, limitava a um raio de até mil metros a cobertura da antena transmissora da radiodifusão comunitária.

³¹ O Ministro das Comunicações editou as portarias 87/96, 88/96 e 89/96 outorgando permissões para exploração do serviço de tv por assinatura via satélite.

diferença político-ideológica em relação ao Governo Federal. Através das medidas legais acima destacadas, os deputados oposicionistas visavam confrontar os atos da Presidência da República. As proposições a seguir apresentadas, tinham como ponto comum fiscalizar a atuação do Governo Federal, cobrando proibidade na gestão pública ou denunciando a sua falta.

O assunto que desperta grande suspeita por parte dos parlamentares refere-se ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), o qual foi objeto de denúncia dos deputados Arlindo Chinaglia (PT), Fernando Gabeira (PV), Aldo Arantes e Socorro Gomes, ambos do PCdoB. Eles contestavam, especialmente, a lisura na licitação para a compra dos equipamentos para o referido projeto. Com exceção da proposta de fiscalização e controle do deputado Gabeira, que teve parecer favorável do relator na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMM)³², as demais iniciativas legislativas foram arquivadas. Mesmo assim o “projeto SIVAM” foi objeto de investigação de uma CPI, e em função das denúncias levantadas e da sua repercussão junto à opinião pública, o presidente Fernando Henrique viu-se forçado a afastar o general responsável pelo referido projeto.

Além do “projeto SIVAM”, o Governo Fernando Henrique esteve constantemente, ao longo da 50ª legislatura, sob a mira fiscalizadora dos parlamentares das oposições. Frequentemente os membros das oposições solicitavam ao TCU a realização de auditorias em órgãos ligados ao Poder Executivo, por exemplo: 1) o acordo internacional do gasoduto Brasil/Bolívia (Luciano Zica, PT); 2) auditoria contábil, financeira e operacional no Ministério da Agricultura, especificamente o Departamento Nacional de Cooperativismo era motivo de suspeição (Padre Roque, PT); 3) auditoria contábil e financeira nas contas do INSS (Paulo Paim, PT)³³; 4) auditoria na execução orçamentária, por

³² No final de maio de 1995, o PFC de autoria do deputado Gabeira foi analisado pela CDCMM (Comissão de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente), que aprovou com alterações o parecer do relator, deputado Luciano Pizzatto, nos seguintes termos: “expressando sua convicção de que o SIVAM mereça uma permanente discussão, fiscalização e controle por parte da Câmara dos Deputados, visando ao seu constante aprimoramento, e que o contrato para sua execução só deva ser firmado com a mais ampla garantia do rigoroso cumprimento da legislação em vigor, em especial no que respeita ao cumprimento de todas as obrigações tributárias por parte das duas empresas selecionadas – RAYTHEON e ESCA –, contra o voto em separado do deputado Ivan Valente” (DCD 22/11/96, p.6182, col.02).

³³ O deputado Paim encaminhou três PFCs tratando do mesmo assunto. Cada uma delas direcionada a agentes diferenciados: TCU, Comissão de Seguridade Social e Família e Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. Todas elas foram arquivadas ao final da 50ª legislatura.

descumprimento da LDO (Paulo Bernardo, PT)³⁴; 5) auditoria na Companhia de Ferro e Aço de Vitória (COFAVI), referente ao período de 1989 até 1996 (João Coser, PT); 6) fiscalização da execução do contrato firmado entre a PETROBRAS e a empresa SERTEP S/A e fiscalização pela CFFC do contrato de associação entre PETROBRAS e a OPP PETROQUIMICA - empresa do GRUPO ODEBRECHT - para a constituição da Companhia Nacional de Produtos Petroquímicos (CNPP), em Paulínea/SP, por motivo de formação de monopólio (Inácio Arruda, PCdoB); 7) auditoria na aplicação dos recursos do SUS pela Prefeitura de Beberibe/CE (Inácio Arruda, PCdoB)³⁵; 8) auditoria junto ao Banco Central sobre o uso irregular das chamadas contas CC-5 (Arlindo Chinaglia, PT); 9) auditoria no empreendimento habitacional “Vila União”, em Campinas/SP, por suspeita de mau uso dos recursos públicos, oriundos do FGTS (Luciano Zica, PT); 10) fiscalização dos procedimentos da direção do BASA - Banco da Amazônia - acerca da contratação de uma fundação privada, a qual era responsável por reestruturar o referido banco público (Geraldo Pastana, PT); 11) apurar denúncias veiculadas na imprensa - jornal Correio Braziliense - sobre possíveis irregularidades na gestão do Banco do Brasil (José Pimentel, PT); 12) auditoria junto ao Ministério dos Transportes e demais órgãos governamentais envolvidos na construção da ponte sobre o rio Pelotas, no município de Barracão/RS, na BR-470 (Waldomiro Fioravante, PT); 13) auditoria especial na execução orçamentária e financeira do Fundo Social de Emergência, referente ao exercício de 1995 (Augusto de Carvalho, PPS); 14) auditoria especial junto ao SESI/SP, por suspeita de utilização indevida de recursos orçamentários da entidade em campanha política (Aldo Rebelo, PCdoB)³⁶; 15) auditoria especial junto ao Banco do Brasil em função do pedido de financiamento a esta instituição pela empresa MULTIPAO (Augusto Carvalho, PPS)³⁷; 16) auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial na Fundação Hospitalar do Distrito Federal em função de despesas realizadas por esta instituição (Augusto Carvalho, PPS).

³⁴ Esta PFC foi transformada em requerimento de informação (RIC).

³⁵ Em 25/06/1998, foi lido e publicado o parecer favorável da CFFC, transformando a PFC em requerimento.

³⁶ Havia suspeita por parte do deputado Rebelo que o diretor regional do SESI/SP havia se beneficiado na sua campanha para deputado federal usando indevidamente recursos orçamentários da entidade.

³⁷ 25/06/1998 (CD) PLEN - PLENARIO - Leitura e publicação do parecer da CFFC pela aprovação, na forma de requerimento. PFC 16-A/95.

Além desta lista de solicitações ao TCU, seguidamente eram encaminhados às Comissões Permanentes da Câmara, em especial a de Fiscalização Financeira e de Controle (CFFC) e a de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMM), pedidos de providências pelos deputados da oposição, versando sobre: 1) fiscalização dos Ministérios da Cultura e das Comunicações e da TELEBRAS em função da denúncia veiculada pelo jornal “O Globo”, em 21/09/1997, em que esses órgãos estariam envolvidos em esquema fraudulento de repasse de verbas públicas federais para a Prefeitura de Florianópolis/SC (Ricardo Gomyde, PCdoB); 2) fiscalização da atuação do Executivo Federal no controle das queimadas na região amazônica e do incêndio florestal em Roraima (Socorro Gomes, PCdoB); 3) auditoria contábil do PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Luiz Eduardo Greenhalgh, PT); 4) esclarecimento por parte do Ministério dos Transportes sobre recursos destinados à fiscalização das concessões de rodovias federais (João Fassarella, PT); 5) investigação de denúncias de malversação de verbas federais no Departamento Nacional de Combustíveis – MME (Augusto Carvalho, PPS); 6) apuração de responsabilidade do Ministro da Previdência e Assistência Social, pelo recadastramento como entidade filantrópica da SESNI (SOCIEDADE DE ENSINO SUPERIOR DE NOVA IGUAÇU), de propriedade da família do ex-deputado federal FÁBIO RAUNHEITTI, cassado por corrupção na “CPI do Orçamento”, em 1993 (Cidinha Campos, PDT); 7) apuração de responsabilidade do Ministro da Saúde pelo credenciamento do Hospital-Escola São José, também denunciado na “CPI do Orçamento” por envolvimento em corrupção (Cidinha Campos, PDT); 8) CFFC exerça, com o auxílio do TCU, inspeção extraordinária no Hospital Central do Exército (Alexandre Cardoso, PSB); 9) fiscalização do Programa de zoneamento econômico-ecológico da Amazônia Legal, sob responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégico (SAE) (Ivan Valente, PT); 10) fiscalização do Banco Central e dos administradores do Fundos de Investimento 157 (Ivan Valente, PT); 11) examinar as ações do presidente do Banco do Nordeste do Brasil e demais gestores, sobre a repactuação da dívida da VICATEX S/A junto ao referido Banco, conforme denúncia do sindicato dos bancários e da Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste - AFBNB (Inácio Arruda, PCdoB). Como pode se constatar a partir da extensa listagem anterior, as proposições legais iniciadas pelos parlamentares das oposições, giram em torno de um ponto comum: a denúncia de malversação das verbas públicas em diversos órgãos federais.

Mesmo que a probidade na administração pública concentrasse boa parte das iniciativas legais, especificamente nas modalidades decretos legislativos e propostas de fiscalização e controle, os deputados opositoristas não deixaram de legislar com o intuito de regular a esfera privada. Por exemplo, o deputado petista Gilney Viana apresentou uma PFC com o objetivo de coibir e punir práticas abusivas praticadas pelos estabelecimentos de ensino privado, quando do reajuste das mensalidades escolares. Também o deputado José Fortunatti (PT), em duas ocasiões (1995 e 1997) solicitou que a CFFC apurasse denúncias sobre a política de preços praticada pela Petroquímica Triunfo.

Os trabalhadores, em atividade ou inativos, também foram objeto de matéria legal proposta pelos deputados das oposições. Em duas proposições o foco foi o “Programa de Desligamento Voluntário” (PDV) do Banco do Brasil: ora suspendendo-o (Augusto Carvalho, PPS), ora fixando prazo para o empregado do Banco do Brasil poder aderir ao PDV (Severiano Alves, PDT). Além deste grupo, os deputados do PCdoB, Inácio Arruda e Agnelo Queiroz, legislaram sobre a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, sobre a não autorização da abertura do comércio aos domingos e sobre os critérios de fiscalização das condições de trabalho, conforme convenções internacionais. Jacques Wagner (PT) também pleiteou junto à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle a fiscalização do trâmite de registros de trabalhadores estrangeiros no Brasil.

Já os aposentados tiveram em Miguel Rosseto e em Paulo Paim, ambos do PT, defensores de seus interesses, na medida em que esses parlamentares contrapunham-se às ações implementadas pelo Poder Executivo, com vistas a resguardá-los de eventuais medidas prejudiciais, por exemplo: 1) assegura aos empregados que obtiveram o benefício da aposentadoria sob a vigência das regras (editadas em 1991 e reformuladas em 1996), todos os direitos trabalhistas decorrentes do vínculo empregatício existente até então; 2) susta o dispositivo da Medida Provisória de 13/10/1996, que estabelece que o ato da concessão de benefício de aposentadoria importa em extinção do vínculo empregatício; 3) regulamenta a classificação dos produtos ou agentes nocivos à saúde do trabalhador com vistas ao direito de aposentadoria especial. O conteúdo dessas propostas demonstra que sua preocupação com os trabalhadores desdobra-se em duas direções: de um lado, a defesa de interesses mais gerais, e de outro, a preservação de direitos de categorias profissionais específicas, tais como bancários, especialmente do Banco do Brasil, e comerciários.

Considerações Finais

Neste texto, buscou-se analisar a estrutura e o *modus operandi* do Poder Legislativo brasileiro, a partir da redemocratização. Identificou-se que prevalece o critério partidário na organização interna do Congresso Nacional, tanto na sua estrutura como na dinâmica dos trabalhos legislativos. Também ficou evidenciado que esse componente impacta na distribuição dos recursos e direitos dos deputados e senadores. Ficou evidenciado que as figuras do líder partidário e do presidente da Mesa Diretora concentram em suas mãos um elevado poder, o que contribui para minimizar qualquer comportamento individualista a ser adotado pelos parlamentares.

Na análise do processo de proposição de leis, verificou-se que essas iniciativas dos parlamentares foram instrumentos fundamentais no desempenho da sua função de oposição, traduzida especialmente na fiscalização dos atos do Poder Executivo. Isto ocorreu principalmente através dos requerimentos de informação (RIC), decretos legislativos (PDC) e projetos de fiscalização e controle (PFC). Estas duas últimas modalidades tiveram seus conteúdos analisados mais detalhadamente. São matérias cujo perfil priorizavam a categoria política e tinham alcance nacional. Internamente à temática política encontrou-se como ponto de convergência a preocupação com a probidade no trato da coisa pública. O que permite afirmar que a atuação dos representantes das oposições, no que tange ao assunto e a abrangência, teve mais proximidade e homogeneidade do que distanciamento.

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia T.; MOYA, Maurício. A Reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n.34, jun. 1997.

AMES, Barry. **Os Entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil: coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v.43, n.4, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. O Executivo Federal. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A Produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.) **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o sistema político do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)**. Brasília: Gráfica do Senado, 1997.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília: Gráfica do Senado, 1999.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.13, n.37, jun. 1998.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CINTRA, Antônio O. O Congresso brasileiro: é preciso mudanças? Exame de algumas propostas. In: NICOLAU, J.; POWER, T. (Orgs.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. **Novos Estudos**, São Paulo, n.38, mar. 1994.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poderes legislativos e o poder do Congresso. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, n.5, mar-maio 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e apoio partidário no Congresso. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, n.8, jan-mar. 1996.

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

INÁCIO, Magna. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R.; e SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Concentração de poderes: a atividade das comissões permanentes do Senado brasileiro na década de 90. In: CONGRESSO DE LATINOAMERICANISTAS DE CIENCIA POLÍTICA, Salamanca, n.1, 2002a.

LEMOS, Leany Barreiro de Souza. O Congresso brasileiro e as reformas orientadas para o mercado: o conflito legislativo sobre monopólios estatais. In: CONGRESSO DE LATINOAMERICANISTAS DE EUROPA, Amsterdã, n.3, 2002b.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos**, São Paulo, n.29, mar. 1991.

MAINWARING, Scott. **Democracia presidencialista multipartidária: o caso Brasil**. Lua Nova, São Paulo, n.28/29, 1993.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. A Institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v.37, n.1, 1994.

MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, 2000.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NICOLAU, Jairo M. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v.43, n.4, 2000.

NOVAES, Carlos Alberto. Dinâmica Institucional da Representação - individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos**, n.38, mar. 1994.

PEREIRA, Carlos; MÜELLER, 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, jun. 2000.

PESSANHA, Charles. **Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 1997.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo Legislativo nas constituições brasileiras – teoria e prática. In: VIANNA, L. W. (Org.) **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997.

SANTOS, Fabiano. Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v.41, n.4, 1998.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SANTOS, Fabiano. **O Poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Maria Helena de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997.

SCHMITT, Rogério. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos**, São Paulo, n.54, jul. 1999.

Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz
marialuciamor@ig.com.br

Recebido em 08 ago. 2012
Aprovado em 10 nov. 2012