

# Instituições e Política no Controle do Executivo\*

Argelina Cheibub Figueiredo

## INTRODUÇÃO

Analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre as deficiências dos mecanismos de *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina<sup>1</sup>. Há considerável divergência, contudo, nas explicações para a fraca fiscalização dos governos pelos Legislativos, tribunais e outras agências criadas mais recentemente para este fim.

Supostamente, os sistemas presidencialistas têm mecanismos inerentes que asseguram a *accountability* horizontal. Espera-se que as origens e a sobrevivência independentes do Executivo e do Legislativo produzam interesses opostos que motivem a mútua fiscalização e minimizem os riscos de tirania da maioria. Esta parece ter sido a inten-

---

\*Texto a ser publicado no livro *Democratic Accountability in Latin America*, organizado por Scott Mainwaring e Christopher Welna. Desejo agradecer a José Antônio Cheibub, Simone Diniz, Marcus Figueiredo, Fernando Limongi, Scott Mainwaring, Adam Przeworski e aos colegas do “Grupo de Política” do CEBRAP pelos comentários a uma versão anterior. Sou muito grata, também, a Simone Diniz e a Paula Sterzi pela ajuda na pesquisa. [A tradução do original em inglês, “Institutional Power and the Role of Congress as a Mechanism of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”, é de Paulo Garchet.]

DADOS — *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, 2001, pp. 689 a 727.

Argelina Cheibub Figueiredo

ção de Madison ao desenhar um sistema de governo com múltiplos pontos de entrada que, tanto compensem a supremacia que qualquer de seus ramos poderia, não fosse isso, adquirir sobre o outro, como assegurem — na eventualidade de que a maioria dos cidadãos compartilhe um “impulso comum de paixão ou de interesse” — que seja impedido de realizá-la (Cain e Jones, 1989:27).

No entanto, os sistemas presidencialistas evoluíram de forma contrária aos desígnios de seus idealizadores. Hoje, na maioria dos países, faltam condições básicas para o funcionamento adequado de um sistema de fiscalização e equilíbrio (pesos e contrapesos). Em primeiro lugar, provou-se justificado o receio de Madison de “divisões estáveis do conflito político” (*idem*:20). Os partidos políticos tornaram-se a principal base de governo e, no século XX, os governos representativos assumiram a forma de “democracia de partido”<sup>2</sup>. Em segundo lugar, alterou-se drasticamente o desenho constitucional dos sistemas presidencialistas existentes. A concentração de poder legislativo no Executivo tornou-se um traço comum nesses regimes. Nesse particular, os receios de Madison não se confirmaram: a concentração de poder deu-se, não no Legislativo, mas no Executivo<sup>3</sup>.

Neste artigo, analiso os efeitos de um Executivo institucionalmente forte e de um processo decisório centralizado sobre o desempenho do Congresso em seu papel de agência horizontal de controle do Executivo. Discutirei, primeiro, como as variáveis institucionais e políticas interagem levando o Congresso a ativar os mecanismos de fiscalização existentes e, segundo, as condições que permitem o sucesso de sua ação. Define-se sucesso aqui, tanto como a imposição de sanções em casos de omissão, comportamento impróprio e corrupção do Executivo, quanto como a obtenção de mudanças no curso de políticas públicas.

O foco empírico recai sobre o Brasil, mas a concentração de poder institucional e a centralização do processo decisório não são peculiaridades deste país, ou dos sistemas presidencialistas. Outras democracias recentes da América Latina, bem como da Europa Central e do Sul, têm desenhos institucionais similares. Também nas democracias parlamentares da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, tendências semelhantes — referidas como “racionalização dos parlamentos” — podem ser observadas<sup>4</sup>. Este modelo centralizado de governo se baseia em prerrogativas institucionais atribuídas ao Executivo e aos lí-

deres dos partidos. Assim, ele difere significativamente de modelos que enfatizam atributos pessoais e estilos de liderança, como o assim chamado “presidencialismo imperial”, considerado peculiar da América da Latina. Difere também do modelo de “democracia delegativa” (O’Donnell, 1991). No modelo por mim sugerido, há uma delegação condicional, pelo Congresso, de poder institucional ao presidente, não uma relação incondicional e direta entre o eleitorado e o presidente. Assim sendo, acredito que a análise feita aqui se aplica a uma gama maior de casos, não apenas ao Brasil. Mais ainda, o Brasil é um caso particularmente adequado para que sejam avaliados os efeitos de um sistema decisório centralizado na capacidade do Congresso para fiscalizar o Executivo porque a legislação partidário-eleitoral — assim como a organização federativa do Estado — oferece múltiplos pontos de entrada dos atores no sistema político.

A Constituição brasileira dá ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, enquanto os regulamentos do Congresso dão aos líderes dos partidos amplo controle sobre o processo legislativo. Em um sistema pluripartidário, em que a formação de governos de coalizão é o padrão dominante (ver Amorim Neto, 1995; 1998; e Apêndice), autoridade para definir a agenda e poder legislativo facilitam a coordenação entre os membros da coalizão e aumentam a cooperação com o Executivo<sup>5</sup>. Por outro lado, esses poderes diminuem a influência individual dos parlamentares e previnem conflitos institucionais decorrentes de diferenças nas bases eleitorais do Executivo e Legislativo, em um sistema de separação de poderes. Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes<sup>6</sup>.

Esses mecanismos institucionais aumentam a capacidade de o presidente impor coesão à coalizão governista, superando assim as dissensões decorrentes de diferenças ideológicas e desacordos políticos entre os partidos da aliança. Em consequência, a concentração de poder institucional aumenta o sucesso do presidente em aprovar suas propostas legislativas e seu predomínio na formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo que enfraquece o papel do Congresso como Poder que contrabalança a Presidência. A autonomia congressual na produção de políticas fica reduzida e restrita a áreas específicas de políticas públicas<sup>7</sup>.

Argelina Cheibub Figueiredo

Essa estrutura institucional tem influência sobre o Congresso como agência de controle do Executivo, da mesma forma que afeta seu papel como órgão autônomo de elaboração de políticas. À medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo. O poder de estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso. Reduz também, embora não o elimine totalmente, o papel que poderia exercer sobre a capacidade fiscalizadora do Congresso a existência de um aparato legal confiável, de um sistema confiável de informações e de uma sólida estrutura organizacional. Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados.

A primeira parte do trabalho enfoca as Comissões Parlamentares de Inquérito — CPIs formadas na Câmara dos Deputados entre 1946 e 1999. Apresento, primeiro, as diferenças institucionais entre os períodos de 1946-1964 e 1988-1999, e examino a incidência desse tipo de atividade de fiscalização nos distintos regimes políticos<sup>8</sup>. Em seguida, comparo as CPIs propostas e concluídas nesses dois períodos. Meu objetivo é mostrar como as características institucionais podem explicar as diferenças nos resultados desses instrumentos de controle entre essas duas experiências democráticas.

A segunda focaliza o atual período democrático e analisa as várias formas de fiscalização rotineira estabelecidas e/ou aprimoradas pela Constituição de 1988. Comparo os mecanismos legalmente instituídos para tanto com a capacidade real do Congresso de exercer uma fiscalização eficaz das ações do governo. Nesta seção mostro que a Constituição de 1988 não só prevê uma vasta gama de mecanismos de fiscalização, como institui aparato legal adequado para impor sanções ao governo. Ilustro também o crescimento de uma significativa estrutura organizacional que aumentou as assessorias independentes e fortaleceu as agências que apóiam as atividades parlamentares. Essas condições institucionais favoráveis, contudo, não são suficientes para uma fiscalização eficaz. A capacidade legal do Congresso para assumir iniciativas de fiscalização é muito maior que a de obter resultados reais.

692

Na conclusão, apresento um resumo das principais descobertas e discuto brevemente suas implicações para a capacidade de responsabilização do governo em geral. Argumento que, ainda que o papel de controle direto do Congresso seja reduzido, sua atuação indireta é crucial: as informações que ele fornece através de seus instrumentos de fiscalização são essenciais para que grupos da sociedade ativem outros dispositivos de cobrança de responsabilidade política. E isto, claro, fortalece também os mecanismos de *accountability* vertical, ou seja, aqueles que se estabelecem entre os eleitores e o governo.

#### DIFERENÇAS INSTITUCIONAIS ENTRE OS REGIMES PRESIDENCIALISTAS DE 1946 E DE 1988

As regras que regulam a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo diferem diametralmente nas Constituições de 1946 e 1988. Esta última garante ao Executivo uma extensa gama de poderes para estabelecer a agenda. O presidente tem a exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal e pode pedir urgência para as leis que apresenta, garantindo-lhes prioridade no programa legislativo. O Executivo tem, ainda, autoridade delegada de decreto e, mais importante de todas, autoridade para editar decretos, com força de lei, de vigência imediata, ou seja, as medidas provisórias — MPs<sup>9</sup>. Na Constituição de 1946, pelo contrário, o presidente tinha apenas uma dessas prerrogativas — a de iniciativa exclusiva na introdução de legislação referente a questões administrativas<sup>10</sup>.

A MP é o mais poderoso instrumento para modificar resultados previsíveis de acordo com a distribuição de cadeiras no Parlamento. Ela dá ao presidente o poder de alterar unilateralmente o *status quo* e, conseqüentemente, mudar a estrutura das opções à disposição do Legislativo. Vale dizer, o Legislativo vê-se obrigado a levar em consideração as modificações já produzidas pela vigência do decreto. Isto significa que um projeto aprovado poderia ter sido rejeitado se fosse introduzido como lei ordinária.

Esta, talvez, seja a razão pela qual o uso de decretos é geralmente interpretado como usurpação do Poder Legislativo, e associado a governos de minoria. No entanto, o poder de decreto pode ter um papel crucial nas mãos de um Executivo que tenha apoio majoritário, ou quase majoritário, especialmente em governos de coalizão, papel este

Argelina Cheibub Figueiredo

que costuma ser negligenciado pela literatura comparativa. O poder de legislar por decreto do Executivo constitui também um instrumento útil para solucionar problemas de “barganhas horizontais” entre o governo e a maioria que o apóia, e não apenas de “conflito vertical” entre o governo e o Legislativo (Huber, 1996). Em vez de um mecanismo institucional para contornar a vontade da maioria ou subjugar o Legislativo, este bem pode ser, em governos de coalizão, um poderoso dispositivo de proteção das maiorias governistas. Neste caso, é usado para protegê-las de medidas impopulares ou de leis que afetem clientelas específicas, preservando os acordos políticos entre o governo e a coalizão que o apóia no Legislativo<sup>11</sup>.

Concomitantemente aos amplos poderes legislativos do Executivo, a organização atual do Congresso brasileiro se apresenta bastante centralizada. A distribuição de direitos e recursos parlamentares favorece sobremaneira os líderes partidários. Estes, juntamente com o presidente da Casa, exercem um rígido controle sobre a agenda do Legislativo, sendo responsáveis pela definição da pauta. Além disso, podem representar suas bancadas e, com isto, controlar o plenário. Assim é que, na prática, tomam as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votação das propostas legislativas. O regimento interno beneficia, especialmente, os líderes dos maiores partidos.

Essas regras constitucionais e regulamentos legislativos dão ao Executivo e aos líderes da coalizão governista meios para promover a cooperação no Legislativo, além de neutralizarem o comportamento individualista dos legisladores. Em um sistema partidário fragmentado, os membros do Congresso podem ter incentivos eleitorais para perseguir objetivos particulares, mas falta-lhes capacidade para consegui-los. Os esquemas institucionais conspiram contra seu sucesso, seja em matéria de legislação, seja de fiscalização.

## CPIs EM DIFERENTES CONTEXTOS INSTITUCIONAIS

Esta seção tem um duplo objetivo. Em primeiro lugar, visa fornecer informações gerais sobre o funcionamento das CPIs no Congresso brasileiro e examinar sua incidência sob os diversos regimes políticos vividos desde 1946. Em segundo lugar, compara os períodos democráticos de 1946 e o pós-88 para mostrar que a concentração de poder institucional nas mãos do presidente e dos líderes dos partidos, e a

conseqüente centralização do processo decisório, explicam as diferenças entre esses dois períodos, tanto em termos de incidência de CPIs, como nos resultados daquelas instaladas pela Câmara dos Deputados.

As CPIs são comitês temporários compostos por membros individuais do Congresso para investigar alegações específicas de falta de ética, faltas administrativas, corrupção etc. A Constituição de 1988 não alterou as regras estabelecidas pela de 1946, mas reforçou a capacidade de o Congresso iniciar investigações. Ela deu à CPI poderes de investigação equivalentes aos das autoridades judiciárias e determinou que seus relatórios sejam enviados ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (art. 58, § 3º).

As comissões parlamentares podem ser formadas em qualquer das Casas, ou por ambas em conjunto, as chamadas CPIs mistas. Para sua formação exige-se o apoio de um terço da câmara em que for iniciada. A Câmara dos Deputados impõe limites ao número de CPIs: apenas cinco podem funcionar simultaneamente. Por esta razão, há sempre uma lista de espera de CPIs aprovadas aguardando para iniciar suas investigações. É possível constituir uma sexta CPI, mas isto exige o voto majoritário das duas Casas. O estabelecimento deste teto reflete o receio das lideranças de que investigações em excesso paralise o Legislativo<sup>12</sup>.

A aprovação e constituição de uma CPI não significa que a investigação será concluída. Na verdade, grande parte das CPIs jamais conclui seu trabalho. Algumas não chegam sequer a ser instaladas, isto é, os membros da comissão não são nomeados. Frequentemente, os propositores de uma CPI nem mesmo pretendem realizar um inquérito: como ela pode servir de moeda de troca política, basta sua aprovação para que sejam produzidas as conseqüências políticas desejadas. Uma CPI também pode ser proposta como parte da estratégia de um político particular, o qual busca estabelecer um registro em determinada questão para uma próxima eleição. Com o teto para o número de CPIs funcionando simultaneamente, pode-se, também, propor uma CPI para evitar a formação de alguma outra. Por exemplo: se os membros da coalizão governista perceberem que a oposição tem possibilidade de conseguir apoio para alguma CPI que considerem indesejável, podem formar outra, primeiro, somente para derrotar a oposição.

Argelina Cheibub Figueiredo

Finalmente, uma CPI proposta por um parlamentar da oposição pode ser aprovada, mas impedida de formar-se caso os partidos governistas não nomeiem membros para ela: constitucionalmente, a composição de uma CPI deve ser proporcional ao número de cadeiras que cada partido tem na Casa e, pelo regimento interno, os líderes dos partidos são responsáveis pela nomeação de seus membros. Isto significa que, para constituir-se, uma CPI depende dos líderes — especialmente os dos maiores partidos —, e que a maioria governista pode evitar inquéritos indesejáveis simplesmente deixando de agir.

Todo o processo de constituição e operação das CPIs é permeado de conflitos políticos e manobras estratégicas, tanto de parlamentares, agindo individualmente, como dos líderes partidários. Vários fatores institucionais e políticos são responsáveis pela implantação e eventual sucesso ou fracasso das diversas CPIs.

No período que se estende de 1946 a 1999, 392 CPIs foram propostas na Câmara dos Deputados, o que corresponde, em média, a mais de uma a cada dois meses. Os resultados de tais pedidos são apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)**  
**por Resultados — 1946-1999**

CPIs			
Propostas (392)	Instaladas (303) 77%	Concluídas	(207) 53%
		Não concluídas	(91) 23%
		Em andamento	(5) 1,3%
Não instaladas (89) 23%			

Fontes: Departamento de Comissões, Coordenação de Comissões Temporárias, Comissões Parlamentares de Inquérito — 1946-1982. Brasília, DF, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1983; Coordenação de Comissões Temporárias e PRODASEN; Banco de Dados Legislativos, CEBRAP.

Conquanto mais da metade das CPIs tenha concluído suas investigações, um quarto jamais foi instalado. A maioria (70%) dos casos de CPIs não instaladas ocorreu no período pós-88.

Na análise que se segue, usarei a conclusão como indicador do sucesso de uma CPI. A conclusão implica a aprovação, pela comissão, de um relatório com recomendações das ações a serem seguidas. A Constituição de 1988 determina que os relatórios finais das comissões se-



jam encaminhados ao Ministério Público, para investigações adicionais e aplicação das sanções cíveis ou criminais cabíveis. A imposição de sanções, no entanto, depende de decisão do Legislativo e/ou outras agências governamentais. Por exemplo, o relatório da CPI mista que investigou a corrupção durante o governo Collor (1990-1992) concluiu que o comportamento do presidente era “incompatível com a dignidade, a honra e o decoro da posição de chefe de estado” (Rodrigues, 1999:228). Esta conclusão permitiu que a Câmara dos Deputados iniciasse o processo de *impeachment* do presidente. Mas, as sanções que se seguiram dependeram de decisões do Senado e do Judiciário. As mudanças em políticas públicas decorrentes de investigações seguem processo similar. Um exemplo recente foi o impacto da “CPI dos medicamentos” nas políticas do Ministério da Saúde referentes à produção de genéricos. Em resumo, a conclusão de uma investigação é um indicador apropriado de sucesso já que é o primeiro passo necessário para a imposição de sanções, ou de correções em políticas públicas.

A Tabela 2 mostra a distribuição, por governo, das Comissões de Inquérito propostas e concluídas desde 1946. A tabela distingue cinco períodos. O primeiro, a República de 1946 (1946-1964), e o último, a República de 1988 (1988-1999), são sistemas presidencialistas pluripartidários sob constituições democráticas. Os dois períodos que se seguiram à República de 1946 cobrem a era do regime militar (1964-1985). O “Militar I” refere-se aos primeiros dois anos do governo Castello Branco, durante o qual foi mantido o sistema pluripartidário do regime de 1946. O presidente, um general, não era filiado a nenhum partido político, mas seu governo foi apoiado por uma coalizão de partidos.

O “Militar II” teve início em 1966, quando foi imposto o sistema bipartidário. Esse período compreende o terceiro ano do governo Castello Branco (1967) e continuou até o final do regime militar, em 1985. Durante essa segunda fase do regime militar, o partido governista deteve a maioria das cadeiras da Câmara dos Deputados. Mesmo após a restauração do sistema pluripartidário, em 1979, durante o governo Figueiredo, o partido governista (PDS) garantiu a maior parte das cadeiras e não precisou de coalizão para governar. Por este motivo, não distingui este último período pluripartidário ainda sob o regime militar. Até 1967, os militares introduziram emendas à Constituição de 1946, e naquele ano fizeram aprovar uma nova Constituição no Con-

**Tabela 2**  
**CPIs por Governo e Período — 1946-1999**

Governo e Regime	Governo (meses)	Propostas (nº)	Concluídas (nº)	Propostas (média mensal)	Concluídas (média mensal)	Concluídas (% do total)
<b>República de 1946</b>						
Dutra fev. 1946-jan. 1951	60	16	9	0,26	0,15	56
Vargas fev. 1951-ago. 1954	42	29	14	0,69	0,33	48
Café Filho set. 1954-nov. 1955	15	19	8	1,26	0,53	42
Nereu Ramos dez. 1955-jan. 1956	3	1	—	0,33	—	—
Kubitschek fev. 1956-jan. 1961	60	54	31	0,90	0,52	57
Jânio Quadros fev. 1961-ago. 1961	7	12	8	1,71	1,14	67
Goulart set. 1961-mar. 1964	31	38	26	1,22	0,83	68
<b>Subtotal</b>	<b>218</b>	<b>169</b>	<b>96</b>	<b>0,77</b>	<b>0,44</b>	<b>57</b>
<b>Militar I</b>						
C. Branco I abr. 1964-jan. 1966	21	40	35	1,90	1,67	87
<b>Subtotal</b>	<b>21</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>1,90</b>	<b>1,67</b>	<b>87</b>

(continua)

**Tabela 2**  
**CPIs por Governo e Período — 1946-1999**

(continuação)

Governo e Regime	Governo (meses)	Propostas (nº)	Concluídas (nº)	Propostas (média mensal)	Concluídas (média mensal)	Concluídas (% do total)
<b>Militar II</b>						
C. Branco II jan. 1966-mar. 1967	14,5	16	6	1,10	0,41	38
Costa e Silva mar. 1967-mar. 1970	24*	31	19	1,29	0,79	61
Médici mar. 1970-mar. 1974	48	1	1	0,02	0,02	100
Geisel mar. 1974-mar. 1979	60	17	16	0,28	0,26	94
Figueiredo mar. 1979-mar. 1985	72	23	15	0,31	0,20	65
<i>Subtotal</i>	<b>218,5**</b>	<b>88</b>	<b>57</b>	<b>0,40</b>	<b>0,26</b>	<b>65</b>
<b>Redemocratização</b>						
Sarney I mar. 1985-set. 1988	43	6	4	0,14	0,09	67
<i>Subtotal</i>	<b>43</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>0,14</b>	<b>0,09</b>	<b>67</b>
<b>República de 1988</b>						
Sarney II out. 1988-mar. 1990	17	10	—	0,58	—	—

(continua)

Instituições e Política no Controle do Executivo

**Tabela 2**  
**CPIs por Governo e Período — 1946-1999**

(continuação)

Governo e Regime	Governo (meses)	Propostas (nº)	Concluídas (nº)	Propostas (média mensal)	Concluídas (média mensal)	Concluídas (% do total)
Collor mar. 1990-set. 1992	30,5	34	7	1,11	0,22	21
Franco out. 1992-dez. 1994	27	13	3	0,48	0,11	23
Cardoso*** jan. 1995-dez. 1999	60	32	5	0,53	0,08	16
<b>Subtotal</b>	<b>134,5</b>	<b>89</b>	<b>15</b>	<b>0,66</b>	<b>0,11</b>	<b>17</b>
<b>Total</b>	<b>635**</b>	<b>392</b>	<b>207</b>	<b>0,62</b>	<b>0,32</b>	<b>53</b>

Fontes: *Idem* Tabela 1.

\* Inclui o período dominado pela Junta Militar (nov. 1969-mar. 1970).

\*\*Exclui os 12 meses em que o Congresso ficou fechado.

\*\*\* Inclui 1999, primeiro ano do segundo mandato.

gresso, após um importante expurgo que cassou os direitos políticos de um grande número de deputados (Figueiredo, 1978). A Constituição de 1967 foi reformada pelos próprios militares dois anos depois, durante um recesso parlamentar imposto por eles.

O quarto período, a redemocratização, corresponde praticamente ao governo Sarney. Sarney foi o primeiro presidente civil, mas foi eleito indiretamente e governou sob uma estrutura institucional autoritária. A promulgação da Constituição de 1988, durante seu mandato, marca a transição para a democracia e o início do quinto período, a República de 1988.

As maiores médias mensais de propostas de CPIs ocorrem nos dois períodos democráticos: 0,77 entre 1946 e 1964 e 0,66 entre 1988 e 1999. Embora também tenha havido um número significativo de CPIs (0,40 por mês) no segundo período do regime militar, elas concentraram-se nos meses anteriores à promulgação do Ato Institucional nº 5, em 1968, no governo Costa e Silva, após o qual os militares fecharam o Congresso por um ano. Durante o governo Médici (1970-1974), apenas uma CPI foi proposta. Assim que houve alguma abertura do regime, no governo Geisel, o número de CPIs aumentou, mas nunca atingiu as taxas dos primeiros anos. Tem-se, com isto, que a alta média mensal de propostas de CPIs durante toda a era militar deve-se ao intenso conflito político nos primeiros anos deste regime. Além do governo Costa e Silva, as maiores médias mensais ocorreram nos dois primeiros anos do governo Castello Branco, antes da alteração do sistema partidário. O que se pode constatar é que a ação investigativa do Congresso ocorre em períodos de competição e conflito políticos, quando aumenta a mobilização social. Mesmo nos dois períodos democráticos, a incidência de CPIs varia de acordo com esses fatores, conforme se pode ver pelas altas médias mensais verificadas durante os governos Café Filho — que se seguiu ao suicídio de Vargas —, Jânio Quadros e Goulart, que precederam o golpe de 1964, e Collor de Mello, primeiro presidente eleito por voto direto, depois da redemocratização do país.

Isso revela que o contexto político-institucional geral influencia nas atividades de controle parlamentar. Meu principal objetivo, no entanto, é apresentar evidências de que as variáveis institucionais relacionadas com o processo decisório — tais como os poderes do Executivo na definição da agenda e o controle dos líderes partidários sobre o tra-

Argelina Cheibub Figueiredo

balho legislativo — podem ter importante papel em explicar a capacidade de fiscalização parlamentar em democracias presidencialistas. Elas podem compensar os efeitos da legislação partidário-eleitoral, que são as variáveis mais enfatizadas nas análises comparativas. Por esse motivo, enfoco os dois regimes democráticos, 1946-1964 e 1988-1999, que tiveram o mesmo sistema eleitoral e partidário, mas que diferiram quanto à estrutura do processo decisório. Se considerarmos apenas as variáveis políticas, como a distribuição das cadeiras e a correspondência ideológica entre o Executivo e o Legislativo, seria de se esperar, primeiro, que os partidos fora do governo fossem os mais motivados a pedirem investigações e, segundo, que dentro da coalizão governista, os membros do partido do presidente fossem os menos interessados em fazê-lo. O comportamento da coalizão governista dependeria também da distância ideológica entre os partidos da coalizão e/ou de suas discordâncias em relação a políticas: quanto maior a distância ideológica entre os partidos da coalizão governista, mais difícil seria manter sua coesão. É igualmente previsível que o tamanho da coalizão seja importante, dependendo em parte das divergências políticas e ideológicas: o custo de administrar uma grande coalizão composta por partidos heterogêneos é maior do que o de uma coalizão pequena e mais homogênea.

Não obstante, variáveis institucionais específicas podem reforçar ou contrabalançar os efeitos da distribuição de preferências no Legislativo. As regras constitucionais de 1988 que conferem poder legislativo ao Executivo e atribuem direitos e recursos aos líderes partidários aumentam a capacidade de controle do Executivo sobre os parlamentares da coalizão governista. Em conjunto com a lei que regulamenta a formação de CPIs, essas regras têm importantes efeitos, tanto nas estratégias dos congressistas como nos resultados que obtêm com tais investigações.

Nos dois períodos democráticos, o sistema político brasileiro tem as mesmas características institucionais: uma forma de governo presidencialista, representação proporcional com lista aberta e federalismo. Esta estrutura institucional permite múltiplas entradas ao sistema político e garante os incentivos apropriados à fiscalização mútua. Em ambos, a maioria dos governos formou-se por coalizões partidárias — apenas os dois primeiros formaram coalizões de dois partidos. O governo Dutra foi o único em que o partido do presidente (PSD) teve a maioria da Câmara (53%); em 1988, o partido de Sarney, o

702

PMDB, tinha a segunda maior bancada (37%). Nos dois períodos, a parcela da Câmara dos Deputados em poder dos partidos aliados (isto é, dos partidos da coalizão de apoio ao governo) tendeu a ser maior que a do partido do presidente. Há variação dentro de cada período democrático, mas, na média, os partidos aliados tiveram um percentual similar de cadeiras (48,5% e 47,5%, respectivamente). A representação média do partido do presidente no Congresso foi maior no primeiro período (27%) que no segundo (12%). Conseqüentemente, as coalizões que apoiavam o presidente eram maiores no primeiro período, com uma média de 76% das cadeiras, contra 59% no segundo (ver Apêndice).

Além disso, as coalizões governistas eram compostas por partidos com diferenças ideológicas e eleitorados distintos: partidos de bases rurais e urbanas, como o PSD e o PTB, no primeiro período democrático, e o PFL e o PSDB, atualmente. No entanto, esses dois períodos democráticos diferem radicalmente quanto aos poderes legislativos do Executivo e ao poder dos líderes partidários. Os recursos institucionais existentes hoje reduzem os efeitos do sistema de governo, da forma de organização do Estado (federalismo) e da legislação partidário-eleitoral sobre o funcionamento do sistema político. Eles permitem aos governos aumentar a coesão das coalizões que os apóiam e promover ações coordenadas. Um governo de coalizão com mecanismos institucionais capazes de superar a dissensão interna entre seus membros tem maior capacidade para evitar ou controlar as ações de fiscalização do Congresso, especialmente as atividades investigativas.

Para verificar quem propôs e quem conseguiu concluir investigações nesses dois períodos, classifiquei os partidos que propuseram as CPIs de acordo com seu relacionamento com o governo. Agrupei-os em três categorias: (1) aqueles que pertenciam ao partido do presidente; (2) aqueles que pertenciam aos partidos que estavam aliados ao governo, isto é, outros partidos que não o do presidente que tinham posições no Ministério; (3) aqueles fora do governo. Designei este último grupo como “partidos fora do governo”, em vez de “partidos de oposição” porque nele se incluem agremiações que eventualmente apóiam o governo em questões específicas, e não apenas aquelas que sistematicamente se opõem a ele. Este grupo também apresenta diversidade ideológica, compreendendo tanto partidos de esquerda como de direita.

Argelina Cheibub Figueiredo

A Tabela 3 resume os dados sobre a distribuição das CPIs propostas e concluídas, ponderados pelo número de cadeiras na Câmara dos Deputados do partido do presidente, dos partidos aliados e dos partidos fora do governo durante esses dois períodos; contém também as taxas de conclusão para cada um desses partidos. Para verificar a variação dentro de cada período, os dados são organizados por governo.

Os dois períodos democráticos divergem consideravelmente, tanto em termos do número de CPIs propostas, como das taxas de conclusão. O número total de CPIs propostas durante a democracia de 1946-1964 é muito maior que o da atual, independente da afiliação partidária. Esta diferença é mais ampla com respeito aos partidos aliados: em 1946-1964 seus membros pediram seis vezes mais CPIs que seus correspondentes no período 1989-1999.

Com relação às taxas de conclusão das CPIs, as diferenças entre os dois períodos são ainda mais significativas. No primeiro deles, outra vez, as taxas de conclusão são muito mais elevadas, independente de quais partidos propuseram as CPIs. Os membros do partido do presidente concluíram 73% das CPIs propostas; os partidos aliados 50%; e os partidos fora do governo 59% como se vê na Tabela 3. Entre 1988-1999, os partidos fora do governo tiveram a taxa de conclusão mais alta: 21%. Os partidos aliados concluíram apenas 18%, e nenhuma CPI proposta por membros do partido do governo concluiu suas investigações. O uso da estratégia de proposição e instalação de CPIs para evitar que outras funcionassem contribuiu para esse resultado. Por exemplo, em 1999, quatro CPIs propostas anos antes foram instaladas e, sem funcionar de fato, as datas para suas conclusões foram adiadas para evitar a criação de duas outras CPIs que eram as próximas na lista de espera. Representantes da oposição de esquerda perceberam essa manobra como uma demonstração do excessivo poder do governo no Congresso<sup>13</sup>.

Há também uma importante diferença entre as matérias das CPIs que, ou não foram instaladas, ou ficaram inconclusas, e aquelas que terminaram suas investigações. Como mostra a Tabela 3, desde 1988, membros dos partidos fora do governo foram os mais bem-sucedidos em findarem suas investigações. Os partidos de esquerda iniciaram 43% das quatorze CPIs decididas desde 1988, mas apenas uma delas afetava diretamente uma importante área da administração, especificamente a concessão de benefícios da seguridade social, e limitava-se

704



**Tabela 3**  
**Distribuição das CPIs Propostas e Concluídas na Câmara dos Deputados,**  
**segundo as Relações com o Partido do Presidente**

Governos	Partido do Presidente	Taxa de Conclusão (%)			CPIs Propostas por Deputado*			CPIs Concluídas por Deputado*		
		Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo
<b>1946-1964</b>										
Dutra 1946-1951	PSD	100	50	29	0,03	0,06	0,09	0,03	0,03	0,02
Vargas 1951-1954	PTB	33	45	67	0,05	0,10	0,08	0,02	0,04	0,05
Café Filho 1954-1955	PSP	67	33	—	0,13	0,06	—	0,08	0,02	—
Nereu Ramos* 1955-1956	PSD	—	—	—	0,008	—	—	—	—	—
Kubitschek 1956-1961	PSD	67	45	59	0,13	0,18	0,14	0,09	0,08	0,08
Jânio Quadros 1961-1961	PDC	—	73	—	—	0,04	—	—	0,03	—
Goulart 1961-1964	PTB	87	67	68	0,05	0,07	0,18	0,03	0,05	0,12
<b>Total</b>		<b>73</b>	<b>50</b>	<b>59</b>	<b>0,39</b>	<b>0,49</b>	<b>0,62</b>	<b>0,25</b>	<b>0,24</b>	<b>0,36</b>

(continua)

**Tabela 3**  
**Distribuição das CPIs Propostas e Concluídas na Câmara dos Deputados,**  
**segundo as Relações com o Partido do Presidente**

(continuação)

Governos	Partido do Presidente	Taxa de Conclusão (%)			CPIs Propostas por Deputado*			CPIs Concluídas por Deputado*		
		Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo
<b>1988-1999</b>										
Sarney 1988-1990	PMDB	—	—	12	0,001	0,03	0,02	—	—	—
Collor 1990-1992	PRN	—	—	23	—	0,01	0,12	—	—	0,03
Franco 1992-1994	Sem Partido	—	25	50	—	0,01	0,04	—	0,003	0,007
Cardoso 1995-1999**	PSDB	—	33	20	0,10	0,03	0,09	—	0,007	0,01
<b>Total</b>		—	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>0,13</b>	<b>0,08</b>	<b>0,28</b>	—	<b>0,01</b>	<b>0,05</b>

Fontes: Amorim Neto (1995); Hippolito (1985); Santos (1990); Castello Branco (1978); Nicolau (1998); Banco de Dados Legislativos, CEBRAP.

\*Número de CPIs propostas e concluídas por número de congressistas do partido do presidente, dos partidos aliados e dos partidos fora do governo.

\*\*1999 é o primeiro ano do segundo mandato.

ao estado do Rio de Janeiro. As demais referiam-se a questões a cuja investigação os partidos governistas não tinham razão para se opor, já que não envolviam diretamente agências do governo — as causas da fome; a chacina de crianças de rua; violência em áreas rurais; criminalidade no centro-oeste do país etc. De outro lado, as CPIs que investigaram importantes temas que envolviam agências do governo, como a administração de grandes fundos federais como o PIS-PASEP e o FGTS (fundos de pensão e estabilidade no emprego para trabalhadores e funcionários públicos), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE; a concessão de licenças públicas de rádio e televisão; política salarial do setor público; transferência aos estados de recursos federais para assistência à saúde; atividades de bancos públicos, como o Banco Central, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, e agências federais como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA e a Secretaria Especial de Ação Social — SEAC, vinculada à Presidência da República, ou ficaram sem conclusão, ou nem mesmo foram instaladas.

A situação era diferente no período 1946-1964, quando eram mínimas as diferenças substantivas entre as investigações concluídas e não concluídas. Muitas das CPIs que foram encerradas envolviam agências do governo, como a Superintendência da Moeda e do Crédito — SUMOC, do Banco do Brasil; o Instituto do Açúcar e do Alcool — IAA; o Instituto Brasileiro do Café — IBC; o Departamento Nacional de Obras contra a Seca — DNOCS); a Comissão de Financiamento à Produção — COFAP, agência de controle dos preços; e institutos de pensão e seguridade social. As diferenças quanto às matérias das investigações nos dois períodos indicam que, no pós-88, o governo tem maior capacidade de influenciar os resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito, evitando seja sua instalação, seja a conclusão de investigações que o afetem mais diretamente.

Podemos verificar que a distribuição de cadeiras e as relações dos partidos com o governo nesses dois períodos são bastante similares, enquanto os resultados das CPIs são bem distintos. Assim sendo, essas variáveis políticas não são suficientes para explicar as diferenças. A maior concentração de poder na Presidência e a centralização do processo decisório no Congresso aumentam a capacidade do governo para controlar a coalizão que o apóia e esvaziar a ação da oposição<sup>14</sup>.

Argelina Cheibub Figueiredo

## MECANISMOS ROTINEIROS DE FISCALIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: PODERES LEGAIS E ORGANIZACIONAIS E CAPACIDADE REAL

Nesta seção enfoco o tipo de fiscalização “patrulha policial”, que é a fiscalização centralizada, ativa e direta que o Congresso assume por iniciativa própria (McCubbins e Schwartz, 1987:427)<sup>15</sup>. Basicamente, a fiscalização parlamentar rotineira no Congresso brasileiro é implementada por dois tipos de agentes, com diferentes estruturas organizacionais. O primeiro é uma agência central com funções exclusivamente de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União — TCU. O segundo é o sistema de comissões parlamentares, que combina funções legislativas e de fiscalização. A Constituição de 1988, bem como os regulamentos aprovados posteriormente pelo Congresso, aprimorou os mecanismos de fiscalização instituídos antes do golpe de 1964, corrigiu as restrições aos mecanismos de fiscalização impostas pelos militares e ampliou o escopo da ação de fiscalização parlamentar. A legislação brasileira dispõe também de dispositivos adequados para aprovar ações de imposição de sanções às autoridades públicas em casos de mau comportamento e atividade ilegal. Como consequência, o Congresso brasileiro tem uma gama bastante ampla de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização, prevista na Constituição<sup>16</sup>.

Além disso, o Congresso brasileiro desenvolveu uma impressionante estrutura organizacional e de informações para apoiar suas funções legislativa e de fiscalização. O sistema de informações que atende ao Congresso foi criado durante o regime militar e pode ser visto como um resultado positivo, ainda que não intencional, da burocratização e modernização do governo militar no Brasil. Esse sistema vem sendo continuamente aprimorado e hoje executa uma cobertura detalhada das atividades parlamentares. Os melhoramentos na estrutura organizacional incluem maior número e maior especialização do pessoal contratado para apoio técnico nas assessorias de ambas as Casas do Legislativo. Além disso, o apoio organizacional hoje prestado no Congresso é predominantemente ligado ao trabalho das Comissões, ao contrário da ênfase anterior na assistência individual aos congressistas<sup>17</sup>.

Mostrarei, contudo, que apesar do aparato legal, informacional e organizacional disponível, o Congresso não realiza uma fiscalização di-

reta e rotineira. Apesar de sua intensa atividade propositiva, a taxa de sucesso das iniciativas de controle parlamentar é muito reduzida.

### Controle Central das Contas do Governo

O Tribunal de Contas da União — órgão com nove ministros e pessoal de carreira pública — é responsável pela fiscalização rotineira das contas do governo. Embora pertença formalmente ao Poder Legislativo, está desde a sua criação fortemente ligado ao presidente da República, que, de acordo com os regulamentos anteriores, nomeava todos os seus membros<sup>18</sup>. Havia exigência de aprovação pelo Senado das nomeações presidenciais para o TCU, mas jamais houve um caso de rejeição. A Constituição de 1988, todavia, reduziu a dependência do TCU em relação ao Executivo, sendo que hoje o Congresso tem a prerrogativa de nomear dois terços dos seus ministros. Por outro lado, a nova Constituição determinou que fosse elevada a exigência de capacidade técnica (especialização em finanças, contabilidade, economia e administração pública) e de experiência comprovada (mais de dez anos de atividade profissional nessas áreas) aos candidatos à posição de ministro do TCU. Dois dos ministros nomeados pelo presidente têm de ser escolhidos entre o pessoal de carreira do órgão, uma condição que restringiu ainda mais as opções do presidente. Outras leis e regulamentos internos corrigiram as deficiências operacionais anteriores, fortalecendo os elos do TCU com o Congresso e, especialmente, com suas comissões.

Além disso, a Constituição aumentou consideravelmente a capacidade de fiscalização do TCU, bem como o âmbito de suas atividades. O órgão passou a ser responsável, não apenas pela fiscalização contábil e financeira do governo, como também pelo exame dos aspectos legais e econômicos da aplicação das receitas. A ampliação das suas funções, como observa Pessanha (1998:21), permite ao TCU superar o conceito de fiscalização estritamente contábil e passar a um controle mais eficaz do andamento dos projetos governamentais.

No que tange a sanções, a Constituição também inovou ao conferir ao TCU a capacidade de atribuir multas proporcionais ao prejuízo causado aos fundos públicos e as decisões do TCU referentes a essas multas podem ser aplicadas imediatamente. Finalmente, a Constituição institucionalizou uma participação mais ampla na fiscalização, determinando, no artigo 74, parágrafo 2, que “qualquer cidadão, partido

Argelina Cheibub Figueiredo

político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Esta medida, obviamente, não é auto-aplicável, já que depende da ação de grupos externos ao TCU, mas este já tomou algumas iniciativas para facilitar o registro dessas reclamações.

Apesar dessas regras institucionais favoráveis, a mudança na fiscalização das contas federais tem se processado lentamente. Os relatórios do TCU sobre as contas do governo são geralmente favoráveis, com críticas apenas pontuais, e são apresentados no prazo regulamentar, mas a aprovação do Congresso às vezes ocorre muito tempo depois da publicação do relatório, e sempre por unanimidade. Não é incomum que as contas do governo sejam aprovadas após o encerramento do mandato do presidente (Pessanha, 1998). Uma mudança positiva é que as atividades do Tribunal parecem estar, de fato, mais integradas com o trabalho das comissões permanentes, como o indica, por exemplo, o aumento nos pedidos de consulta das comissões. No entanto, o aprimoramento do *know-how* técnico do TCU e de sua competência de auditar as contas governamentais superou sua capacidade de impor mudanças nas políticas públicas e sanções contra o mau uso dos recursos públicos. Por razões políticas, as recomendações contidas nos relatórios preparados pelo pessoal técnico deixam, geralmente, de ser seguidas pela junta de ministros do TCU. Um exemplo é o recente escândalo relacionado com a construção de um prédio para o Tribunal do Trabalho em São Paulo, revelado por uma CPI do Senado. Provou-se que o juiz presidente do tribunal se apropriara indevidamente de mais de R\$ 200 milhões na construção do prédio. Irregularidades nos gastos com a obra haviam sido detectadas e constavam dos relatórios do TCU em 1992, mas apenas em 1998 seus ministros decidiram incluir a construção desse prédio em uma relação de obras públicas ilícitas. No decurso da CPI, provou-se que um senador do PMDB também estava envolvido na construção do prédio e, em consequência da reação da opinião pública, ele veio a ser o primeiro senador a perder seu mandato na história do país.

### Fiscalização das Comissões

A fiscalização das comissões ocorre sob diferentes formatos institucionais. A fiscalização da implantação do orçamento é realizada por uma grande e centralizada comissão parlamentar, a Comissão Mista de Orçamento — CMO, composta por membros de ambas as Casas.

710

Além de atividades legislativas, o atual sistema de comissões realiza outros tipos de fiscalização.

*A Comissão Mista de Orçamento:* o controle da execução do orçamento é crucial porque os recursos orçamentários aprovados pelo Congresso não são de execução obrigatória e porque os regulamentos referentes à execução do orçamento dão ao governo boa margem de manobra no redirecionamento de itens orçamentários aprovados. Além disso, o Congresso também pode passar legislação que modifique o orçamento já aprovado fazendo transferências extraordinárias ou adicionais de recursos de um item do orçamento para outro. Conseqüentemente, a CMO — que tem seu próprio pessoal de apoio — tem de funcionar continuamente. O Senado e a Câmara dos Deputados, por sua vez, têm órgãos de assessoria independentes, com pessoal tecnicamente treinado, que são responsáveis pelo acompanhamento da liberação de recursos pelo Executivo. O monitoramento do orçamento pela CMO baseia-se em informações mantidas pelo PRODASEN, o sistema de processamento de dados do Senado. Sua base contém informações completas não só sobre cada uma das milhares de rubricas do orçamento, mas também sobre a natureza de cada programa, atividade, local de aplicação, função e jurisdição ministerial, além de conter os montantes específicos que constavam da proposta original do Executivo, as alterações introduzidas pelos membros do Congresso, os montantes aprovados, os redirecionamentos determinados por leis orçamentárias adicionais e os desembolsos mensais de cada item<sup>19</sup>.

No entanto, a CMO não faz a fiscalização rotineira do orçamento. O monitoramento da execução do mesmo é realizado pelas assessorias, isto é, pelo pessoal técnico da estrutura organizacional de cada casa do Congresso. Seu trabalho, contudo, visa, primordialmente, ajudar os congressistas individualmente. A oposição — especialmente os partidos de esquerda — tem desempenhado importante papel na fiscalização da execução do orçamento, trazendo-a para o debate público. Além disso, o sistema PRODASEN pode ser acessado através da Internet. Associações, sindicatos, grupos de interesse e ONGs participam cada vez mais na fiscalização do orçamento.

*Atividades de fiscalização das comissões permanentes:* as comissões permanentes realizam atividades de fiscalização através dos seguintes instrumentos: Audiências Públicas — APs; Propostas de Fiscalização e Controle — PFCs; Convocações de Ministros — CMs para esclareci-

Argelina Cheibub Figueiredo

mento de políticas, convocações estas que podem ser feitas por escrito ou por convite informal; e Requerimentos de Informação — RIs aos ministérios e agências estatais. Esses mecanismos de fiscalização, antes regulados pelos regimentos internos das Casas, adquiriram *status* constitucional em 1988. Qualquer parlamentar pode acionar esses instrumentos de fiscalização, mas essa iniciativa tem de ser aprovada pelas comissões permanentes.

A Tabela 4 mostra o número de cada uma dessas atividades de fiscalização na Câmara dos Deputados, em bases anuais, entre 1989 e 1999. Há uma característica comum em sua distribuição: ao longo do período, o uso aumenta consideravelmente no primeiro ano de cada sessão do Legislativo — 1991, 1995 e 1999. Este mesmo padrão ocorre com relação às propostas de legislação dos parlamentares. E, da mesma forma que estas, como veremos adiante, as propostas de fiscalização dos parlamentares têm uma baixíssima taxa de sucesso<sup>20</sup>.

**Tabela 4**  
**Atividades de Fiscalização das Comissões — Câmara dos Deputados**  
**1989-1999**

Anos	Audiências Públicas (APs)	Requerimentos de Informação (RIs)	Convocações de Ministros (CMs)	Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs)
1989	124	328	9	—
1990	15	285	8	—
1991	164	1108	20	37
1992	84	889	3	35
1993	105	868	4	19
1994	47	525	3	11
1995	205	1319	21	40
1996	96	864	6	17
1997	144	953	10	30
1998	58	945	8	13
1999	279	1495	14*	19
<b>Total</b>	<b>1321</b>	<b>9579</b>	<b>106</b>	<b>221</b>

Fonte: PRODASEN.

\* Treze ainda estão em andamento.

As Audiências Públicas combinam funções de legislação e de fiscalização. São reuniões especiais de comissões em que especialistas ou pessoas ligadas às questões em debate discorrem sobre a matéria. Essas reuniões podem ocorrer quer durante a formulação de novas



políticas, quer na revisão de políticas em curso. A mesma reunião pode servir a ambos os propósitos, legislativo e de fiscalização. Como os registros não discriminam a natureza das audiências, não é possível estimar o tempo dedicado a cada uma dessas atividades. No entanto, ao contrário de outros instrumentos de fiscalização, podemos presumir que a simples ocorrência dessas audiências seja um indicador de seu sucesso<sup>21</sup>.

As comissões permanentes aprovam um grande número de pedidos de informação aos ministérios, mas é difícil avaliar seus desdobramentos. Em geral, sempre que encaminha um Requerimento de Informação, o Congresso recebe alguma resposta, seja ela formal ou informal. Porém, quando requerimentos demais são encaminhados ao mesmo ministério, eles costumam ser ignorados (Soares, 1999). Isto, a despeito da exigência formal de que a informação seja fornecida no espaço de 30 dias, podendo ser apresentada queixa-crime contra o ministro responsável em caso de descumprimento. Não há, contudo, um só caso de queixa por este motivo. A maior parte dos requerimentos de informação aos ministérios e agências públicas vem de membros dos partidos de esquerda — eles iniciaram 48% dos RIs aprovados; o restante foi pedido, em proporções similares, pelos congressistas dos partidos de centro e de direita (Almeida, 1999:26). A maioria dos RIs referia-se à administração das agências estatais (54%); 30% diziam respeito às políticas sociais e 16% à infra-estrutura (*ibidem*).

A Tabela 4 mostra que 106 convocações de ministros foram pedidas na Câmara dos Deputados, mas que apenas quatro foram aprovadas e efetivamente ocorreram. A grande maioria (70%) não foi sequer apreciada pelas comissões. Por outro lado, os pedidos informais de informação foram mais frequentes<sup>22</sup>. Esta forma de comunicação significa, na verdade, um meio de prevenir uma convocação formal e é precedida de um acordo entre os líderes partidários — geralmente dos partidos que apóiam o governo — e o ministro. As convocações formais de ministros são, basicamente, uma estratégia dos partidos de esquerda. Apesar de não terem jamais alcançado mais que 20% das cadeiras do Legislativo, eles são responsáveis por mais de 50% dos pedidos — isto é particularmente verdadeiro no caso do PT, que propôs mais de 30% de todas as convocações. Os parlamentares do partido do presidente raramente usam essa estratégia. Como, durante todo o período 1988-1999, uma coalizão de partidos de direita dominou o governo,

Argelina Cheibub Figueiredo

não é de surpreender que a comunicação entre o Congresso e o ministério tenha sido mais informal.

As Propostas de Fiscalização e Controle tiveram uma taxa ainda menor de aprovação e execução que os outros instrumentos de fiscalização: apenas cinco de 221 PFCs foram aprovadas e executadas. A apresentação de uma PFC, porém, não é uma iniciativa de custos baixos, já que a PFC tem de incluir uma justificativa, um plano de execução e uma metodologia de avaliação. As PFCs também foram predominantemente usadas pelos partidos de esquerda, que foram responsáveis por 52% de todos os pedidos.

#### INSTRUMENTOS PARA PUNIÇÃO DE AUTORIDADES DO PODER EXECUTIVO E SUSPENSÃO DE ATOS LEGISLATIVOS DO EXECUTIVO

A principal punição que o Congresso pode impor às autoridades do Poder Executivo é seu afastamento do cargo. Constitucionalmente, a Câmara dos Deputados é responsável por autorizar processos criminais contra o presidente, o vice-presidente e os ministros por crimes de responsabilidade. O Senado processa-os e julga-os por esses crimes. O processo pode resultar no *impeachment* dessas autoridades, mas, mesmo sem a conclusão total do processo legal, é possível a remoção política de ministros em consequência de ação parlamentar.

Em 1992, o presidente Collor de Mello sofreu *impeachment* em um processo decorrente de uma CPI. Ainda não ocorreu nenhuma remoção formal de um ministro como resultado direto de qualquer dessas atividades de fiscalização, mas afastamentos políticos sucederam como resultado da retirada de apoio legislativo. Em alguns casos, depoimentos públicos diante de comissões parlamentares tiveram importante papel ao evidenciarem que determinado ministro carecia de apoio legislativo. Um exemplo foi a demissão do ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros, em 1998, após seu depoimento na comissão do Senado que investigava sua conduta durante a privatização da agência federal de telecomunicações.

Além da remoção de autoridades públicas, a Constituição de 1988 facultou ao Congresso suspender os atos legislativos do Executivo que excederem seus poderes de regulamentação ou os limites da delegação legislativa. Permite também a revisão judicial dos atos legislativos, tanto os parlamentares, como os presidenciais, através de uma

“ação direta de inconstitucionalidade” (ADIN) que, segundo os regulamentos legislativos, pode ser iniciada pelo presidente da Casa, pelas comissões ou por qualquer congressista individualmente.

O Congresso jamais usou essa prerrogativa — de suspender atos legislativos do Executivo. A maior parte das ADINs que argüiam a constitucionalidade de atos legislativos do Executivo foi iniciada pelos partidos de esquerda, responsáveis por 93% das 141 ADINs propostas por partidos políticos<sup>23</sup>. O sucesso dessas ações depende das decisões do Supremo Tribunal Federal — STF, a quem cabe julgá-las. Até 1998, apenas sete ADINs propostas por partidos de esquerda haviam sido acolhidas pelo STF (Werneck Vianna *et alii*, 1999:131).

## CONCLUSÕES

A Constituição de 1988 deu ao Legislativo poderes de fiscalização maiores que aqueles de que antes dispunha. No entanto, como vimos, um grande número de ações de fiscalização é iniciado mas não concluído. A comparação das comissões parlamentares de inquérito na democracia de 1946 e no pós-88 demonstra que o controle partidário e as variações no apoio ao governo não explicam as diferenças na eficácia da ação parlamentar observadas nesses dois períodos. As múltiplas entradas asseguradas pelo sistema político — uma característica comum a ambos os períodos democráticos — fornecem motivação para que ações de fiscalização sejam iniciadas, mas a estrutura institucional atual não favorece seu sucesso. Os legisladores podem ser motivados a fiscalizar, mas não dispõem de meios para exercer um controle efetivo do Executivo<sup>24</sup>.

A análise apresentada aqui chama a atenção para variáveis institucionais que são geralmente negligenciadas nos estudos de política comparada. Um processo decisório centralizado — baseado em prerrogativas institucionais do presidente e dos líderes de partidos — reduz o papel do Congresso como agente de cobrança horizontal de responsabilidades<sup>25</sup>. O caso brasileiro mostra que o efeito dessa variável não é reduzido pela natureza dos sistemas eleitoral e partidário e sugere que a falta de competição entre os que definem a agenda dentro do sistema decisório pode neutralizar os efeitos da competição gerada na arena eleitoral ou resultante da fragmentação partidária.

Argelina Cheibub Figueiredo

Alguns autores, acompanhando o ponto de vista predominante em política comparada, sustentam que o funcionamento apropriado da *accountability* horizontal depende da possibilidade da *accountability* vertical. As condições que produzem ou melhoram a prestação vertical de contas, por sua vez, estão associadas aos sistemas eleitoral e partidário<sup>26</sup>. Sugiro que o fato de o Congresso não funcionar como um contrapeso à ação do Executivo pode afetar a prestação vertical de contas. Como os mecanismos de cobrança horizontal obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações perante outros órgãos de governo, servem também para informar os cidadãos (Przeworski, 1996:32). A concentração da autoridade institucional reduz a visibilidade das decisões públicas e priva os cidadãos da chance de obter informações sobre políticas, reduzindo assim sua capacidade de controlar as ações do governo.

Isto não implica, contudo, que a atividade fiscalizadora do Congresso, garantida no sistema de representação estabelecido na Constituição, deixe de ter sentido ou utilidade. Pelo contrário, muito dessa atividade, tanto demonstra a pronta reação do Congresso aos “alarmes de incêndio” (McCubbins e Schwartz, 1987), como permite o fluxo de informações aos grupos e cidadãos que ativam, então, outros mecanismos de cobrança de responsabilidades. Assim, as estruturas de apoio, organizacionais e de informações, estabelecidas no Congresso podem ressaltar o papel indireto que este desempenha na promoção da prestação de contas pelo governo.

O Congresso também pode ter um papel no estabelecimento de condições para o disparo dos “alarmes de incêndio” em uma rede mais ampla de instituições<sup>27</sup>. Um último caso em questão é a instituição pelo Congresso de um sistema de regras e procedimentos regulamentando a ação cível pública do Ministério Público na imposição de direitos coletivos e difusos. Em combinação com as leis de proteção do meio ambiente, dos consumidores e dos direitos de cidadania, também fixadas pelo Congresso, esse sistema permite a fiscalização descentralizada da ação do governo através de movimentos sociais e de cidadãos<sup>28</sup>. O fato de o Congresso não assumir ações de fiscalização direta não diminui o papel que ele pode ter no aumento do nível geral de cobrança de responsabilidades no sistema político.

(Recebido para publicação em março de 2001)

## NOTAS

1. Sigo aqui a distinção entre *accountability* horizontal e vertical feita por O'Donnell (1997).
2. Ver uma caracterização dessa forma de governo representativo feita por Manin (1995).
3. Sobre os riscos de concentração de poder no "legislative department of the government", ver *Federalist Paper*, nº 48 (Hamilton *et alii*, 1961:308-313).
4. Lauvaux (1988) estuda esse tipo de fenômeno em vários países e Huber (1996) nos apresenta uma análise da França.
5. Shugart e Carey (1992) e Carey e Shugart (1998), pelo contrário, argumentam que é maior a probabilidade de uma relação conflituosa entre um Executivo forte e o Legislativo.
6. Para o argumento de que a centralização do processo decisório afeta o funcionamento tanto do sistema presidencialista como parlamentarista, ver Figueiredo e Limongi (2000).
7. Este argumento e uma análise do atual período se encontra em Figueiredo e Limongi (1999a). Figueiredo (2000) compara o papel do Congresso e a natureza da produção legislativa atualmente com a democracia de 1946-64.
8. O Congresso funcionou durante a maior parte do período autoritário, sendo fechado em duas ocasiões: em 1969, durante todo o ano, e em 1977, durante quinze dias.
9. Essas prerrogativas correspondem apenas parcialmente aos "proactive powers" definidos por Mainwaring e Shugart (1997:49).
10. Para uma comparação mais detalhada da estrutura institucional nesses dois períodos, ver Figueiredo (2000).
11. A totalidade do argumento pode ser encontrada em Figueiredo e Limongi (1999b).
12. Preocupações com a "morosidade" e outras "deficiências" do trabalho legislativo dominaram os debates que precederam a aprovação do atual regimento, em 1989 (os debates foram publicados no *Diário do Congresso Nacional*).
13. Ver *Folha de S. Paulo*, 22/3/2000, *Caderno Especial*, p. A-13.
14. Sobre as relações entre o presidente e os partidos aliados, bem como com a oposição, para obter apoio para a legislação, no período 1946-1964, ver Amorim Neto e Santos (1997) e Santos (1997). Para o período atual, ver Figueiredo e Limongi (1999a; 2000).
15. A fiscalização "alarme de incêndio", por outro lado, é uma intervenção menos centralizada e direta que a fiscalização patrulha policial. "O Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem aos cidadãos individualmente e aos grupos de interesse organizados examinar decisões administrativas (algumas vezes de forma prospectiva), para responsabilizar as agências executivas de violação das metas parlamentares e buscar soluções nas próprias agências, nos tribunais e no próprio Congresso" (McCubbins e Schwartz, 1987:427).

**Argelina Cheibub Figueiredo**

16. Isto contrasta com a situação de outros países, como o Chile, por exemplo, onde as restrições legais impostas pelos militares não foram eliminadas (Siavelis, 1999; Alcalá, 1997).
17. Para um estudo sobre a assessoria legislativa da Câmara dos Deputados, ver Diniz (1993).
18. Os parágrafos sobre o TCU que se seguem estão calcados em Pessanha (1998). Além de historiar as mudanças institucionais no TCU, Pessanha faz uma análise detalhada de sua composição, mostrando sua crescente independência do Executivo.
19. Essas informações referentes aos orçamentos de 1995 até o presente estão disponíveis na Internet.
20. Para a legislação, ver Figueiredo e Limongi (2000).
21. Os dados disponíveis não permitem uma distinção entre as duas. Para esta distinção nos EUA, ver Aberbach (1990:132-140).
22. Embora eu não tenha dados precisos, as informações da imprensa sugerem que isto ocorre com frequência.
23. Das 336 ADINs propostas por partidos políticos entre 1988 e 1998, 141 referiam-se ao Poder Executivo federal (Werneck Vianna *et alii*, 1999:98-99).
24. Ferejohn (1999) propõe um modelo em que a autoridade aumenta com a *accountability*, mas ele se preocupa com o interesse dos agentes em se fazerem responsáveis para que os delegantes lhes confiem maiores recursos.
25. Em sua análise da fiscalização parlamentar nos Estados Unidos, Aberbach (1990:53-73) relaciona o aumento na fiscalização com a descentralização da organização do Legislativo.
26. Este argumento se encontra em Shugart *et alii* (2000).
27. Como sugere O'Donnell (2000).
28. Para esta legislação e a prática do Ministério Público que ela permitiu, ver Arantes (1999).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel. (1990), *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, The Brookings Institution.
- ALCALÁ, Humberto N. (1997), "El Control Parlamentario en Chile". *Contribuciones*, nº 4, Santiago, Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA.
- ALMEIDA, Francisco Inácio. (1999), *Idéias para o Desenvolvimento do Mandato Parlamentar*. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos — INESC.
- AMORIM NETO, Octavio. (1995), Cabinet Formation and Party Politics in Brazil. Trabalho apresentado na reunião da Latin American Studies Association — LASA, Atlanta.
- . (1998), Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers. Ph.D. Dissertation, San Diego, University of California.
- e SANTOS, Fabiano. (1997), The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil. Trabalho apresentado no XX Congresso Internacional da Latin American Studies Association — LASA, Guadalajara.
- ARANTES, Rogério. (1999), "Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39.
- CAIN, Bruce e JONES, W. T. (1989), "Madison's Theory of Representation", in B. Grofman e D. Wittman (orgs.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York, Agathon Press.
- CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S. (1998), "Calling Out the Tanks, or Just Filling Out the Forms?", in J. M. Carey e M. S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CASTELLO BRANCO, Carlos. (1978), *Os Militares no Poder: O Ato 5*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- DINIZ, Simone. (1993), A Assessoria Legislativa na Câmara dos Deputados. Documento de Trabalho, Projeto — Terra Incógnita: Funcionamento e Perspectivas do Congresso Nacional, CEBRAP.
- FEREJOHN, John. (1999), "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", in A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina C. (2000), Government Performance in a Multiparty Presidential System: The Experiences of Brazil. Trabalho apresentado no XVIII World Congress of Political Science, IPSA, Québec, 1-5 de agosto.
- e LIMONGI, Fernando. (1999a), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- . (1999b), "Institutional Legacies and Accountability: Executive Decrees in Brazil and Italy". *Working Paper*, nº 53, Institute of Latin American and Iberian Studies — ILAIS/University of Columbia ([www.columbia.edu/cu/ilas/publications/publications.html](http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/publications.html)).

**Argelina Cheibub Figueiredo**

- . (2000), "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics*, vol. 32, nº 2, pp. 151-170.
- FIGUEIREDO, Marcus. (1978), "A Política de Coação no Brasil Pós-64", in L. Klein e M. Figueiredo, *Legitimidade e Coação no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. (1961), *The Federalist Papers*. New York, New American Library.
- HIPPOLITO, Lucia. (1985), *De Raposas e Reformistas: O PSD e a Experiência Democrática Brasileira (1945-1964)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HUBER, John D. (1996), *Rationalizing Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LAUVAUX, Philippe. (1988), *Parlementarisme Rationalisé et Stabilité du Pouvoir Exécutif — Quelques Aspects de la Réforme de l'État Confrontés aux Expériences Étrangères*. Bruylant, Bruxelles, L' Université Libre de Bruxelles.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew S. (eds.). (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard. (1995), "As Metamorfoses do Governo Representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29.
- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. (1987), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms", in M. McCubbins e Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NICOLAU, Jairo. (1998), *Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ-UCAM.
- O'DONNELL, Guillermo. (1991), "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 31, pp. 25-40.
- . (1997), Horizontal Accountability and New Polyarchies. Trabalho apresentado na conferência Institutionalizing Horizontal Accountability. Institute for Advanced Studies of Vienna and the International Forum for Democratic Studies, Vienna, junho.
- . (2000), Further thoughts on Horizontal Accountability. Trabalho apresentado no seminário Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute for International Studies/University of Notre Dame, Notre Dame, IN, 8-9 de maio.
- PESSANHA, Charles. (1998), O Controle Externo do Legislativo sobre o Executivo no Brasil: 1946-1998. Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 27-31 de outubro.
- PRZEWORSKI, Adam. (1996), "A Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano II, nº 32, pp. 18-40.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. (1999), A Democracia que nos Coube: Mobilização Social e Regime Político no Brasil (1989-1994). Tese de Doutorado em Ciências Sociais, UNICAMP.



### Instituições e Política no Controle do Executivo

- SANTOS, Fabiano. (1997), "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, vol. 40, nº 3.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (ed.). (1990), *Que Brasil É Este? Manual de Indicadores Políticos e Sociais*. Rio de Janeiro, Vértice.
- SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S., MORENO, Erica e CRISP, Brian. (2000), The Accountability Deficit in Latin America. Trabalho apresentado no seminário Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute of International Studies/University of Notre Dame, Notre Dame, IN, 8-9 de maio.
- SIAVELIS, Peter. (1999), "Disconnected Fire-Alarms and Ineffective Police-Patrols: Legislative Oversight in Post-Authoritarian Chile". *Journal of International Studies and World Affairs*, vol. 42, nº 1, pp. 71-79.
- SOARES, Rosinethe Monteiro. (1999), Instrumentos Reguladores da Ação Fiscalizadora do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. Manuscrito.
- WERNECK VIANNA, Luiz, CARVALHO, Maria Alice Rezende de, MELO, Manuel P. e BURGOS, Marcelo B. (1999), *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.

## APÊNDICE

## Presidentes, Coalizões e Partidos na Câmara dos Deputados

Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão Governista	% de Cadeiras do Partido do Presidente	% de Cadeiras dos Partidos Aliados	% de Cadeiras dos Partidos Fora do Governo
<b>República de 1946</b>					
Dutra I fev. 1946-out. 1946	PSD	PSD-PTB	52,8	7,7	39,5
Dutra II nov. 1946-maio 1950	PSD	PSD-UDN-PR	52,8	29,4	17,8
Dutra III maio 1950-jan. 1951	PSD	PSD-UDN	52,8	26,9	20,3
Vargas I fev. 1951-maio 1953	PTB	PSD-UDN-PTB-PSP	16,8	71,4	11,8
Vargas II jun. 1953-ago. 1954	PTB	PSD-UDN-PTB-PSP	16,8	71,4	11,8
Café Filho set. 1954-nov. 1955	PSP	PSD-UDN-PTB-PR	7,9	76,0	16,1
Nereu Ramos dez. 1955-jan. 1956	PSD	PSD-PTB-PSP-PR	33,9	31,8	34,2
Kubitschek fev. 1956-jan. 1961	PSD	PSD-PTB-PSP-PR	33,9	31,8	34,2

(continua)

## Presidentes, Coalizões e Partidos na Câmara dos Deputados

(continuação)

Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão Governista	% de Cadeiras do Partido do Presidente	% de Cadeiras dos Partidos Aliados	% de Cadeiras dos Partidos Fora do Governo
Jânio Quadros fev. 1961-ago. 1961	PDC	PSD-UDN-PTB-PSP-PR-PSB	2,1	90,5	7,4
Goulart I set. 1961-jun. 1962	PTB	PSD-UDN-PTB-PR-PDC	20,2	64,1	15,6
Goulart II jul. 1962-ago. 1962	PTB	PSD-UDN-PTB-PSB	20,2	59,5	20,2
Goulart III set. 1962-dez. 1962	PTB	PSD-PTB-PSB	20,2	38,0	41,7
Goulart IV jan. 1963-maio 1963	PTB	PSD-PTB-PSP-PSB	28,4	40,1	31,5
Goulart V jun. 1963-mar. 1964	PTB	PSD-PTB-PDC-PSB	28,4	39,9	31,8
<b>Subtotal</b>			<b>27,3</b>	<b>48,5</b>	<b>24,2</b>
<b>Militar I</b>					
C. Branco I abr. 1964-jun. 1964	—	UDN-PSD-PSP-PR-PL	—	58,4	41,6
C. Branco II jul. 1964-dez. 1966	—	UDN-PSP-PR-PL	—	29,6	70,4
<b>Subtotal</b>				<b>44,0</b>	<b>56,0</b>

(continua)

## Presidentes, Coalizões e Partidos na Câmara dos Deputados

(continuação)

Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão Governista	% de Cadeiras do Partido do Presidente	% de Cadeiras dos Partidos Aliados	% de Cadeiras dos Partidos Fora do Governo
<b>Militar II</b>					
C. Branco III jan. 1967-mar. 1967	ARENA	—	66,7	—	32,3
Costa e Silva mar. 1967-out. 1969	ARENA	—	66,7	—	32,3
Junta Militar nov. 1969-mar. 1970	ARENA	—	71,9	—	28,1
Médici mar. 1970-mar. 1974	ARENA	—	55,8	—	44,2
Geisel mar. 1974-mar. 1979	ARENA	—	55,8	—	44,2
Figueiredo mar. 1979-mar. 1985	ARENA/PDS	—	54,7	—	45,3
<i>Subtotal</i>			<b>62,1</b>	—	<b>37,9</b>
<b>Redemocratização</b>					
Sarney I mar. 1985-set. 1988	PMDB	PMDB-PFL	41,8	16,1	42,2

(continua)

Presidentes, Coalizões e Partidos na Câmara dos Deputados

(continuação)

Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão Governista	% de Cadeiras do Partido do Presidente	% de Cadeiras dos Partidos Aliados	% de Cadeiras dos Partidos Fora do Governo
<b>República de 1988</b>					
Sarney II out. 1988-mar. 1990	PMDB	PMDB-PFL	36,8	19,9	43,3
Collor I mar. 1990-abr. 1992	PRN	PDS-PFL-PTB (BLOCO)	—	47,9	52,1
Collor II abr. 1992-set. 1992	—	PDS-PFL-PTB (BLOCO)	8,0	44,7	47,3
Franco I out. 1992-ago. 1993	Sem Partido	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	—	52,9	47,1
Franco II set. 1993-dez. 1994	—	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PP	—	60,2	39,8
Cardoso I jan.1995-abr. 1996	PSDB	PFL-PTB-PMDB-PSDB	12,1	44,2	43,7
Cardoso II maio 1996-dez. 1998	—	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PPB	18,1	56,1	25,7
Cardoso III* jan. 1999-dez. 1999	PSDB	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PPB	18,5	53,6	27,9
<b>Subtotal</b>			<b>11,7</b>	<b>47,5</b>	<b>40,8</b>

Fontes: Amorim Neto (1995); Hippolito (1985); Santos (1990); Castello Branco (1978); Nicolau (1998); Banco de Dados Legislativos, CEBRAP.

\*Segundo mandato.

Argelina Cheibub Figueiredo

## GLOSSÁRIO

ARENA — Aliança Renovadora Nacional

PDC — Partido Democrata Cristão

PDS — Partido Democrático Social

PFL — Partido da Frente Liberal

PL — Partido Liberal

PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB — Partido Progressista Brasileiro

PR — Partido Republicano

PRN — Partido da Reconstrução Nacional

PSB — Partido Socialista Brasileiro

PSD — Partido Social Democrático

PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira

PSP — Partido Social Progressista

PT — Partido dos Trabalhadores

PTB — Partido Trabalhista Brasileiro

UDN — União Democrática Nacional

**ABSTRACT**

*Institutions and Politics in Horizontal Accountability*

The article presents an analysis of the parliamentary committees investigations formed in the lower house from 1946 to 1999. It examines the incidence of this type of oversight action under different political regimes and the use of other kinds of oversight activities in the period after the 1988 constitution. The article aims to show how institutional and political variables interact in accounting for congressional activation of existing oversight mechanisms and to discuss the conditions under which these actions may succeed. The author argues that the control of the agenda and the legislative process by the president and party leaders affects negatively congress members' incentives and their chances of success in oversight activities. The empirical focus is Brazil, but the conclusions can be more generally applied to countries with similar institutional design.

**Key words:** horizontal accountability; political institutions; Brazilian Congress

**RÉSUMÉ**

*Institutions et Politique: Le Contrôle Exercé par le Pouvoir Exécutif*

Dans cet article, on analyse les commissions parlementaires d'enquête créées à la Chambre des Députés entre 1946 et 1999. On y voit l'incidence de ce genre d'acte de contrôle dans des régimes politiques de différentes natures ainsi que l'usage d'autres mécanismes de contrôle dans la période qui a suivi la Constitution de 1988. On cherche à y montrer de quelle façon des variables institutionnelles et politiques peuvent aider à expliquer l'initiative du Congrès de déclencher les mécanismes de contrôle existants et de discuter dans quelles conditions cette action peut réussir. Selon l'auteur, le contrôle de l'organigramme et de la procédure législative exercé par le président et par les dirigeants des partis gêne les initiatives des parlementaires et les chances de succès dans leur action de contrôle. Bien que l'étude ne concerne que le Brésil, ses conclusions peuvent servir à d'autres pays à structure institutionnelle semblable.

**Mots-clé:** contrôle issu du pouvoir exécutif; institutions politiques; pouvoir législatif brésilien