

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
CENTRO DE ESTUDOS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS

**Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas:  
Brasil e EUA em perspectiva comparada**

Brasília, dezembro de 2005.

LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS

## **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas-CEPPAC, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora.

Orientadora: Profa. Dra. Maria das Graças Rua

Brasília, dezembro de 2005.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
CENTRO DE ESTUDOS E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

TESE DE DOUTORADO

**Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas:  
Brasil e EUA em perspectiva comparada**

Autora: Leany Barreiro de Sousa Lemos

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Profa. Dra. Maria das Graças Rua (UnB/ CEPPAC) – Orientadora

Prof. Dr. Luis Roberto Cardoso de Oliveira (UnB/ CEPPAC)

Profa. Dra. Sonia Ranincheski (UnB/ CEPPAC)

Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo (UnB/ Sociologia)

Profa. Dra. Fatima Anastasia (UFMG/ Ciência Política)

Suplente:

Profa. Dra. Ana Maria Fernandes (UnB/ CEPPAC)

*Eu não poderia ter companheiros melhores nessa jornada:  
Paola, Thiago, Phillip, três amores verdadeiros.  
Para vocês, e por vocês.*

## AGRADECIMENTOS

Aos colegas, funcionários e professores do CEPPAC e da UnB, pela oportunidade de convivência e de aprendizado sempre ricos. Agradeço especialmente a Tânia Mara e Maria Inez, pelo carinho e disponibilidade em me ajudar com o banco de dados; aos assistentes de pesquisa, Henrique Chaves Campos e Lívia Gadelha; e a minha orientadora, Profa. Maria das Graças Rua, pela confiança, paciência, seriedade profissional, amizade pessoal - e aquela pressão básica.

Essa pesquisa foi parcialmente desenvolvida com o apoio da *Fulbright Commission* e da *American Political Science Association*, por meio do programa *APSA/ Fulbright Congressional Fellowship*, do qual participei em 2003-2004. Nesse período, estive afiliada ao *Brazilian Studies Program*, no Centro de Estudos Latino-Americanos (CLAS), Georgetown University, e ao Centro de Altos Estudos Internacionais da John Hopkins University (SAIS). Agradeço o apoio financeiro, as oportunidades acadêmicas ímpares e a amizade de Jeff Biggs, diretor do programa na APSA; Naomi Moniz e Pedro Paulo Dossantos, diretora e coordenador do programa, respectivamente; professores e *staff* do CLAS. Aos meus colegas da *Congressional Fellowship*, meu muito obrigada pela oportunidade de convivência. Aos entrevistados, um especial obrigado por disporem de seu tempo para me atender.

No âmbito profissional, agradecimentos aos meus chefes, que sempre me deram todo o apoio em perseguir uma vida dupla, entre a academia e a burocracia: Darcy Ribeiro (*in memoriam*), Roberto Freire e Ana Júlia Carepa, no Senado brasileiro, e Jim McDermott, na Câmara norte-americana. Conviver com vocês foi, e tem sido, uma grande oportunidade de aprendizado sobre a política e seus desdobramentos. Obrigada por compreender que os objetivos de uma e outra vida não são conflitantes, mas complementares.

No Senado, ainda, agradecimentos aos meus colegas e amigos de todos os gabinetes por que passei e, especialmente, pelos que, no último ano e meio, me apoiaram na empreitada, dividindo comigo um pouco do ônus do doutorado, sabendo que não terão bônus. Haroldo, Rogério, Michele, Zé Roberto, Aline, Cristo, Bela, Clarissa, Eliza, sem vocês seria muito mais árduo. A Mariinha (Maria Neves de Oliveira Silva), da Biblioteca do Senado, um agradecimento especial por ser tão competente.

Aos amigos do peito, companheiros que lêem, revisam, criticam comigo, e com quem ainda converso sobre a vida: Joaquim, Paolo Ricci, Marisa Von Bülow, Luisa Bou. E ao trio que me incentiva em todas as horas, mesmo de longe – Nina Luttmer, Miriam Vieregger e Maria Baron. Muitos ficaram de fora, mas entenderão que estão representados nessas pessoas.

Por último, os mais importantes: meus pais, os ambiciosos Avani e Leonardo (construiu tijolo por tijolo o Congresso), que emigraram de Itaporanga-PB para construir a capital; minhas irmãs Cassinha, Ana e Fátima (*in memoriam*); sobrinhada, Léo e Rafa; e minha cria, Phillipa, Paola e Thiago, que nesses 5 anos cresceram muito mais do que eu pude ver. A gente agora vai poder tirar férias de verdade.

## RESUMO

O presente trabalho traz duas contribuições fundamentais: conhecimento empírico sobre condicionantes do controle horizontal do poder legislativo sobre o poder executivo, área negligenciada dos estudos legislativos; e o fato de constituir-se em estudo comparativo, área também pouco explorada academicamente. Meu argumento é o de que o controle horizontal deve ser compreendido a partir de condicionantes postos por preferências individuais, estrangimentos institucionais e questões conjunturais. A partir da literatura sobre produção legislativa, derivei dez hipóteses de trabalho que dizem respeito ao volume e tipo de controle horizontal exercido no Brasil (1988-2004) e nos Estados Unidos da América (1973-2000), a partir de sete variáveis independentes: a) partido político e/ ou ideologia; b) calendário eleitoral; c) bicameralismo; d) organização legislativa (aplicada exclusivamente no Brasil); e) governo dividido, ou tamanho da coalizão; f) apoio presidencial; g) efeito lua-de-mel. Para proceder-se às análises, foi montado extenso banco de dados com 3.114 casos, no Brasil, e mais de 47 mil casos, nos EUA. Num primeiro momento, a análise centrou-se na descrição de instrumentos e modelos de controle nos dois países, verificando-se que os EUA apresentam-se como um modelo jurisdicional *ex ante*, de atuação nos processos de governo, e o Brasil um modelo constitucional *ex post*, em que o controle é feito pontualmente, nas atividades de governo. Num segundo, prosseguiu-se aos testes das dez hipóteses. Ambos os países têm um volume aproximado de controle do poder executivo, variando, entretanto, nos instrumentos utilizados para realização do controle. Além disso, os sistemas apresentam organização interna distinta: no Brasil, privilegia-se o plenário; nos EUA, o sistema de comissões. No que diz respeito ao volume de controle, verificou-se que Brasil e EUA são semelhantes no ativismo dos senados e no fato de que o volume de controle é indiferente ao apoio da opinião pública ao presidente, aos partidos e/ ou ideologias e à existência de governo dividido ou de coalizões maiores ou menores. No que diz respeito à escolha do tipo de controle – classificados como de alarme ou patrulha (McCubbins e Schwartz, 1984) –, os dois países são semelhantes em que há uma preferência geral por patrulhas, independentemente de casa legislativa e de calendário eleitoral, embora as preferências dos senados sejam mais intensas do que as das câmaras. De outro lado, os dois países diferem em que o calendário eleitoral e o efeito de lua-de-mel são relevantes para explicar alterações no volume de controle no Brasil, mas indiferentes nos EUA. As conclusões apontam, assim, para a prevalência de preferências individuais sobre os demais aspectos; sobre a importância de aspectos institucionais (aqui, o bicameralismo); e, por último, de que aspectos conjunturais variam de caso a caso, devendo ser mais profundamente investigados em futuras pesquisas.

Palavras-chave: legislativo; congresso; controle horizontal; *accountability*; estudos comparativos; Estados Unidos da América; Brasil.

## ABSTRACT

This dissertation brings two main contributions: it adds empirical knowledge to the neglected area of horizontal accountability performed by legislatures; and it is a comparative study, generally a less than satisfactory aspect of academic studies. My argument is that horizontal accountability must be analyzed from the perspective of how individual preferences, institutional constraints and external events influence results I draw ten hypotheses from the literature on legislative output, regarding two dependent variables - volume and type of horizontal accountability performed by congresses in Brazil (1988-2004) and United States of America (1973-2000). The independent variables were: a) political party and/ or ideological preferences; b) electoral cycles; c) bicameralism; d) internal legislative organization (exclusively applied to the Brazilian case); e) divided government or the coalition size; f) presidential support; g) honeymoon effect. A broad database was especially built for the purpose of this dissertation, with 3,114 cases for Brazil and more than 47 thousand hearings for the United States. Firstly, I focused on describing instruments and styles of horizontal accountability from the Legislative branch in both countries. The USA model is a judicial *ex ante* one, with broad jurisdiction over government processes; the Brazilian model is a constitutional *ex post* one and oversight is punctual, over government activities. Also, Brazilian legislative organization is centralized and privileges the Floor, whereas the US organization is decentralized and privileges the committee system. Secondly, I tested the ten hypotheses. I found that Brazil and USA legislatures are very similar regarding the volume or amount of oversight, varying in the type of instrument used to control the executive branches. They are also similar in that both have very active senates; the party or ideology do not affect the amount of oversight; as do not divided government (for the USA), coalition size (for Brazil) and presidential support from public opinion. As far as the type of oversight is concerned – the influential police patrols and fire alarms distinction from McCubbins and Schwartz (1984) -, both countries are similar in their preference for police patrols, no matter the chamber (upper or lower) or the electoral cycles, though upper chambers have shown a stronger preference to patrols than lower chambers. Distinctions arise from how electoral cycles and honeymoon periods affect oversight in the two countries: they are relevant to explain variation in the amount of oversight in Brazil, but not in the US. Results point out, therefore, to a pattern of individualistic preferences prevailing over the other two sets of variables, though the importance of some institutional ones, namely, bicameralism. External aspects vary from case to case and should be more investigated in future experiments.

Key words: legislatures; Congress; horizontal accountability; oversight; comparative studies; United States of América; Brazil.

## Lista de Figuras e Quadros

### *Figuras*

4.1. Média mensal de audiências públicas por governo, Senado Federal, Brasil, 1988-2004.....	93
4.2. Temas preferenciais do controle legislativo nas audiências públicas, Brasil, 1988-2004.....	95
5.1. Distribuição dos instrumentos de controle legislativo pelo espectro ideológico, Brasil, 1988-2004.....	114
5.2. Média mensal de controle segundo dominância partidária, EUA, 1973-2000.....	117
5.3. Ciclos eleitorais e requerimentos de informação, Brasil, 1988-2004.....	119
5.4. Ciclos eleitorais e propostas de fiscalização e controle e convocação de ministros, Brasil, 1988-2004.....	120
5.5. Ciclos eleitorais e audiências públicas, Brasil, 1988-2004.....	120
5.6. Ciclos eleitorais e total das audiências públicas, EUA, 1973-2000.....	122
5.7. Ciclos eleitorais e audiências públicas de controle, EUA, 1973-2000.....	123
5.8. Ciclos eleitorais e tipo de controle, Brasil, 1988-2004.....	126
5.9. Ciclos eleitorais e tipo de controle, EUA, anos selecionados.....	127
6.1. Média parlamentar/ano de controle horizontal em câmaras e senados, Brasil e EUA.....	139
6.2. Propostas de controle de alarme e patrulha, por casa legislativa, Brasil e EUA, anos selecionados.....	141
6.3. Média parlamentar de controle por casa e órgão legislativo, Brasil, 1988-2004.....	147
6.4. Órgão legislativo e tipo de controle, Brasil, 1988-2004.....	150
7.1. Relação dos partidos com o Governo e volume do controle horizontal, Brasil, 1988-2004.....	156
7.2. Governos, base governista e controle horizontal, Brasil, 1988-2004.....	158
7.3. PSDB, PT e controle horizontal no governo e na oposição, Brasil, 1988-2004.....	160
7.4. Média de audiências públicas por ano e casa legislativa, EUA, 1973-2000.....	164
7.5. Apoio presidencial e volume de controle horizontal, EUA, 1973-2000.....	170
7.6. Média mensal de controle horizontal em períodos de lua-de-mel, Brasil.....	174
7.7. Média mensal de controle horizontal em períodos de lua-de-mel, EUA.....	175

### Quadros

4.1. Quadro-resumo do controle horizontal no Brasil e nos EUA.....	102
7.1. Governos divididos e unificados, EUA, 1973-2000.....	163
8.1. Quadro-resumo dos resultados de hipóteses sobre controle horizontal, Brasil e EUA.....	184
8.2. Semelhanças e diferenças entre Brasil e EUA, quanto aos modelos de controle e teste de hipóteses.....	191



*Lista de Tabelas*

3.1. Evolução quantitativa do controle horizontal no Congresso dos EUA, em comparação com a atividade legislativa, 1961-1997.....	53
3.2. Audiências públicas por casa legislativa, EUA, 1947-2000.....	65
3.3. Freqüência e eficácia das técnicas de controle no Congresso norte-americano.....	68
3.4. Audiências públicas por tema e casa legislativa, EUA, 1973-2000.....	70
3.5. Freqüência de discussões informais entre altos servidores das comissões e servidores do Executivo, por Câmara (%), EUA.....	74
4.1. Proposições legislativas X proposições de controle, Brasil, 1988-2004.....	77
4.2. Resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), Brasil, 1946-2000.....	85
4.3. Requerimentos de informação, por governo, Brasil, 1988-2004.....	88
4.4. Convocações de ministros, Brasil, 1988-2004.....	89
4.5. Propostas de fiscalização e controle por casa legislativa, Brasil, 1988-2004.....	91
4.6. Audiências públicas por governo e casa legislativa, Brasil, 1988-2004.....	92
4.7. Temas das audiências públicas por casa legislativa, Brasil, 1988-2004.....	94
5.1. Distribuição de controles por partidos políticos e espectro ideológico, Brasil, 1988-2004.....	113
5.2. Distribuição de audiências de controle por partidos políticos (progressistas-conservadores), EUA, 1973-2000.....	116
5.3. Ciclos eleitorais e tipo de controle, Brasil e EUA, anos selecionados.....	128
6.1. Uso dos instrumentos de controle por casa legislativa, Brasil, 1988-2004.....	135
6.2. Total de audiências públicas, porcentagem de controle e média parlamentar/ ano, EUA.....	137
6.3. Freqüência de audiências públicas de controle por casa legislativa e comissão, EUA.....	138
6.4. Médias individuais para propostas de alarme e controle, por casa legislativa, EUA e Brasil..	142
6.5. Organização legislativa e volume de controle horizontal, Brasil, 1988-2004.....	145
6.6. Órgãos legislativos e tipo de controle, Brasil, 1988-2004.....	150
7.1. Presidentes e controle horizontal segundo base de apoio no congresso, Brasil, por governos.	158
7.2. Número de propostas/ ano apresentadas por PSDB e PT, no governo e na oposição, Brasil, 1988-2004.....	160
7.3. Distribuição de audiências públicas de controle e governo dividido, EUA, 1973-2000.....	165
7.4. Apoio presidencial e controle horizontal, por categorias, EUA, 1973-2000.....	170
7.5. Apoio presidencial e controle horizontal, por categorias, Brasil, 1988-2004.....	171
7.6. Lua-de-mel e controle horizontal, Brasil.....	173
7.7. Lua-de-mel e controle horizontal, por casa legislativa, EUA, 1973-2004.....	174

*Lista de Abreviaturas*

CRS – Congressional Research Service  
GAO – *Government Accountability Office*  
TCU – Tribunal de Contas da União  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Progressista  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PPR – Partido Progressista Renovador  
PPS – Partido Popular Socialista  
PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira  
PST – Partido Social Trabalhista  
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PV – Partido Verde

## SUMÁRIO

Agradecimentos.....	v
Resumo.....	vi
<i>Abstract</i> .....	vii
Lista de Figuras e Quadros.....	viii
Lista de Tabelas.....	ix
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	x
1. Introdução: Democracia, Separação de Poderes e Controle Horizontal.....	1
1.1. Pergunta de Pesquisa.....	10
1.2. Metodologia.....	16
1.3. Plano da tese.....	22
2. Perspectivas Teóricas: o que pode afetar o controle horizontal? .....	25
2.1. Controle horizontal: definição e tipologia.....	26
2.2. O Controle Legislativo: três abordagens teóricas e hipóteses de trabalho...29	
2.2.1. Preferências individuais.....	31
2.2.2. O papel das instituições.....	34
2.2.3. Relações com o Presidente.....	42
3. O Controle Legislativo nos Estados Unidos da América.....	51
3.1. Na Constituição: quais os direitos implícitos? .....	54
3.1.1. Processo de autorização como controle do Executivo.....	54
3.1.2. O Processo de apropriação como controle do Executivo.....	55
3.1.3. Processo de aprovação de autoridades.....	56
3.1.4. <i>Impeachment</i> .....	58
3.2. Estatutos, regras e leis: direitos explícitos.....	59
3.2.1. Instrumentos legislativos para obtenção de informações.....	62
3.2.2. Audiências públicas.....	65
3.2.3. Veto legislativo.....	71
3.2.4. Cláusulas específicas dos regimentos.....	72
3.3. Controles informais – fora dos estatutos, dentro da rotina congressional.....	73
3.4. Considerações finais.....	74
4. O Controle Legislativo no Brasil.....	76
4.1. O Processo orçamentário e o poder autorizativo.....	79
4.2. Processo de aprovação de autoridades.....	81
4.3. <i>Impeachment</i> .....	83
4.4. Poderes investigativos.....	83
4.5. Instrumentos legislativos para obtenção de informações.....	85
4.6. Audiências públicas.....	91
4.7. Sobre controles informais - uma nota.....	96
4.8. Considerações Finais.....	96
4.9. Resumindo semelhanças e diferenças de EUA e Brasil.....	98
5. Afiliação Partidária, Ciclos eleitorais e Controle Horizontal.....	103

5.1.	Um pouco mais sobre metodologia.....	103
5.2.	Teste 1: afiliação partidária e/ ou ideologia e controle horizontal.....	112
5.3.	Teste 2: o calendário eleitoral afeta o volume de controle horizontal?....	118
5.4.	Teste 3: os ciclos eleitorais afetam o tipo de controle?.....	124
6.	Bicameralismo, Descentralização e Controle Horizontal.....	131
6.1.	Teste 4: o bicameralismo pode afetar o volume do controle horizontal?..	131
6.2.	Teste 5: o bicameralismo pode afetar o tipo de controle horizontal?.....	139
6.3.	Teste 6: a organização legislativa afeta o volume do controle horizontal?143	
6.4.	Teste 7: a organização legislativa afeta o tipo de controle horizontal?.....	148
7.	Governo dividido, Apoio presidencial, Efeito lua-de-mel e Controle Horizontal.....	153
7.1.	Teste 8: governo dividido - ou tamanho da coalizão - afetam o volume do controle horizontal? .....	155
7.2.	Teste 9: o apoio ao presidente afeta o volume de controle horizontal?.....	168
7.2.	Teste 10: o período de lua-de-mel afeta o volume de controle horizontal?.....	172
8.	Conclusões.....	178
9.	Referências bibliográficas.....	192
10.	Anexos e Apêndices.....	208
10.1.	Anexo A – Casos de <i>Impeachment</i> nos EUA.....	208
10.2.	Apêndice A – Controle legislativo na Constituição de 1988.....	211
10.3.	Apêndice B – Controle legislativo nos Regimentos Internos.....	214
10.4.	Apêndice C – Lista de cargos submetidos a aprovação do Senado, Brasil.....	219
10.5.	Apêndice D – Entrevistas realizadas, EUA.....	221
10.6.	Apêndice E – Entrevistas realizadas, Brasil.....	222
10.7.	Apêndice F - Livro de códigos e outras informações, Brasil.....	223
10.7.1.	Livro de Códigos.....	223
10.7.2.	Lista de governos, calendário eleitoral e lua-de-mel.....	228
10.7.3.	Lista de partidos por espectro ideológico.....	229
10.7.4.	Partidos da coalizão de governo.....	229
10.7.5.	Amostragem dos requerimentos de informação.....	230
10.7.6.	Lista de comissões do congresso brasileiro.....	232
10.8.	Apêndice G – Livro de Códigos e outras informações, EUA.....	233
10.8.1.	Livro de Códigos.....	233
10.8.2.	Fonte e observações sobre audiências públicas.....	237
10.8.3.	Calendário eleitoral e períodos de lua-de-mel.....	239
10.8.4.	Lista das comissões do congresso norte-americano.....	240

“Os verdadeiros inimigos da democracia situam-se nos extremos de cada campo; são hiper-realistas que negam todos os ideais; ou os hiperidealistas que negam todos os fatos”.

Sartori (1987a:116)

## 1. Democracia, Separação de Poderes e Controle Legislativo

O objetivo desse trabalho é aplicar teorias explicativas da produção legislativa para o controle legislativo – sinônimo, nesse trabalho, de controle parlamentar ou horizontal, definido como o controle realizado pelo poder legislativo sobre o poder executivo, no que diz respeito ao acompanhamento das atividades de governo – em duas democracias presidencialistas: o Brasil e os Estados Unidos da América, segundo a perspectiva de que o controle horizontal é afetado por variáveis institucionais, políticas e conjunturais. Do ponto de vista empírico, serão respondidas as seguintes perguntas: a) afiliação partidária e/ou ideologia afetam a decisão de exercer o controle? b) ciclos eleitorais, bicameralismo e descentralização legislativa afetam volume e tipo do controle? c) a relação dos partidos políticos com o presidente afetam o volume do controle exercido pelos parlamentares? d) o apoio da opinião pública ao presidente e períodos iniciais de mandato afetam o volume do controle exercido sobre o poder executivo?

Entretanto, é preciso antes contextualizar o papel do controle horizontal na teoria democrática e sua relação com o outro controle fundamental: o controle vertical, exercido pelos eleitores sobre os eleitos. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que “democracia” é um construto fragmentado e fluido no tempo, cuja tradição remonta a Aristóteles e Platão. Sua validade e coerência são recorrentemente afirmadas e contestadas [Sartori, 1987b:17-18]. Schumpeter, nos anos 40, traduziu a democracia por uma fórmula reduzida e que passou a ser amplamente aceita, embora não sem polêmica: um método de formação de governo, resultado da competição entre elites alternativas (Schumpeter, 1983)<sup>1</sup>, visão posteriormente complementada com elementos sociais, na poliarquia de Dahl (1997).

---

<sup>1</sup> A definição de Schumpeter resolveu um dilema fundamental: o de se caracterizar a democracia pelos seus fins, o que favoreceria determinados bens e valores em detrimento de outros, discussão prevalente nos séculos XVIII e XIX.

Tanto a acepção contemporânea quanto a acepção das democracias antigas guardam um preceito básico: o de que a legitimidade do poder deriva de sua origem, na emanção da vontade popular. Na democracia, governados e governo devem aceitar o princípio de que a administração será periodicamente avaliada verticalmente, pelos eleitores, a quem é dada a prerrogativa máxima de retirar ou alçar alguém, e/ou algum grupo, ao poder.

Essa é, portanto, a idéia primeira e fundamental do controle dentro da teoria democrática: o *controle vertical*, muitas vezes referido como *accountability* vertical – aquele exercido pelos eleitores sobre os eleitos<sup>2</sup>. Mas ao lado desse controle, a idéia de controle horizontal esteve também presente desde a democracia ateniense – quando o preceito básico era o exercício do poder de maneira direta, sem as intermediações das democracias modernas ou representativas (Sartori, 1987a)<sup>3</sup> -, por meio de mecanismos para impedir excessos de concentração de poder, ou o que veio a chamar-se *encroachment* – ou “enraizamento” – de autoridades nos cargos.<sup>4</sup> Alguns exemplos são eleições para cargos por todos e dentre todos; preenchimentos aleatórios de cargos públicos, com mandatos curtos, fixos e sem recondução, exceto para militares; inexistência de mandatos vitalícios, dentre outros. Além disso, órgãos democraticamente constituídos exerciam a *accountability* e julgavam os “crimes contra o Estado” (*eisangelia*), seja verticalmente, na assembleia, seja horizontalmente, pelas cortes e Conselho dos Quinhentos, que exercia também o escrutínio obrigatório de funcionários quando deixavam os cargos (*dokimasia* e *euthynai*) (Held, 1998; Elster, 2003).

---

<sup>2</sup> Embora tenha-se argumentado que a democracia eleitoral diz respeito muito mais sobre as escolhas do eleitorado do que sobre alguma *accountability* vertical inerente entre eleitores e eleitos (Przeworski, Stokes e Manin, 1999).

<sup>3</sup> Ali, a democracia estava ligada a um princípio de virtude cívica que correspondia à dedicação ao Estado e subordinação da vida privada aos assuntos públicos, embora fosse altamente restritiva: o caráter excludente da democracia ateniense precluía a participação de escravos, mulheres e estrangeiros (*metics*). *Thetes*, o grupo de renda mais baixa, era excluído dos cargos, mas não de votar na Assembleia ou servir como jurado nas Cortes Populares (Held, 1998; Elster, 2003). Mas essa concepção primeira de democracia teve caráter único, por poder realizar-se somente em pequenas comunidades homogêneas e foi, posteriormente, descartada pelos teóricos liberais.

<sup>4</sup> A distinção do poder antiga (*kratos*) - sem delimitações na esfera da economia e da vida privada – será derrubada por Hobbes (2000) e Maquiavel (1994), que distinguem a autonomia do Estado na vida moderna. Vale lembrar que as visões pré-modernas eram dominadas pelo holismo, em contraposição à visão moderna, em que a existência moral, política, econômica e cultural passa a ser o indivíduo (Weber, 2002).

Outros sistemas antigos supunham igualmente elementos de controle horizontal: em Roma instituições regulavam o governo, e incluíam o tribunato – que estabelecia freios nas pretensões dos nobres contra a plebe e também nas pretensões entre os nobres –, o Senado, o processo de eleição para magistrados e o processo legislativo (cf. Maquiavel, 1994). Também nas cidades-república do norte italiano, em fins do século XII, a *podestà*, gabinete executivo e judiciário, era escolhido e respondia a um conselho, que controlava os postos mais altos do gabinete. Em última instância, os cidadãos da cidade controlavam o conselho (Skinner, 1992). Co-existiam, portanto, as duas modalidades de controle: a vertical, eleitores-eleitos, embora restritamente, e a horizontal, entre elites<sup>5</sup>. Tais concepções evoluíram e foram substituindo, ao longo do tempo, a confiança nos cidadãos virtuosos pela delimitação da esfera da política e promoção de um equilíbrio entre cidadãos e governos (Pocock, 1975).

Dessa evolução adviria a fórmula da democracia representativa liberal que, nos seus cânones, diria mais respeito aos limites do poder – ou seja, ao seu controle - do que a sua forma de distribuição<sup>6</sup> (Bobbio, 1988). Essa via propõe barreiras para o exercício arbitrário e ilegítimo do poder, desencorajando abusos e ilegalidades por meio de mecanismos como o controle do Executivo, do Legislativo, magistratura independente do poder político e autonomia do governo local frente ao central. O controle horizontal é introduzido por instituições que impedirão a tirania, preocupação central dos modernos.<sup>7</sup>

Essa questão dos limites aos poderes políticos sancionados surge, de fato, a partir de Locke, é aprofundada e detalhada por Montesquieu (1995) e defendida por Madison (1787). Influenciado por Tocqueville (1977), John S. Mill (1991) apontará aos perigos de um

---

<sup>5</sup> Apesar das semelhanças com Roma em alguns dos aspectos constitutivos da vida política e institucional de Atenas, alguns reforçam que a última é considerada democracia, e a primeira oligarquia, porque dominada por uma elite que controlava todos os aspectos da vida política. O próprio termo democracia era desconhecido até o século XIII, e quando passou a ser usado era nos termos de Aristóteles (1981) – como a corrupção de uma forma de governo. Além disso, a formação dos conselhos e da *podestà* eram altamente conflituosos por não permitirem a inclusão dos diversos grupos e não raro os conflitos eram resolvidos de maneira violenta.

<sup>6</sup> Rousseau via como problemática a noção de representação e preferia a eleição como elemento definidor de sua doutrina em que o povo não delega nunca seu poder e nunca renuncia ao exercício mesmo – o que origina a “Vontade Geral”, uma construção em si mesma e não a soma da vontade dos indivíduos (1999). Tal fato tornava seu modelo, como ele mesmo reconheceu, irrealizável, a não ser numa pequena república.

<sup>7</sup> Nesse momento, a tradição liberal passa a pregar a liberdade contra o tirano, com Hobbes (2000), e assinala a delimitação e divisão legal do poder público, marco inicial do constitucionalismo de Locke (1994).

grande aparato de Estado e da tirania que pode deprender da burocracia – o que resulta na necessidades de controles<sup>8</sup>. Assim, o controle da burocracia pelo parlamento adquire papel central (Mill, 1991). Esse problema da contenção de um poder absoluto é o centro da atenção dos constitucionalistas que encontram, na limitação do poder *via instituições*, a única solução possível contra seu abuso.

A engenharia horizontal defendida pelos liberais - controles dentro da esfera política - está igualmente articulada com mecanismos políticos de *accountability* vertical, propostos por Bentham (1960) e James Mill (1937) - voto secreto, eleições regulares e competitivas, que resultariam na impessoalidade do poder. A doutrina liberal, assim, apresenta tanto o controle societal quanto o institucional.

No início do século XX, a idéia do progresso, que animou toda a engenharia institucional do século XIX, entra em crise. Como decorrência, o conceito de democracia aos poucos passa a ser, no máximo, uma maneira de escolher os tomadores de decisão e de impedir seus excessos<sup>9</sup>. Segundo Weber (1993), num mundo desencantado, em que a racionalização erodiu sistemas de crenças e a ciência e a técnica predominam, a política só pode ser baseada em questões procedimentais: liberdade de escolha e mecanismos que garantam a competição de valores. A democracia possível seria o equilíbrio entre autoridade política, lideranças hábeis, boa administração e certo grau de *accountability*, com eleitores aptos a dispensar os líderes incompetentes.

Essa abordagem será traduzida com impacto no pós-guerra, por Schumpeter, com a teoria da democracia competitiva: “o *método democrático* é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” [Schumpeter,1983:57. *Grifo meu*]<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Mill (1991) também critica a regra da maioria, definindo-a como outro elemento tirano, e aponta para regras da minoria como salvaguardas das liberdades.

<sup>9</sup> Michels (1982), por exemplo, em sua formulação da lei de ferro da oligarquia – onde há organização, há oligarquização -, afirma que inexiste a democracia, porque não há sequer competição entre as elites, já que todas as organizações dominam o processo político e elas são necessariamente oligárquicas.

<sup>10</sup> Para críticas a Schumpeter, cf. Manin, 1987; Held, 1998; Duncan e Lukes, 1963; Thompson, 1984.



A democracia constitui-se assim de um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, ao conceder a determinados indivíduos o poder de decidir sobre todos os temas, como conseqüência de terem conseguido, com sucesso, o voto popular (Schumpeter, 1983: 269). Longe de prometer igualdade ou as melhores condições para o desenvolvimento humano por meio da participação, a democracia é, somente, a tomada de decisões por agentes públicos, legitimada por eleições periódicas de elites políticas em competição.

O controle vertical é o cerne dessa doutrina: a substituição de governos pelos cidadãos protege-os contra lideranças inamovíveis. O risco da tirania se distancia à medida que os eleitores podem mudar o governo e existem alternativas entre pelo menos duas plataformas bastante distintas. O melhor remédio contra a tirania é a competição entre elites e a possibilidade de substituí-las a partir da base social. E, embora as decisões sejam tomadas por poucos, as eleições funcionam como registro dos desejos dos cidadãos<sup>11</sup>.

Dahl (1961) renova o debate de Schumpeter ao tirar o foco das organizações políticas e discutir a participação a partir de grupos de vários tipos e tamanhos<sup>12</sup>. No pluralismo, que ganha vigor nos anos 50 e 60 e se desenvolve nas décadas seguintes, a distribuição de poder obedece a muitos determinantes e, em conseqüência, há diversos centros de poder<sup>13</sup>, que é desagregado e não-cumulativo. Essa é uma visão oposta à de Schumpeter, para quem a concentração de poder nas elites políticas é inevitável.

No pluralismo, o controle está implícito nas eleições livres e periódicas e na multiplicidade de comando e difusão do poder (Sartori, 1987) Dahl não negou o significado de *checks and balances* entre os poderes – “a lição antiga e recorrente das poliarquias é que independência

---

<sup>11</sup> Cinco condições devem ser atendidas na democracia de Schumpeter: a) o calibre dos políticos deve ser alto; b) competição entre os partidos e líderes rivais deve ser restrita a um número de questões políticas específicas; c) uma burocracia bem treinada; d) auto-controle democrático; e) cultura capaz de tolerar diferenças de opinião. Reconhece ainda diversos aspectos das democracias liberais ocidentais: a competição entre partidos pelo poder político; o papel das burocracias; a centralidade das lideranças; a propaganda política; a grande quantidade de informações e como, apesar disso, os eleitores permanecem pobremente informados.

<sup>12</sup> Como contraponto ao elitismo competitivo que punha ênfase na elite política, o pluralismo tenta explicar padrões de interação, competição e conflito mais complexos, integrando Estado e sociedade.

<sup>13</sup> Os famosos pré-requisitos da poliarquia de Dahl – uma aproximação do mundo real, que enfrenta uma agenda mais ampla e inclusiva de elementos do que a Schumpeteriana - estão baseados no consenso sobre as regras e procedimentos; consenso sobre o leque das opções políticas; e consenso sobre a legitimidade da participação política.

em excesso é opressiva” [Dahl, 1997:205], mas diminuiu o valor de regras constitucionais, se comparadas às regras e práticas não-constitucionais<sup>14</sup>.

Assim, o controle é um pressuposto das doutrinas democráticas, tanto na modalidade vertical quanto na horizontal, com variação no grau de importância atribuído ao segundo. Algumas correntes defendem, por exemplo, que somente o controle de elites por não-elites (o vertical) é possível. Os poderes independentes que constituem o aparato estatal teriam mandatos distintos, cada um com sua *accountability* vertical. Nessa visão, tais poderes não poderiam ser, por definição, *accountable* entre si (Moreno, Crisp e Shugart, 2003; Shugart e Carey, 1992).

Entretanto, acredito que, apesar do controle vertical preceder em importância o horizontal, e o segundo só fazer sentido se estiver condicionado aos interesses postos a partir do primeiro, a oportunidade de conjugar ambos os controles aperfeiçoa o sistema democrático, dadas as limitações do controle vertical (Przeworski, Manin e Stokes, 1999). Como afirmam Anastásia e Melo (2002), “o desempenho adequado dos mecanismos de *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os autores”. Assim, a questão dos limites aos poderes políticos e do controle mútuo dos diversos ramos do poder deve ser considerada numa redefinição de democracia em que o controle horizontal atue de maneira complementar ao controle vertical.

A primeira razão para retomar esse debate advém da periodicidade das eleições: a substituição de elites não ocorre a qualquer tempo - a não ser por excessos criminosos -, mas somente com intervalos relativamente longos, o que compromete parte do argumento do controle vertical.

---

<sup>14</sup> Críticos do pluralismo, Bachrach e Baratz (1962) afirmam que pessoas e grupos podem exercitar o poder ao retirar da agenda temas fundamentais ou evitar o surgimento do conflito político, num processo de não-tomada de decisão. Nos anos 80, uma nova onda pluralista reconhece que o “capitalismo corporativo tende a produzir desigualdades tão grandes na distribuição de recursos econômicos e sociais a ponto de severamente violar a igualdade política e, assim, o processo democrático”. (Dahl, 1985: 52).

A segunda é que, mesmo com uma conexão satisfatória entre eleitores-eleitos durante os intervalos entre as eleições, permanecem os dilemas postos pelo tamanho e complexidade da máquina estatal. Um problema diz respeito ao comportamento da burocracia e formas de controlá-la: os cidadãos e cidadãs só podem fazê-lo indiretamente, uma vez que “instituições democráticas não contêm mecanismos que permitiriam aos cidadãos sancionar diretamente as ações legais dos burocratas. Eles podem, no máximo, considerar o desempenho da burocracia ao sancionar os comportamentos dos políticos eleitos” [Przeworski, Stokes e Manin, 1999:21]. Assim, instituições secundárias, ao realizarem o controle horizontal do governo, evitariam a expansão do domínio irrefreado nas modernas democracias e, portanto, o exercício tirânico do poder.

Um terceiro motivo para o reforço dos sistemas de controle por instituições secundárias é o *insiders' wisdom*. Aqueles que trabalham no ou para o aparato estatal têm condições favoráveis para conhecer seu funcionamento, falhas e vícios. Tais instituições – especialmente os poderes legislativo e judiciário – são dotadas de *expertise* que contrasta com as condições de conhecimento de fora do aparato. Em geral, têm mais condições de enfrentar a concentração de informações e as complexidades do poder executivo. A experiência anterior de parlamentares nesse poder e carreiras legislativas e judiciárias de décadas favorece o conhecimento do Estado e o acesso a informações privilegiadas<sup>15</sup>.

Essa tarefa de “vigiar e controlar o governo” como complementação da *accountability* vertical foi retomada com vigor nos anos 1990. A *accountability* horizontal se realizaria por meio de poderes relativamente autônomos (intra-estatais), capazes de questionar, e eventualmente punir, o exercício impróprio de responsabilidades de uma dada autoridade e apresentaria três dimensões: quem exerce (agências estatais); em que consiste (sanções, *impeachment*, *oversight*); e sobre quais ações ou omissões será exercida (O'Donnell, 1998). Mas qual seria o poder intra-estatal ideal para a realização desse controle?

---

<sup>15</sup> Cf., para expertise profissional dos parlamentares no Brasil, Lemos (2003) e Santos (2000); para os EUA, cf. Davidson e Oleszek (2004).

Ao detalhar a teoria da separação dos poderes, Montesquieu afirmava que “(...) tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos” e apontava para o perigo de “quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo da magistratura, o poder Legislativo está reunido ao poder Executivo (...), pois se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleça leis tirânicas para executá-las tiranicamente (...)” [Montesquieu, 1995: 119]. Mas não definiu o papel de uma instituição relativamente a outra: a repartição de poderes em si é o centro do sistema de controle.

Da mesma forma, a competição entre os diferentes poderes anima o sistema de “frustrações mútuas” defendido pelos *founding fathers* americanos, em que “a ambição é alimentada para contrabalançar a ambição” (Madison, 1788), mas também sem a definição de papéis ou prerrogativas de um sobre o outro poder. A competição é o preventivo contra a corrupção e as regras diferentes de composição de cada um dos poderes rivais, com calendários não-coincidentes, garantiriam a competição necessária, pela heterogeneidade resultante (Morgenstern e Manzetti, 2003).

John Stuart Mill é o único autor, dentre os clássicos liberais, que dá ao Legislativo papel de destaque à função específica do controle. Sua concepção baseia-se no “órgão”, “assembléia” ou “parlamento” como fórum para os debates, mas, sobretudo para a crítica, discussão e fiscalização da ação governamental – ação que ao Executivo compete: “*a função específica da assembléia representativa é vigiar e controlar o governo; é jogar as luzes da publicidade sobre seus atos; é compelir o governo à completa exposição e justificação de todos esses atos*” [Mill, 1964: 104, grifo meu].

Contemporaneamente, O’Donnell coloca igualmente o Legislativo como principal instância de *accountability horizontal*, seguida do judiciário<sup>16</sup>. Shapiro (2003) concede ênfase ao segundo: a revisão judicial pelas cortes seria o instrumento de controle da

---

<sup>16</sup> Ao lado da intervenção de atores transnacionais e de arranjos institucionais como o federalismo, em que a descentralização parece vertical, mas pode ser entendida como uma forma de *checks and balances* horizontal (O’Donnell, 1998; Fox, 2000).

dominação (Shapiro, 2003). A crítica ao legislativo e a sua debilidade institucional para o controle repousa no argumento de que os representantes representam mais alguns setores do que outros e são vulneráveis a interesses específicos, além do perigo de sua atrofia como classe profissional [2003:58].

Mas essas críticas podem ser igualmente aplicadas aos magistrados. Embora sejam essenciais em sistemas tri-partites de divisão do poder, têm um problema de legitimidade: tecnicamente exercem o controle e não raramente o fazem com conteúdo político, mas sua escolha não depende, em muitos casos, da competição por votos<sup>17</sup>. Como coloca Dahl (2002): como um corpo não-eleito pode tomar decisões que afetam a vida e o bem-estar de milhões de pessoas? A pressão que sofrem não vem de eleitores, mas atendem a preferências diversas, inclusive suas próprias, suas ideologias e vieses. Além disso, as cortes podem funcionar como clientela do executivo, especialmente as cortes mais altas, pela própria natureza de confirmação no cargo a que estão submetidos seus titulares, em muitos sistemas<sup>18</sup>.

O poder legislativo, ao contrário, atende ao princípio democrático da seleção de líderes por competição entre alternativas e está sujeito – ainda que imperfeitamente – à *accountability* vertical. Não se constitui, assim, em instância autônoma de poder.

Os parlamentos são, além disso, instituições mais inclusivas e plurais, refletem melhor a diversidade cultural de um país e seus processos de tomada de decisão, são mais transparentes e menos insulados do que os poderes judiciário e executivo (Carey, 2003). Essa pluralidade, aliada a um mínimo de estrutura organizacional, pode favorecer a identificação de abusos, irregularidades e ineficiências da administração. Não por acaso, dentre as funções dos congressos em geral estão, além de legislar, acompanhar a implementação de políticas públicas e impedir a exacerbação de poderes. Para isso, contam

---

<sup>17</sup> Termos como “judicialização da política”, ou “politização do Judiciário”, formam uma área de pesquisa prolífica, demonstrando a ausência da neutralidade, e como o crescimento das decisões tomadas neste poder, sem a legitimidade dos demais, pode representar um risco à democracia. Para uma discussão do tema no Brasil, cf. Werneck Vianna, Melo e Burgos (1999); Sadek (2000); Cittadino (2002).

<sup>18</sup> Tanto no caso do Brasil quanto dos EUA, como veremos adiante, os juízes e ministros de cortes superiores e da corte suprema são indicados pelo presidente e confirmados pelos senados desses países. Nos EUA, ainda mais cargos de magistrados passam pelo processo de nomeação.

com instrumentos e procedimentos descritos em suas constituições e estatutos e capacidade de acionar direta ou indiretamente, via judiciário, o poder executivo. Tais direitos, aliados à representação de minorias nos parlamentos, cumpriram o papel fundamental de impedir a tirania da maioria de que falava Mill (1991), por ter essa minoria os maiores incentivos para o exercício do controle.

Assim, o primeiro pressuposto dessa pesquisa é o da necessidade de complementação da *accountability* vertical com a *accountability* horizontal – intercambiavelmente usada nesse trabalho como controle horizontal, legislativo ou parlamentar.

O segundo pressuposto é o da preferência do legislativo como agência de controle horizontal, apesar de entender que tal controle é um produto complexo de redes de instituições (Kenney, 2003). O legislativo é preferido em razão de sua legitimidade, diversidade e publicidade, ainda que outras instâncias, inclusive o judiciário, desempenhem funções de controle importantes.

O terceiro pressuposto é de que o controle horizontal é variável relevante para se explicar as formas de interação entre assembléias e presidentes nas modernas democracias, sejam elas novas ou consolidadas, ainda que a atenção acadêmica dada a controles horizontais dos legislativos seja muito menor do que a referente a outros aspectos da atividade congressional.

Por último, assumo que tal controle ocorre em ambiente multidimensional, que leva em conta preferências dos indivíduos, instituições que restringem tais preferências e aspectos conjunturais. Combinados, esses constrangimentos influenciam o *modus operandi* de controle horizontal e têm resultados que afetam a qualidade das democracias contemporâneas. O presente trabalho testa, justamente, a validade de alguns desses aspectos e demonstram sua interação com o controle horizontal.

### 1.1. Pergunta de pesquisa

A teoria de *checks and balances* pressupõe o controle dos excessos do poder executivo. Na prática, tais controles podem realizar-se com diferentes graus e intensidades e centrar-se em aspectos distintos do governo. Nos estudos sobre relações executivo-legislativo, o tema sobre legislação prevalece sobre o do controle – partem do pressuposto de assimetrias pré-existentes e centram-se em geral nas barganhas entre os poderes para a aprovação de leis ou na (in) eficácia dos parlamentos em aprová-las.

Minha pergunta de pesquisa é: quais os poderes explicativos das teorias do legislativo aplicadas ao controle horizontal do poder executivo? Da mesma forma que essa literatura busca descrever as condições e explicar o resultado da aprovação de leis, eu indago: como se dá o controle do poder executivo pelo parlamento, e o que afeta esse controle?

Uma vertente das explicações para a atividade de produção de leis relacionam-se com o tipo de repartição de autoridade e de poderes que se estabelece entre o presidente e as assembleias<sup>19</sup>, a divisão de prerrogativas<sup>20</sup> e/ ou a disponibilidade das maiorias legislativas para negociar (Cox e Morgenstern, 2001; Shugart e Samuels, 2003; Shugart, 2005)<sup>21</sup>. Nesse último caso, as capacidades do executivo para lidar com o poder legislativo são relevantes: a) se o presidente estabelece uma relação por meio de ações unilaterais - *executive orders*, medidas provisórias etc.<sup>22</sup>; b) se utiliza-se de convencimento e de barganha; c) se “compra de votos” com *pork* – recursos para a clientela-; d) se compõe gabinetes e distribui cargos; e) se usa poderes de agenda; f) ou mesmo se utiliza métodos corruptos (Figueiredo e

---

<sup>19</sup> Para essa abordagem agente-principal, cf. Kiewiet e McCubbins, 1991.

<sup>20</sup> São as assembleias originativas (compõem e destituem os executivos)?; proativas (iniciam e aprovam legislação própria)?; reativas (emendam e/ ou vetam propostas executivas).

<sup>21</sup> A uma *assembleia recalcitrante*, o presidente se conforma como “presidente imperial”. A uma *subserviente*, que aceitará propostas sem barganhar, se conformará como “presidente dominante”. Se é *maleável*, disposta a negociar por meio de particularismos, cargos, concessões políticas e de agenda, se conformará presidente de coalizão, podendo tornar-se “nacionalista” quando na interação com uma assembleia prevalecem práticas paroquiais.

<sup>22</sup> Entretanto, alguns poderes unilaterais estão condicionados ao veto legislativo. É o caso das medidas provisórias e da nomeação de algumas autoridades, que necessitam ser aprovadas pelo congresso e, em caso de impasse sobre preferências, há intensa negociação com líderes, partidos ou parlamentares e grupos organizados afetados pela medida.

Limongi, 2001; Ames, 2002; Samuels, 2002; Cox e Morgenstern, 2001; Castro Santos, 1997)<sup>23</sup>.

Outra linha deixa de lado aspectos da separação de poderes em si para analisar características aparentemente secundárias que “suavizam” essas relações e afetam a maneira como operam as democracias. Poderes de agenda, bicameralismo, sistemas eleitorais, formação de gabinete, racionalidade individual, são alguns dos elementos expressivos para explicar o funcionamento de sistemas (Shugart e Carey, 1992; Figueiredo e Limongi, 2001; Tsebelis, 2002; Amorim Neto, 2002)<sup>24</sup>. Essas variáveis são consideradas ao se explicar o “segredo da ineficiência” legislativa – baixa capacidade de aprovar leis (Shugart e Carey, 1992) -, porque limitam o leque de escolhas e a atuação dos parlamentos em face do executivo.

Para explicar a produção legislativa, algumas dessas pesquisas combinam uma série dos elementos citados – e.g. poderes de agenda, bicameralismo, relação dos partidos com o governo – com o *timing* e outros elementos conjunturais. O apoio presidencial e os períodos em que leis são aprovadas nos congressos – como calendário eleitoral e períodos de lua-de-mel, compreendido como os tempos iniciais dos mandatos do presidente - são algumas das variáveis utilizadas (Neustadt, 1980; Mayhew, 1991; Khrebiel, 1998).

Esses estudos debatem com a realidade de que, desde fins do século XIX, mas especialmente depois da 2<sup>a</sup>. Guerra Mundial, tem havido uma tendência incremental e constante de transferência das capacidades de legislar das assembleias para o poder executivo. Weber (1993) previu essa transferência, no início do século XX, ao afirmar que acirradas disputas de jurisdição entre executivo e legislativo ocorreriam. É o que comprovam trabalhos empíricos das últimas década, ao demonstrar que, na maioria dos

---

<sup>23</sup> Ames (2002) demonstra que o legislativo é, no Brasil, instrumental para a agenda do presidente. Aponta para longas demoras na apresentação de propostas pelo executivo, propostas que são anunciadas na imprensa e nunca chegam ao congresso, muitas que chegam e não são votadas, concessões a indivíduos, Estados e grupos de interesse, provando que existem reações antecipadas *de facto*.

<sup>24</sup> Assim, a noção convencional, construída a partir de argumentos teóricos e dados empíricos, de que os presidencialismos são a causa de crises de governabilidade e mais sujeitos a rupturas democráticas pode não ser verdadeira. Exposição clássica sobre a fragilidade do presidencialismo na América Latina encontra-se em Linz e Valenzuela, 1994.



legislativos, a prática se aproxima da regra dos “90%”: o governo apresenta pelo menos 90% das propostas e pelo menos 90% dessas são aprovadas (Lowenberg e Patterson 1979; Schwarz e Shaw, 1976)<sup>25</sup>.

Alguns autores acham que essa baixa produção pode ser apenas aparente, ou uma estratégia dos atores, em vista de limitações institucionais, assimetria informacional e constrangimentos eleitorais, já que a transferência de prerrogativas pode evitar a responsabilização pelos resultados de políticas (Morgenstern e Nacif, 2002). O aumento da discricionariedade burocrática, quando o Congresso delega autoridade legislativa para o executivo, pode ser intencional e demonstrar a adoção de uma estratégia eficiente do legislativo por aceitar seus limites de acesso a informação (McCubbins e Schwartz, 1984). Nesse caso, pode ser do interesse do congresso entrar em negociação com o executivo, por exemplo, delegando ao presidente o que diz respeito a políticas nacionais e condicionando seu apoio para iniciativas que satisfazem seus interesses paroquiais (Amorim Neto e Santos, 2003).

Todo esse debate sobre a produção legislativa ilumina o debate sobre controles. Como afirmou Weber (1993) quando do diagnóstico sobre as disputas jurisdicionais sobre a produção legal, a consequência da transferência de poderes legislativos para o poder executivo seria a transformação dos parlamentos no *locus* por excelência do controle das atividades do governo e das decisões orçamentárias. Ou seja, uma transferência do controle das políticas *ex ante*, durante sua formulação, para um controle das políticas públicas *ex post*, após sua implementação. Esse tema, do controle horizontal, passa a ser, então, de grande relevância para a compreensão não somente do funcionamento das instituições, mas dos sistemas como um todo.

---

<sup>25</sup> Na Itália, esse percentual de leis com origem no executivo foi de 69,6% entre 1948-96; na Alemanha, 76,2% entre 1949-1994; na Bélgica, 74% entre 1968-96; na Espanha 79% entre 1979-1996. Nas democracias presidencialistas, essa porcentagem é ainda mais elevada: Venezuela, 84% entre 1959-1999 e Chile, 85,7%, entre 1990-1996 (Ricci, 2003). Somente na Argentina houve uma prevalência do parlamento, 54% entre 1989 e 1995 (Mustapic, 2000).

Esse debate apenas recentemente saiu da esfera normativa. Nos EUA, a literatura dos anos 60 e 70 pregava a inexistência ou ineficácia do sistema de controle legislativo em vista de um “presidente imperial” (Schelinger, 1998). As pesquisas em geral afirmavam que, a despeito da maior complexidade das atividades atribuídas e desenvolvidas pelo executivo, o congresso tinha pouco ou nenhum controle sobre a forma e a qualidade das políticas implementadas. A palavra “negligência” era freqüentemente utilizada no debate acadêmico.<sup>26</sup>

Entretanto, como afirma Ogul (1977), nenhum congresso é capaz de controlar idealmente todas as ações e atividades do governo – é uma tarefa gigantesca demais para qualquer instituição. Nos anos 80, passou-se a questionar seriamente esse saber que se havia tornado convencional sobre a debilidade do controle legislativo: havia ausência de controle do legislativo sobre o executivo ou, na verdade, ausência de um tipo específico? Teórica e empiricamente, desde então, passou-se a construir uma nova abordagem para o problema. Deslocou-se a análise essencialmente normativa, do melhor tipo e volume ideal, para a descritiva dos instrumentos de fato usados pelo Congresso. McCubbins e Schwartz (1984) descrevem essa disposição como “questionar as aparências e tentar explicá-las”, em vez de acriticamente concordar com o pressuposto em voga.

O resultado de mais de duas décadas de pesquisa foi um novo diagnóstico: existem controles. Não os esperados, mas ainda assim mecanismos ativos. Demonstrou-se ainda um incremento na atividade controladora do congresso norte-americano a partir das reformas institucionais da década de 70 (Aberbach, 1990)<sup>27</sup> e a variedade de formas e objetivos com que ele pode ser exercido. O debate construído desde então mostra como os instrumentos teóricos e metodológicos foram essenciais para a mudança de perspectiva sobre o controle.

Na América Latina, um dos principais postulados da literatura existente sobre suas legislaturas é a escassa capacidade para fiscalizar o poder executivo e a burocracia

---

<sup>26</sup> Bibby, 1966, 1968; Dodd and Schott, 1979; Fiorina, 1977 a, b, 1982; Hess, 1976; Huntington, 1973; Mitnick, 1980; Ogul, 1977; Ripley, 1978; Scher, 1963; Woll, 1977, Lees, 1977; Pearson, 1975.

<sup>27</sup> O aumento da atividade fiscalizadora é identificado também por Sanchez de Dios (2000), para o caso espanhol, e por Raunio e Wiberg (2000) para o caso finlandês, ambas democracias parlamentaristas. Raunio e Wiberg, entretanto, chamam atenção para os fortes poderes do presidente na Finlândia.

(Mustapic 2001, Loureiro 2001; Siavelis, 2000; Schedler, Diamond e Plattner, 1999) e a ausência de controle horizontal. Tal ausência, nas novas democracias, decorreria do plebiscitarianismo, cesarismo, populismo e outras tendências enraizadas em muitos países de democracias delegativas – onde eleições razoavelmente livres e limpas escolheriam o executivo, os reais governantes, que eliminariam, cooptariam ou neutralizariam as agências formalmente criadas para realizar o controle (O’Donnell, 1998:117)<sup>28</sup>.

Outros argumentos alegam a ausência de controles como decorrência de poderes institucionais hipertrofiados do presidente. Presidentes na América Latina têm poderes formais significativos, além de enormes vantagens quanto aos recursos de informação e *expertise*. O poder de agenda e controle do processo legislativo reduziria tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso. “Esquemas institucionais” atuariam contra o Congresso, que não realizaria fiscalização direta e rotineira (Samuels, 2000; Figueiredo, 2001 e 2003).

Tais argumentos, embora atraentes, carecem de aporte empírico de vulto<sup>29</sup>. O controle, como posto por O’Donnell e outros, não corresponde a nenhum modelo existente no mundo real, mesmo em democracias procedimentais consolidadas. Japão, Itália, Estados Unidos e Alemanha tiveram de lidar com corrupção política sistemática e baixa *accountability*.<sup>30</sup>

Entretanto, existem diversos padrões de interação entre presidentes e assembléias. As considerações sobre os diferentes tipos de interação passam pela estratégia dos atores envolvidos, conforme os incentivos que existam. Os sistemas presidenciais na América Latina, nos anos 90, demonstraram desempenho superior ao de décadas anteriores, especialmente no que diz respeito ao funcionamento de instituições representativas. Uma amostra disso foi o *impeachment* ou *quase-impeachment* de presidentes por meio de ações

---

<sup>28</sup> Curiosamente, Sanchez de Dios (2000) chama de “cooperação”, na Espanha, à mesma estratégia que O’Donnell (1998) denomina “cooptação”, na América Latina.

<sup>29</sup> Para o Brasil, exceções são os trabalhos de Azevedo e Anastasia (2002), Lemos e Llanos (2005) e Figueiredo (2001 e 2003), esse último com aporte significativo para a compreensão das CPIs.

<sup>30</sup> No caso dos EUA, convém lembrar da repressão sistemática do Estado a movimentos afro-americanos, latinos e pacifistas nos anos 60, e o escândalo Irã-Contras nos anos 80 (Fox, 2000). Além disso, após 2001, assistiu-se a uma centralização e aumento de discricionariedade do poder executivo, em face da crise nacional pós-ataques terroristas (Mayer e Price, 2002).

legislativas, dentro das institucionalidades, no Brasil (1992), na Venezuela e Guatemala (1993), no Equador (1997), no Paraguai (1999), com a asserção da autoridade legislativa sobre o executivo, num exercício de *checks and balances* (Carey, 2003).

Assim, embora as críticas ao tipo do presidencialismo latino-americano abundem, do ponto de vista do regime, cabe medir o grau de autonomia e as prerrogativas de cada um dos poderes nesses regimes, levando-se em consideração não exclusivamente a capacidade de produzir leis ou a de apropriar recursos, mas também a de vigiar, inquirir, convocar, vetar e criar outros obstáculos ao poder executivo. Cabe problematizar e examinar o controle horizontal empiricamente, indagando como e em quês circunstâncias tal controle é exercido.

## 1.2. Metodologia

Trata-se de um estudo comparativo na área de estudos legislativos, com a escolha de Brasil e EUA como casos. O propósito é, ao comparar ambos, buscar explicações consistentes para o controle horizontal realizado pelo poder legislativo. O desenho comparativo permitirá compreender esse controle para além das peculiaridades locais e da contraposição entre democracias novas e consolidadas (Sartori, 1994 e 1997; Lijphart, 1971). Dentre as três estratégias comparativas sugeridas por Dogan e Pelassy (1981:128) – casos análogos, estudos de caso e análises binárias –, adotei a terceira opção, porque permite encontrar especificidades que os casos análogos não permitem e generalidades que o estudo de caso não comporta.

Para o Brasil, o período compreende os primeiros dezesseis anos da nova Constituição (1988-2004), quando também foram escritos ou adaptados os novos regimentos da Câmara e do Senado Federal<sup>31</sup>. Para os EUA, a análise centra-se no período entre 1973 e 2000. A última reforma ampla no Congresso norte-americano, de 1970, descentralizou as atividades e aumentou os recursos para as atividades de controle, e foi complementada por legislação ordinária entre 1973 e 1974. Esse conjunto de normas dos anos 70 afetaram as estratégias e

---

<sup>31</sup> O regimento do Senado Federal é de 1970, mas foi diversas vezes alterado desde 1988.

incentivos para os parlamentares praticarem a fiscalização (Aberbach, 1990, 2001) e, por isso, são o marco da pesquisa.

Embora haja diferenças culturais, históricas, econômicas e políticas entre Brasil e EUA, ambos partilham de diversas características. São regimes presidencialistas, federativos, bicamerais, com uma semelhante divisão interna de trabalho nos seus legislativos e com instrumentos de controle simétricos. Além disso, a constituição e várias instituições brasileiras foram desenhadas sob influência do constitucionalismo norte-americano. Mas cada um dos sistemas tem suas peculiaridades, especialmente no que diz respeito ao funcionamento de seus legislativos.

O Brasil, como outros países latino-americanos, se encaixaria no *padrão de legislativo reativo*<sup>32</sup>, segundo estudos recentes, com cerca de 85% das normas com origem no poder executivo (Figueiredo e Limongi, 2001; Pessanha, 1997; Lemos, 2001; Ricci, 2003; Amorim Neto e Santos, 2003), mas que não o distingue muito de outros parlamentos. Alguns autores apontam o congresso brasileiro também como *recalcitrante*, pelo uso intensivo de medidas provisórias<sup>33</sup>, de interferência na agenda congressual e pelo menor peso de suas emendas legislativas, embora esse último quesito ainda espere por demonstração empírica (Cox e Morgenstern, 2001; Figueiredo e Limongi, 2001; Pessanha, 1997). De outro lado, o congresso certamente barganha e mostra sua maleabilidade ao negociar com *pork* e cargos, especialmente os ministeriais, e é notável que o uso de instrumentos unilaterais caia quando o presidente mantém uma base política no congresso maior e mais estável, ao dividir poder com outros partidos (Amorim Neto, 2002; Ames, 2002; Samuels, 2002).

Aliás, por sua natureza multipartidária e altamente fragmentada, o governo de coalizão é uma exigência<sup>34</sup>: é a única maneira de se chegar a decisões, especialmente quando maiorias

---

<sup>32</sup> Para uma discussão sobre presidencialismo proativo e reativo, cf. Maiwaring e Shugart, 1999.

<sup>33</sup> Com vistas a regulamentar seu uso abusivo, foi promulgada, em 2001, a Emenda Constitucional no. 32.

<sup>34</sup> Sistema de coalizão e sistema de Westminster, cf. Liphjart, 1984. Para elaboração sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, cf. Abranches, 1988.

qualificadas são exigidas<sup>35</sup>. Nos EUA, a construção da base parlamentar não passa por nomeações de membros de gabinete como no Brasil, por várias razões, a principal delas porque o sistema ali, bipartidário<sup>36</sup>, com altas e ascendentes taxas de votação com a liderança, deixariam claras as maiorias no Senado e na Câmara (Dodd e Oppenheimer, 2001).

Os Estados Unidos apontariam para um *executivo menos dominador*, tratado na literatura como *proativo*, com cerca de 60% como o mínimo de projetos apresentados pelo executivo, com pelo menos 80% delas adotadas. É, assim, um caso desviante da generalização de que o gabinete monopoliza a atividade legislativa (Olson, 1994). Devido ao impedimento do executivo de iniciar legislação e de interferir na agenda legislativa por meios formais, o presidente utilizaria menos seu poder unilateral. Mas essa questão é bastante polêmica. Nas últimas décadas, o uso de *executive orders* – o equivalente aproximado das medidas provisórias no Brasil – tem sido cada vez maior, especialmente quando o congresso não é cooperativo, e critica-se o presidente “imperial”.<sup>37</sup> Seu uso mais intensivo apóia-se na ambigüidade das instituições, uma vez que não está previsto na estrutura formal do governo (Moe and Howell, 1999).<sup>38</sup>

Existem ainda cinco outras diferenças institucionais relevantes entre os dois presidencialismos que podem influenciar as respectivas relações entre os poderes.

---

<sup>35</sup> Caso das Leis Complementares e Emendas Constitucionais.

<sup>36</sup> Há uma ampla discussão sobre se o sistema nos EUA é de fato bipartidário. A parte de Cox e McCubbins (1993), Sinclair (1989), Aldrich e Rohde (2000), que defendem o papel dos partidos, outros autores afirmam que o comportamento não se alinha a partidos, mas a preferências individuais (Khrebiel, 1991 e 1998; Snyder e Groseclose, 2000).

<sup>37</sup> O termo “presidência imperial” era bastante usado nos anos 60 nos EUA para referir-se ao presidente e seus assessores. Dizia respeito ao crescimento da instituição da presidência e à ampliação de prerrogativas do presidente. Cf., Schelinger, 1998.

<sup>38</sup> Além disso, estudos têm demonstrado que crises nacionais servem para centralizar poder no executivo. Como citado anteriormente, os eventos de 11 de setembro de 2001 fizeram com que os poderes presidenciais fossem mais unilaterais, usando fontes constitucionais e legais para tal (Mayer e Price, 2002). Detenções secretas de estrangeiros após os ataques, novas regras relacionadas aos direitos civis, tribunais militares, quebra de sigilo fiscal, bancário, patrimonial, dentre outras iniciativas, foram possíveis em decorrência de nova legislação que dá ao executivo poderes desproporcionais e unilaterais (Oliphant, 2001; Goldstein, 2001), baseada na argumentação do presidente de que a divisão de poderes é uma ameaça à segurança nacional, uma vez que a crise demanda flexibilidade, sigilo, rapidez, coerência; e nenhuma outra instituição tem maior concentração dessas capacidades do que a presidência (Baker, 2002). Curiosamente, são os mesmos argumentos citados no Brasil para o uso de medidas provisórias: flexibilidade, rapidez, coerência, entretanto mais relacionados ao mercado e à administração pública.

*O poder de intervir diretamente na agenda legislativa*, por meio dos pedidos de urgência para projetos de seu interesse, é um deles: o sistema brasileiro tem e o norte-americano, não. Os pedidos de urgência dispensam a maioria das formalidades regimentais e criam privilégio sobre as demais matérias (Ricci, 2003; Figueiredo e Limongi, 2001)<sup>39</sup>. Nos EUA, essa influência na agenda é informal, por meio das lideranças no Congresso (Davidson e Oleszek, 2004).

Outra prerrogativa que o presidente brasileiro tem, e o norte-americano não, é o *direito de iniciar legislação*. Ficam muito claras quais são as propostas de origem de outro poder: os projetos que levam seu nome na origem e as MPs. Já nos Estados Unidos, embora possa editar as *executive orders*, o executivo não pode iniciar leis e os projetos de interesse da administração são apresentados por membros do congresso. São as informalmente denominadas *administrative bills*. Quando interessado em uma proposta, o presidente usa das *executive communications*, dentre elas o *State of the Union Address*<sup>40</sup>, para recomendar a legislação de seu interesse<sup>41</sup>.

A proposta do presidente, apresentada por parlamentar ou por comissão pode, entretanto, ser alterada antes da apresentação. Disso decorre que é mais difícil separar as preferências dos parlamentares e do presidente e assim identificar quais são os projetos do governo e quais são os projetos dos membros individuais. Em outras palavras, quais são as preferências do congresso e quais as do executivo<sup>42</sup>.

Outra diferença fundamental entre os dois sistemas é que, no Brasil, a exemplo do que ocorre nos parlamentarismos, permite-se a *ocupação simultânea de cargo ministerial e*

---

<sup>39</sup> Esse é um dos elementos pelos quais o sistema brasileiro é considerado um intermediário entre presidencialismo puro e parlamentarismo puro (Cox e Morgenstern, 2001).

<sup>40</sup> Mensagem presidencial que abre os trabalhos legislativos, todo 20 de janeiro de cada ano, em que o presidente faz análise da situação do país e recomenda ações legislativas.

<sup>41</sup> Tais comunicações ou recomendações são encaminhadas para a comissão pertinente e ali o presidente da comissão ou o membro mais antigo da minoria (nos casos de governo dividido) apresenta a proposta.

<sup>42</sup> Sobre prerrogativas para apresentação das leis, cf.

<http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/sourcesofleg.html>

*mandato eletivo federal*, ainda que seja necessária a licença do cargo<sup>43</sup>. Nos EUA, o presidente não pode nomear um membro do congresso para seu gabinete, a não ser que o parlamentar abra mão de seu cargo<sup>44</sup>. Isso reforça, no caso brasileiro, a interface entre executivo e legislativo, num sistema mais próximo ao parlamentarismo do que na separação total, como nos EUA. Uma contrapartida à independência do executivo norte-americano é o seu processo de confirmação de autoridade, em que os membros do gabinete passam por aprovação do congresso (*advice and consent*)<sup>45</sup>, enquanto no Brasil eles são responsáveis somente ao presidente<sup>46</sup>.

A quarta diferença institucional relevante diz respeito à forma de *organização interna dos dois parlamentos*. Nos EUA, aplica-se o sistema *winner-takes-it-all* - aos vencedores, tudo: a maioria controla *todos os benefícios e cargos* dentro da instituição, o que promove o fortalecimento de um dos partidos, o majoritário. Esse elemento reforçaria as identidades e o *cartel partidário* (Carey, 1992; Cox e McCubbins, 1993).<sup>47</sup> Ainda que essa linha explicativa seja contestada – lembro a extensa discussão sobre se o sistema é centralizado nas mãos dos partidos, descentralizados nas mãos das lideranças de comissões ou se o congresso é um colegiado fragmentado cujo motor são preferências individuais -, essa característica formal do sistema norte-americano é bastante distinta do sistema brasileiro e acredito que tenha impactos na distribuição de direitos e prerrogativas.

No congresso brasileiro, a distribuição de poder e recursos se dá de *maneira proporcional* ao número de cadeiras que cada partido detém. Dessa forma, promove-se a negociação entre os diferentes interesses, uma vez que as regras majoritárias estão dadas, e promove-se

---

<sup>43</sup> Constituição, Art. 56, Inciso I. Embora na prática o ministro em exercício não vote, há a possibilidade de seu afastamento provisório para retomar a cadeira legislativa, votar e retornar ao cargo de ministro. Ou seja: o afastamento não é definitivo.

<sup>44</sup> Constituição norte-americana, Artigo I, seção 6.

<sup>45</sup> Os membros do gabinete sim, mas os chefes das agências independentes ligadas à Casa Branca, não.

<sup>46</sup> Mais informações sobre o processo de confirmação de autoridades nos dois países nos capítulos 3 e 4.

<sup>47</sup> Assim, se o presidente é do partido republicano e a maioria é republicana – caso da atual legislatura, 2005-2006 -, fica claro que os apoios serão dados ao presidente e que os republicanos ocuparão todas as presidências de comissão e a presidência da câmara baixa. No Senado, é o Vice-Presidente da República que assume as funções de presidente da instituição, sem direito, no entanto, a voto. Se o presidente é republicano e a maioria é de democratas em cada uma das casas do congresso, o governo será dividido, e o presidente enfrentará maioria democrata, com seus cargos e estrutura de benefícios. Nesse caso – governo dividido – há maior uso dos poderes de veto (Cameron, 2000) e o uso de poderes unilaterais (Tiefer, 1994).



o *logrolling*<sup>48</sup>, ou as trocas parlamentares: as minorias detêm espaço e poder, e se organizadas em blocos, podem conformar-se como pontos de veto. Nos EUA, os perdedores não têm poder de agenda e não podem, por exemplo, convocar audiências públicas; no Brasil elas se fazem importantes por terem acesso a bens que são de interesse da maioria.

Por último, as *prerrogativas quanto à legislação* que pode ser iniciada pelos dois congressos é fundamentalmente importante e têm impacto direto na quantidade e qualidade do controle horizontal a ser exercido pelos congressos. O congresso norte-americano é o responsável por “apropriar” – definir - os recursos a que o poder executivo terá acesso. Além disso, é ele quem cria os programas, atividades e agências do governo, por meio de legislação autorizativa, que determina valores, prazos de funcionamento, objetivos dos órgãos e até mesmo número de servidores e carreiras. As duas prerrogativas inexistem no sistema brasileiro: o congresso somente apresenta emendas limitadas e não-compulsórias ao orçamento – a discricionariedade é do executivo quanto à sua execução – e está impedido de legislar sobre a estrutura organizacional do poder executivo.<sup>49</sup>

De forma que, segundo essas características, o sistema brasileiro seria semi-presidencialista com maiorias legislativas formadas a partir de coalizões, características hierárquicas e concentração de poderes nas mãos do presidente, o que resultaria num congresso reativo – ainda que se deva levar em conta o argumento de que esse é um comportamento estratégico. Já o sistema norte-americano se apresentaria como um sistema presidencialista “puro”, com clara separação de poderes, prerrogativas legislativas ampliadas e maiorias formais, o que promoveria seu caráter transacional e conflitivo. O brasileiro seria mais cooperativo, o norte-americano mais concorrente.

---

<sup>48</sup> Arnold (1990) – troca de votos dentro da instituição, ou barganha. Num sistema *winner takes it all* não há incentivo para se negociar com a oposição, porque o controle é total. Mas num sistema proporcional de divisão de poderes, os diferentes têm que buscar um meio termo, porque mesmo que um grupo majoritário tenha controle sobre muitas comissões – e os poderes correspondentes de agenda -, não terá sobre todas, e será obrigado a negociar com aqueles que detêm o poder de agenda quando suas preferências ali estiverem em jogo. Da mesma forma, as minorias, que num sistema binário seriam ignoradas, têm mais poder de barganha e de veto num sistema proporcional.

<sup>49</sup> Constituição, Título IV, Capítulo I, Seções II, III e IV. Cf. mais detalhes sobre essas duas prerrogativas no capítulo referente à descrição de mecanismos de controle nos EUA.

A análise que será realizada no presente trabalho partirá de algumas das variáveis mais usadas nos estudos legislativos para se chegar a um modelo de explicação do controle que envolva questões individuais, institucionais e conjunturais, a partir do emprego de técnicas qualitativas e quantitativas. De um lado, foram realizadas entrevistas e análises de documentos e arquivos. De outro, elaborei extenso banco de dados, entre 2003 e 2005, que conta com 3.114 casos de controle no Brasil e 47 mil audiências públicas nos EUA, compiladas do *Policy Agendas Project*, University of Washington. As variáveis dependentes são o volume de controle horizontal – a quantidade de controle – e o tipo de controle, segundo classificação de McCubbins e Schwartz (1984) para alarmes e patrulhas, ou controles induzidos por eventos, no primeiro caso, e rotineiros, no segundo.

Além dos casos, o banco conta com as sete variáveis independentes que serão utilizadas para a análise do controle horizontal nos dois países (partidos políticos, popularidade presidencial, períodos eleitorais e de lua de mel, casas legislativas, órgão decisórios internos do congresso), além de outras que julguei necessárias para a descrição do modelo de controle realizado no Brasil, dada a escassez na literatura brasileira sobre o tema.

### 1.3. Plano da tese

A tese está estruturada em oito capítulos. No capítulo 2, apresento o conceito de controle horizontal utilizado e, em seguida, discuto três diferentes perspectivas teóricas que debatem como, quando e em quês condições o controle legislativo pode ocorrer, derivadas da literatura sobre produção legislativa. Além disso, proponho as hipóteses de trabalho que articulam elementos de cada uma das três perspectivas, defendendo que a combinação das distintas teorias pode dar uma melhor compreensão das complexidades do processo político.

Os capítulos 3 e 4 trazem a descrição dos instrumentos de controle horizontal disponíveis nos EUA e Brasil, respectivamente e, quando cabível, sua evolução histórica. Mas além da descrição nas normas, os capítulos trazem dados empíricos que demonstram a existência de controle horizontal nos dois países e seu incremento nas últimas décadas. Os dois países

têm tradições legais diferentes e isso se reflete no desenho institucional: o Brasil é mais positivado, com regras e instrumentos constitucionalizados e detalhadas em regimentos, os EUA, de tradição consuetudinária, não trazem regras explícitas na constituição, embora tenham vários estatutos legais definidores do controle. A escolha de apresentar o controle horizontal por países em separado, e não por variáveis, foi exatamente para que se pudesse conceber um modelo complexo e detalhar os instrumentos ou processos que inexistem no outro. Ao final do capítulo 4, sobre o Brasil, trago uma análise resumida dos modelos de controle que se pode depreender da comparação entre os dois países.

Os capítulos 5, 6 e 7 trazem o teste das hipóteses apresentadas no capítulo 2. No capítulo 5, além de dar informações sobre o banco de dados que utilizo e aprofundar a descrição das variáveis dependentes e independentes escolhidas, faço o teste de três hipóteses relacionadas à racionalidade estrita dos parlamentares: a primeira, de que todos os parlamentares, independentemente da afiliação partidária e/ ou preferência ideológica, promoverão a atividade de controle horizontal (H1). A segunda e a terceira dizem respeito aos ciclos eleitorais e como eles afetam o volume e tipo de controle horizontal: a hipótese de que o volume de controle é maior em anos não-eleitorais (H2); e a de que a proporção de controles do tipo “alarme” é maior em anos eleitorais do que em anos não eleitorais (H3).

No capítulo 6, apresento o teste de mais quatro hipóteses, as duas primeiras sobre bicameralismo e as demais sobre descentralização da organização legislativa. No que diz respeito ao bicameralismo, testo se o volume do controle será maior no Senado do que na Câmara (H4) e se o Senado apresentará uma proporção maior do que propostas do tipo patrulha (H5). As demais não são hipóteses comparativas, uma vez que o processo de descentralização nos EUA foi tão radical que a atividade legislativa, ali, é a atividade das comissões. No Brasil, ao contrário, existiria uma centralização decisória no plenário. Assim, as hipóteses sobre descentralização são aplicadas ao caso brasileiro e perguntam se o volume do controle será maior nas comissões do que no plenário (H6) e se o tipo de controle realizado será mais de patrulha nas comissões e mais de alarme no plenário (H7).

No capítulo 7, serão colocadas as hipóteses relacionadas ao presidente: como partidos políticos com base do governo, apoio presidencial e períodos de lua-de-mel afetam o volume do controle. A primeira afirma que, em sistemas bipartidários, o volume do controle será maior quando houver governo dividido, ou partidos distintos ocupando a presidência e a maioria do congresso; da mesma forma que, em sistemas multipartidários, o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento (H8). Em seguida, testo se altos índices de apoio da opinião pública ao presidente afetam negativamente o volume de controle horizontal (H9) e, por último, testo se o volume do controle será menor durante períodos de lua-de-mel, entendidos como os primeiros seis meses de governo (H10).

Por fim, o capítulo 8 traz as conclusões onde, além do resumo dos principais achados empíricos e teóricos, aponto as limitações do estudo e futura agenda de pesquisa.

*“Tão importante quanto legislar é constantemente vigiar o governo. Olhar diligentemente para cada assunto do governo e falar eloqüentemente sobre o que vê é a função apropriada de um corpo representativo. Esse corpo deve ser os olhos e a voz, e incorporar a sabedoria e a vontade de seus membros. A função de controle do Congresso deveria ser preferida até mesmo à sua função legislativa”.*

Woodrow Wilson (1885:297)

## 2. Perspectivas Teóricas: o que pode afetar o controle horizontal?

Com relação ao controle, a literatura trata democracias consolidadas e novas com duas abordagens distintas e não raro com vieses que descrevem as primeiras como exemplares e as segundas como imperfeitas. Aqui, trato simetricamente os dois tipos de democracias.

Nesse capítulo, apresento o conceito de controle que utilizo na tese e, em seguida, discuto três diferentes perspectivas teóricas que debatem como, quando e em quês condições o controle pode ocorrer. Ao fim, apresento pressupostos e hipóteses de trabalho que articulam elementos das três perspectivas descritas, com o objetivo de demonstrar que o volume do controle em ambas as democracias pode ser afetado pela maximização eleitoral, por instituições e pela relação com o presidente.

Essa proposta de conjugar elementos de mais de uma teoria não é nova na linha de pesquisa. Muitos investigadores conjugaram algumas das hipóteses teóricas apresentadas por diferentes abordagens, utilizando metas parlamentares e constrangimentos institucionais e ambientais para identificar padrões que, aliás, nem sempre são amplos e consistentes como predizia a literatura normativa até a década de 70 nos Estados Unidos (Ogul, 1976; Ogul e Rockman, 1990; Scicchitano, 1986; Huber e Shipan, 2000 e 2002; Aberbach 1990 e 2001). Além disso, a combinação de teorias diferentes, ou mesmo conflitantes, pode resultar em maior profundidade da análise e uma melhor compreensão das complexidades do processo político (Khrebiel, 1998).

## 2.1. Controle horizontal: definição e tipologia

Segundo o dicionário Aurélio, “controle” pode significar domínio, fiscalização para que não haja desvio de norma preestabelecida, ou sinônimo de autodomínio físico e psíquico. O *Oxford Dictionary* conceitua controle intercambiavelmente a partir de vários termos: *accountability*, *checks and balances*, *responsability*, *answerability*, “definidos essencialmente um pelo outro” (Elster, 1999:255)<sup>50</sup>.

Nos sentidos comuns em que pode ser empregado, o termo “controle” remete à concepção de poder, contenção ou ajuste. Positivamente, “controle” implica no exercício legítimo de graus variados de poder para evitar ou minimizar comportamentos destrutivos e abusivos. Negativamente, o termo descreve o uso do poder para cercear liberdades e direitos, ainda que tal contenção se legitime pela lei. O controle implica, de um lado, um conteúdo de obrigação entre sujeitos e, de outro, a sanção. Pode, ainda, ocorrer preventivamente, para se evitar um desvio, ou corretivamente, para sanar um comportamento desviante.

Na teoria democrática, “controle” é um termo amplo, que diz respeito à relação entre a esfera social e a estatal (vertical), assim como as relações entre instituições estatais (horizontal), e o controle societal teria impacto positivo sobre o controle intra-estatal. O controle da assembléia sobre a administração é, assim, apenas uma parte significativa, mas não exclusiva, dessa ampla rede de sistemas de controle que articula diversos atores e interesses da esfera estatal e a não-estatal (Smulovitz e Peruzzotti, 2003).

Utilizo aqui o conceito de controle aplicado às relações entre *poderes*, em que um deles, o poder executivo, deve a uma segundo, o poder legislativo, obrigações ou informações. O

---

<sup>50</sup> Quanto à origem do termo, Kenney (2003) recorda que os termos *accountable* e *accountableness* já surgem nos séculos 16 e 17, respectivamente, e que *accountability* apareceu nos trabalhos de Samuel Williams, em 1794, *The natural and civil history of Vermont*. Nos Federalistas n<sup>os</sup> 55 e 56, Hamilton usa os termos *accountable* e *unaccountable* no sentido de *accountability* vertical posto na literatura – elo entre os eleitores e eleitos, uso para a palavra, mas não do conceito, desde meados do século XIX. Em 1849, George Grote usou o termo em seu *História da Grécia*. Uma década depois, seria usado por John Stuart Mill para discutir a *accountability* dos governos com relação ao povo. Dunn (2003) distingue entre *accountability* e *responsibility* como obrigação para com público, por parte de eleitos, no primeiro caso; e como obrigação de burocratas para com os agentes laterais eleitos, no segundo. Essa não é a escolha aqui: trato do controle lateral como *accountability*, também.

que chamo de controle horizontal, parlamentar ou legislativo, intercambiavelmente, é aquele que diz respeito ao controle e acompanhamento das atividades de governo, para o *quê os parlamentos dispõem de mecanismos como audiências públicas, convocações de autoridades, requerimentos de informação, instalação de comissões especiais, nomeação de autoridades, dentre outros*. Corresponde ao anglo-saxônico *oversight*: a vigilância do governo, que no trabalho surge ainda como sinônimo de “executivo” ou “administração” (Sartori, 1987a:189; Oleszek, 1995; James, 2002; Aberbach, 1990 e 2001). Esse conceito equivale ao que Sartori chama de “controle político” (1987a) e, portanto, distinto de sua própria definição de “controle legislativo”, por ele circunscrito ao poder de influenciar a legislação, e.g. por meio de emendas (Sartori, 1987a:189).

É, portanto, um conceito relacional, porque nele se estabelece quem deve prestar contas a quem (Fox, 2000), e pode ser antecipatório – *ex ante*, no sentido de ocorrer antes ou durante o desenho e a implementação de determinada política; ou *ex post*, depois de sua implementação (Ogul e Rockman, 1990; Harris, 1964).

Esse conceito também não contempla a obrigatoriedade da sanção formal das instâncias fiscalizadas, embora possa haver a sanção informal. Apesar de alguns autores configurarem a *accountability* sem sanção formal como uma forma menor de controle (O'Donnell, 1999; Kenney, 2003; Manzetti e Morgenstern, 2003), existem outros benefícios para operadores internos e externos que podem advir do controle sem sanção: é o caso da publicidade das ações do governo. A publicidade dada a informações que antes se circunscravam à burocracia estatal favorece sua apropriação por grupos sociais organizados e a mídia, promovendo e/ ou fortalecendo a *accountability* vertical e mesmo trazendo indícios que outras agências estatais autorizadas possam utilizar para a punição (Schedler, Diamond e Plattner, 1999; Smulovitz e Peruzzoti, 2003). Além disso, se o fim do controle é, além de identificar falhas, promover sua correção, o soar de um alarme no Congresso pode ser o suficiente para que haja adaptações no comportamento do governo e sua burocracia e tais erros e falhas sejam corrigidos. Assim, embora reconheça o papel da sanção como importante para o controle, o conceito aqui não contempla sua obrigatoriedade.

Assim, controle legislativo, aqui, não diz respeito ao controle legislativo no sentido de Sartori (1987a), de propor, aprovar, arquivar, rejeitar ou modificar os projetos de lei e alterar preferências do executivo<sup>51</sup>. Também não diz respeito ao controle investigativo, que pretende unicamente identificar e sanar ilegalidades, desvios, desonestidade, malversação, ineficiência e corrupção no governo – o que o *conventional wisdom* normalmente toma por objeto do controle. O controle horizontal, na concepção utilizada no trabalho, também pode ocorrer quando parlamentares procuram modelar ou apoiar políticas com as quais se identificam e atacar aquelas a que se opõem, usando o controle para diminuir a legitimidade de um programa (oposicionista) ou para, ao contrário, fazer sua defesa (*advocacy*) (Scicchiatano, 1986; Aberbach, 2001).

Por último, embora se reconheça a existência de instrumentos para o controle informal ou latente - o comportamento de legisladores e assessores, individual ou coletivo, que resulte em um impacto, intencional ou não, sobre o comportamento da burocracia –, trato aqui somente do controle formal ou manifesto, exercido com vistas a monitorar o executivo por meio de instrumentos constitucionais e regimentais. Essa distinção, entre controle latente ou manifesto, feita por Ogul (1976), rompeu com o formalismo vigente até a década de 1970 - devotado ao controle por meio de técnicas específicas-, e com a rigidez convencional entre legislar e controlar, buscando comportamentos de controle horizontal onde existiam. O problema dessa definição é, porém, a amplitude: como identificar as ações legislativas que promovem a limitação do poder executivo, para além das técnicas específicas de controle? Poderiam entrar discursos, projetos, ofícios, encontros, reuniões, telefonemas, enfim, uma gama tão ampla que dificilmente alguma atividade não seria interpretada como controle legislativo. Isso tornaria difícil – senão impossível – mensurá-lo.

Assim, o conceito usado, sem julgar as finalidades políticas dos agentes, é o de controle formal, intencional, por meio de instrumentos específicos, com vistas a acompanhar as atividades de governo.

---

<sup>51</sup> Para o controle legislativo como alterações introduzidas em legislação encaminhada pelo executivo, cf. Amorim Neto e Tafner, 2002, sobre medidas provisórias. Na Argentina, cf. Manzetti e Morgenstern, 2003; para os casos de Peru, Venezuela, Itália, França e EUA, cf. Carey e Shugart, 1998.



No tocante às tipologias do controle legislativo, utilizo no trabalho a mais influente, que é a distinção feita por McCubbins e Schwartz (1984), em que o controle legislativo teria dois formatos. As patrulhas - *police patrols* - seriam de iniciativa própria, com caráter centralizado, ativo e direto, por meio das quais o congresso examinaria uma amostra de atividades de órgãos governamentais, por meio de documentos escritos, estudos técnicos, observações *in loco*, audiências públicas e convocações de autoridades e cidadãos. Seriam de caráter rotineiro e os custos de informações recairiam preponderantemente sobre o congresso.

Por sua vez, os alarmes de incêndio - *fire alarms* -, por natureza, seriam movidos por circunstâncias e de caráter imediatista, mais descentralizados e demandariam menos intervenção direta e ativa. Eles estariam representados por um sistema de regras, procedimentos e inclusive práticas informais que examinam as decisões administrativas. Muitas delas permitiriam que indivíduos e grupos de interesse organizados tivessem acesso a informações e ao processo de tomada de decisão; outros levariam as ações às cortes judiciais; outras facilitariam a ação coletiva por grupos de interesse comparativamente desorganizados. Os custos informacionais recairiam sobre os diversos agentes, dividindo, portanto, os custos. A diferença entre ambas as formas é que as patrulhas teriam por meta oficial e principal o controle. Os alarmes poderiam ser incidentais a outras funções, como as audiências sobre orçamento.

## 2.2. O Controle Horizontal: três abordagens teóricas e hipóteses de trabalho

A literatura concernente à produção de leis no parlamento – sua eficácia e eficiência – trabalha com três perspectivas principais: a teoria da escolha racional em sua vertente estrita, em que os atores são maximizadores de utilidade e os resultados dependem exclusivamente de suas preferências; a neo-institucionalista, em que regras e procedimentos institucionais são relevantes para a compreensão dos resultados<sup>52</sup>; e a partidária, em que é

---

<sup>52</sup> O neo-institucionalismo contrapõe-se ao “velho institucionalismo” no sentido de que esse preocupava-se basicamente com aspectos formais-legais do governo, com foco na máquina governamental. No neo-

problematizada a idéia de “governo dividido”, ou seja, a posição do parlamentar e seu partido com relação ao partido do presidente. Cada uma delas assume pressupostos específicos sobre o funcionamento do Congresso.

Alguns estudos empíricos sobre o controle legislativo têm utilizado algumas das variáveis centrais de cada uma dessas abordagens, mas de uma maneira ainda muito experimental (Balla e Deering, 2001). Como a literatura, até os anos 80, pressupunha a ausência do controle, foi somente nas duas últimas décadas, e por uma parcela reduzida de estudiosos do legislativo, que houve um empenho em se qualificar e demonstrar o controle legislativo.

Utilizadas individualmente, as três abordagens possuem deficiências. No caso da abordagem mais estrita, embora a lógica da conexão eleitoral possa explicar muito, não apreende aspectos importantes: o interesse da burocracia, o *expertise* institucional, a mudança no humor político, o papel dos partidos políticos. A atividade de controle no congresso, um ambiente tão complexo e dinâmico, só pode ser explicada a partir da interação de fatores individuais, conjunturais, institucionais e partidários (Ogul, 1976; Aberbach, 2001). Se os parlamentares buscam a reeleição, o que é racional, fazem-no dentro de um desenho institucional que estabelece e distribui poderes, e a partir dos partidos políticos, organizadores da vida política institucionalizada e conectores de interesses e objetivos comuns.

Por isso proponho nesse trabalho utilizar variáveis das três abordagens, de forma a melhor estruturar a pesquisa, numa tentativa de utilizar “instâncias teóricas intermediárias” [Gameiro de Moura, 2003: 1] para, numa versão que possa conjugar mais de um dos aspectos de cada uma delas, chegar a uma descrição mais complexa da realidade. Seria uma combinação da abordagem individualista estrita - reeleição como meta e conexão eleitoral; da dimensão institucional, com seus incentivos e constrangimentos; e de uma dimensão relativa ao jogo entre os partidos políticos, como organizadores da vida política.

---

institucionalismo, as instituições políticas ganham mais autonomia, e a política passa a ser um intrincado encontro de instituições, indivíduos e eventos (Gameiro de Moura, 2003).

**Preferências Individuais** A abordagem mais estrita, que enfatiza as preferências individuais, parte do pressuposto de que a motivação do parlamentar deve ser o ponto de partida analítico. Sua motivação é a da maximização eleitoral – reeleição. Uma vez que os legisladores estão sujeitos a eleições periódicas, e o espaço eleitoral é o geográfico, a “conexão eleitoral” significa que todo membro do congresso tem fortes incentivos para buscar atender aos interesses específicos dos eleitores de sua região. O voto geográfico tem importante papel, uma vez que estabelece eleitorado localizado, favorecendo, assim, o atendimento de interesses concentrados (Mayhew, 1974; Fiorina, 1977a , 1977b e 1982; Khrebiel, 1991; Hinich e Munger, 1997).

Assim, a reeleição como meta estabelece que os políticos agem intencionalmente e coloca os atores no centro da análise. A política é o resultado da luta pelo poder empreendida pelos homens, e o resultado dessa luta. Mas o mais importante é que essa “busca da reeleição estabelece uma relação de *accountability* com o eleitorado” [Mayhew, 1974:6].

A despeito de sua complexidade e diferenciações, o modelo de comportamento racional funda-se basicamente nos seguintes elementos:

- a) o ator sabe, dentro de certos limites, o que deseja, ou sua preferência;
- b) ele é capaz de ordenar suas preferências, metas, valores e estratégias de maneira decrescente (da mais preferida para a menos preferida) e de maneira transitiva (se prefere A a B e B a C, preferirá A a C);
- c) suas escolhas são consistentes. Uma preferência é consistente se o indivíduo, quando apresentado várias vezes a opções semelhantes, em situações semelhantes, faz sempre as mesmas escolhas;
- d) o ator escolherá aquilo que maximizará sua satisfação, dentro de um leque de alternativas finito e fixo, na espera de que os benefícios esperados excedam os custos; e
- e) as ações dos indivíduos serão afetadas pela *natureza* do bem (se é público ou privado); pelo *timing* dos benefícios recebidos e dos custos incorridos; pela *incerteza* que pode existir sobre a dimensão exata de custos e benefícios (McKenzie e Tullock, 1985; Green e

Shapiro, 1994; Elster, 1989; Przeworski, 1988; Riker, 1990; Knight, 1992; Hinich e Munger, 1997).

No modelo apresentado, os legisladores, agindo de acordo com a racionalidade estrita ou instrumental — uso de meios específicos para atingir sua meta —, buscam a maximização de *status*, poder, dinheiro ou ideologia *via reeleição*. A reeleição é o objetivo dominante, mas quando ela não se encontra sob risco, os parlamentares podem agir com maior margem de liberdade (Arnold, 1990)<sup>53</sup>.

Assim, é racional que os membros do congresso procurem em toda sua atividade resultados e apoios que possam ajudá-los a reeleger-se, sem custos associados ou a um custo baixo (Mayhew, 1974). Criticar o executivo pode gerar créditos e ter baixos custos, especialmente se a informação recai sobre outro agente e ele não é acusado de inviabilizar políticas públicas. Se a principal meta dos parlamentares é a reeleição, embora não se esteja discutindo com que fim, tudo aquilo que lhe permitir criar um estereótipo favorável será buscado. Partindo do pressuposto da racionalidade estrita, todos os parlamentares, independentemente de afiliação ideológica, apresentarão propostas de fiscalização, porque essas podem otimizar a conexão eleitoral e, além dos objetivos do controle em si – vigiar e influenciar as atividades de governo –, podem revigorar suas possibilidades de reeleição.

Disso deriva a primeira hipótese a ser testada:

H1 *Independentemente da afiliação partidária e/ou ideológica, todos os parlamentares promoverão a atividade de controle.*

Complementarmente a essa hipótese, pode-se formular uma segunda, sobre o impacto do ciclo eleitoral no uso do controle. Se os parlamentares são orientados para a reeleição, esse

---

<sup>53</sup> É esse pressuposto de que o cálculo eleitoral permite uma margem de manobra das preferências que permite explicar porque não existem somente políticas particularistas e que sirvam a interesses organizados. Enquanto é muito fácil explicar propostas que concentram benefícios geográficos ou de interesses - porque permite ao eleitor mapear as políticas até seu autor e, assim, premiá-lo -, as políticas que auferem benefícios difusos são mais complicadas de serem explicadas. Mas as eleições e as regras institucionais legislativas permitem a alternância das preferências dos parlamentares e acaba permitindo a satisfação de interesses gerais e particulares.

calendário afeta diretamente suas atividades no congresso. Existem diversos indicadores que apontam como as bases eleitorais são prioritárias para os parlamentares – como o número de viagens para o distrito, quantidade da correspondência expedida para os eleitores, intervenções junto a órgão e agências públicas, busca de recursos para seu distrito etc (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987; Hamilton, 1992; Johannes, 1995; Jacobson 2001, 30-35; Ames, 2002). Além disso, a produção legislativa, já se mostrou, diminui consideravelmente em anos eleitorais (Lemos, 2001). O calendário eleitoral move necessariamente o parlamentar para suas bases e é razoável supor que a atividade de controle, assim como a legislativa, diminua consideravelmente em anos eleitorais: o tempo é uma *commodity* valiosa e deve ser gasta na principal meta, que é a reeleição. É razoável esperar que anos eleitorais, assim, afetem negativamente o controle.

Além de afetar o volume do controle, pode-se igualmente esperar que os parlamentares busquem, nesses períodos, exercer atividades de controle legislativo menos onerosas do ponto de vista do custo e que atenda mais prontamente aos problemas que afligem suas bases. Assim, espera-se que, nesses períodos eleitorais, os parlamentares se envolvam em atividades que não demandam tempo, havendo uma diminuição daquelas que exijam do parlamentar o envolvimento em atividades de busca de informação.

Em geral, na escolha do tipo de controle a ser exercido, predomina a versão de que membros do congresso teriam uma preferência por alarmes e, conseqüentemente, pouco interesse por patrulhas. Isso porque as patrulhas exigiriam mais tempo e dedicação para se seguir as atividades de determinada agência e seus custos recairiam, quase exclusivamente, sobre o Congresso. Os alarmes, ao contrário, dirigiriam sua atenção diretamente para questões problemáticas e imediatas, eventos que chamam mais a atenção dos eleitores e grupos de interesse, e os custos de identificar essas decisões centram-se em atores externos ao congresso (McCubbins e Schwartz, 1984). Assim, alarmes dominariam o sistema de controle legislativo e serviriam mais aos interesses dos parlamentares, com o benefício de criar constrangimentos para burocracia e autoridades em áreas importantes para legisladores porque afetam diretamente seus eleitores.

Se levar em consideração o calendário eleitoral, a hipótese de preponderância da atividade de alarmes é bastante razoável. Esse tipo de controle seria a melhor opção em anos eleitorais porque, sendo pontuais e não exigindo maior dedicação dos parlamentares na sua preparação ou condução, não perturbam suas atividades eleitorais nas bases, além dos custos recaírem sobre o executivo. Some-se a isso que os alarmes são motivados por eventos imediatos, o que pode estar mais próximo das preferências do eleitorado. Os controles de tipo patrulhas estariam, dessa forma, prejudicados: como são rotineiros, contínuos, centralizados e os custos recaem mais sobre o congresso, em anos eleitorais, os parlamentares optariam por dedicar-lhes menos tempo.

Mas essa visão ainda carece de comprovação empírica consistente. Teoricamente, membros do congresso podem beneficiar-se de ambos os tipos de controle, alarmes ou patrulhas, dependendo dos incentivos e das condições existentes (Lupia e McCubbins, 1994). Estudos recentes demonstram, empiricamente, que as patrulhas vêm aumentando desde os anos 70 (Aberbach, 1990), uma questão ainda problematizada na literatura (Balla e Deering, 2001; Cameron e Rosendorff, 1993).

Assim, dos ciclos eleitorais derivam-se as duas hipóteses a seguir:

*H2 O volume do controle horizontal é maior em anos não-eleitorais do que em anos eleitorais*

*H3 A proporção de controle do tipo alarme é maior em anos eleitorais do que em anos não-eleitorais*

***O papel das instituições*** A segunda vertente teórica, do neo-institucionalismo, estabelece que os resultados políticos dependem de instituições, dotadas de um papel autônomo, que induzem ao equilíbrio, e influenciam o resultado substantivo. Para os neo-institucionalistas, os aspectos estruturais têm um papel fundamental na produção de resultados políticos e na própria viabilidade do sistema político. Eles defendem que as preferências associem-se a instituições para que se possam compreender os resultados obtidos pelo processo (Khrebiel, 1991; Hinich e Munger, 1997). Entretanto, os neo-institucionalistas diferem dos “velhos

institucionalistas” ao buscar entender as interações entre indivíduos racionais e instituições, e não somente descrever regras e normas: instituições limitam os indivíduos, e são por eles alteradas.

Conforme essa linha teórica, há uma certa previsibilidade dos resultados, graças aos arranjos institucionais, regras e preceitos que facilitam o ganho. Existe uma assimetria *intencional* na distribuição de direitos, que por sua vez gera viéses *intencionais* na provisão de benefícios políticos (Khrebiel, 1991). Aplicado ao tema desse trabalho, isso significa que os controles poderão depender de institutos como poderes de veto (tanto do legislativo quanto do executivo), organização legislativa – e.g. número e jurisdição de comissões-, bicameralismo, direitos de membros individuais *versus* direitos coletivos, seja de natureza partidária ou geográfica (Anastasia, 2002; Figueiredo, 2001; Lemos e Llanos, 2005; Scicchitano, 1986).

A descentralização da prerrogativa de fiscalizar nas comissões, por exemplo, pode ter impacto no volume e no tipo de controle. Esse é um dado comprovado pelo aumento expressivo da capacidade de controle do Congresso norte-americano, após a reforma de 1970, nos EUA, que permitiu ao Congresso a criação de subcomissões exclusivamente para o controle (Aberbach, 2001). Por sua vez, câmaras constituídas a partir de diferentes regras eleitorais e distintos graus de simetria (Lijphart, 1984) podem afetar os incentivos parlamentares para o exercício do controle.<sup>54</sup> Concentro-me em duas instituições que podem ser fundamentais para o resultado do controle: o bicameralismo e a organização legislativa.

Quanto ao primeiro tema, muitos estudos concentram-se nas relações com a câmara baixa ou modelam legislativos bicamerais como sendo unicamerais (e.g., Shugart e Carey, 1992;

---

<sup>54</sup> Para Lijphart (1984), câmaras com prerrogativas constitucionais e legitimidade democrática iguais são simétricas, e aquelas que não detêm essas características são assimétricas. Da mesma forma, se as câmaras são constituídas a partir de regras eleitorais iguais são congruentes, e se o são a partir de regras distintas, são incongruentes. Os EUA e Brasil são considerados um bicameralismo simétrico na arena legislativa (praticamente as mesmas prerrogativas), com uma leve assimetria que favorece o Senado em termos de controle, especialmente pela nomeação de autoridades e, no caso do Brasil, do endividamento externo e interno. Para uma discussão sobre bicameralismos simétricos/ assimétricos e congruentes/ incongruentes, cf. Lijphart, 1984.

Linz e Valenzuela, 1994; Ames, 2002; Cox e Morgenstern, 2001; Figueiredo e Limongi, 2001; Mayhew, 1991), o que pode levar a conclusões enviesadas. O bicameralismo é um aspecto importante dos sistemas políticos contemporâneos – mais de 1/3 dos legislativos são bicamerais (Tsebelis e Money, 1997; Tsebelis, 2002) - e, na América Latina, metade dos legislativos são bicamerais. Seus defensores o vêm positivamente por prover mais uma arena de representação de interesses, melhorar a legislação, criar um contrapeso ao abuso do próprio poder legislativo, aumentar a estabilidade política e reduzir incertezas (Madison, 1788; Montesquieu, 1995; Riker 1992).

Apesar disso, são muito poucos os estudos sobre senados ou que o incluem na análise do congresso (Riker 1992; Binder, 1999; Binder e Smith, 1999; Backes, 1999; Sanchez, Nolte e Llanos, 2005). Mas os poucos trabalhos que consideram as diferenças entre as câmaras – suas regras e assimetrias informacionais – no impacto da atividade legislativa atestam que há uma relação entre bicameralismo e demoras e impasses na aprovação das leis (e.g., Hiroi, 2005; Tsebelis e Money, 1997; Binder, 1999; Bottom et al. 2000; Ricci, 2003).

Acredito que esse mesmo impacto sobre a produção legislativa pode ocorrer no controle horizontal. Se há duas câmaras, elas terão diferentes comportamentos e, portanto, o controle legislativo resultante – tanto o volume quanto o tipo dos controles – serão diferenciados, por causa de regras eleitorais distintas para sua composição (congruência); distribuição de direitos assimétricas entre as câmaras, que geram diferentes incentivos (simetria); mandatos com duração diferentes; diferente natureza da representação.<sup>55</sup>

Minha hipótese é a de que o Senado deve prevalecer no volume de controle porque:

- a) os senadores têm um mandato mais longo do que os deputados e, portanto, sofrem menos pressão do calendário eleitoral;

---

<sup>55</sup> Lijphart (1984) afirma que os dois primeiros é que são realmente relevantes, sendo duração de mandatos e natureza da representação indiferentes resultados de políticas públicas, mas sua afirmação se contradiz no mesmo texto.



- b) há menos incentivo para o voto pessoal no Senado do que na Câmara, tanto nos EUA quanto no Brasil<sup>56</sup>. Nos EUA, os tamanhos diferenciados dos distritos, em que o senador concorre no Estado e o deputado em circunscrições menores, afeta as estratégias dos parlamentares e, portanto, os resultados. No segundo, embora senadores e deputados concorram na mesma circunscrição, o voto proporcional preferencial (lista aberta) promoveria o voto pessoal na câmara baixa;
- c) participam de mais comissões do que os deputados (Deering e Smith, 1997; Lemos, 2002);
- d) têm mais *expertise* do que os deputados e carreiras mais profissionais (Lemos e Ranincheski, 2003; Tsebelis e Money, 1997);
- e) são os responsáveis pela confirmação de autoridades, o que deixa para o Senado uma prerrogativa importante com relação à burocracia.

Além disso, os poderes da minoria são especialmente desenvolvidos no Senado norte-americano, especialmente o poder de veto. Ele pode ser exercido por meio do *hold* – suspensão temporária de nomeação de autoridade ou da tramitação de projeto de lei, solicitada individual e anonimamente por qualquer senador -, e muitas vezes é usado para forçar o executivo a enviar informações antes negadas ao Senado<sup>57</sup>; ou por meio do *filibuster*, prática de discursar ilimitadamente no plenário, utilizada para se prolongar os debates e assim impedir aprovação de leis<sup>58</sup>.

O senado brasileiro não tem esses mesmos instrumentos poderosos para se bloquear a vontade da maioria, mas existem outras instituições que garantem às minorias poder de barganha: as regras internas de distribuição de poder. Se nos EUA o sistema é cartelizado

---

<sup>56</sup> Para incentivos ao voto pessoal, cf. Mainwaring, 1999; Shugart e Carey, 1992; Desposato, *s.d.*

<sup>57</sup> Em 1991, o Senador Jesse Helms conseguiu suspender por 17 meses a aprovação de um Embaixador junto a Guiana, em troca de documentos do State Department. Cf. para outros exemplos, Fischer, 2001.

<sup>58</sup> É feito individualmente, e são necessários dois terços dos votos (60, de um total de 100) para suspendê-lo, por meio de uma moção de suspensão (*cloture motion, Rule XXII, Senate Rules*, adotada em 1917). Esse quorum de 60 votos tem sido tema polêmico e contestado pela maioria republicana, que o considera inconstitucional, porque torna a maioria *de facto* para aprovação da autoridade 60%, e não 50% +1. O mais longo e famoso *filibuster* ocorreu em 1957, quando o Senador J. Strom Thurmond, da Carolina do Sul, fez o maior discurso da história do Senado, contra o Ato dos Direitos Civis: 24 horas e 18 minutos (*Legislative History*, 2005). Para mais sobre regras no Senado norte-americano, e especialmente o *filibuster*, cf. Binder e Smith, 1997; e Binder, 2003.

em favor do partido que detém a maioria, isso não ocorre no Brasil, onde o sistema de distribuição de poder é proporcional à representação dos partidos. Assim, pelo sistema da proporcionalidade, coalizões são negociadas e as minorias, como grupos partidários e não como indivíduos, têm maior peso nos processos de negociação<sup>59</sup>. Esses amplos poderes de minoria favoreceriam o Senado no controle horizontal.

Uma ressalva: o volume deverá ser medido proporcionalmente ao número de componentes de cada Casa. A câmara baixa poderá ter um volume absoluto maior do que o senado, com menor número de componentes, mas com relação ao número de participantes no processo, prevalecerá o senado.

Assim, se as regras eleitorais forem capazes de influenciar os resultados, Brasil e Estados Unidos terão resultados distintos, porque o primeiro adota um sistema proporcional de lista aberta para a Câmara baixa, enquanto o segundo adota o sistema majoritário (uninominal em turno único). O mesmo se pode dizer de taxas de reeleição (cerca de 50% no Brasil, cerca de 95% nos EUA).

Uma outra questão diz respeito ao tipo de controle. Além do volume do controle horizontal, pode o bicameralismo influenciar no tipo de controle exercido, se alarme ou patrulha?

É possível que, em decorrência de um calendário eleitoral mais espaçado, do voto menos personalizado, maior *expertise*, jurisdição sobre maior número de temas e mais prerrogativas relacionadas à burocracia, o senado escolha predominantemente controles do tipo patrulha. Isso porque os seus incentivos são distintos dos incentivos para as câmaras baixas, preocupadas com o retorno mais imediato e por isso seriam mais orientadas para eventos, do tipo alarme. Alguns desses incentivos seriam o calendário mais curto e as regras eleitorais, que demandam aos deputados que estejam envolvidos em atividades mais rápidas e cujos custos sejam mais baixos.

---

<sup>59</sup> Para esses instrumentos, cf. Lemos, 2002.

Assim, a asserção mais geral de que o “congresso” prefere alarmes porque esses atendem a questões problemáticas e imediatas (McCubbins e Schwartz, 1984) pode estar equivocada, porque trata a instituição como unicameral. Predigo que os senados realizarão mais controle do tipo patrulha, rotineiros, contínuos, centralizados, e as câmaras realizarão mais alarmes, porque não exigem maior dedicação dos parlamentares na sua preparação. Isso não significa que os parlamentares de ambas as casas não exerçam ambos os tipos de controle: como anteriormente discutido, em teoria, os dois tipos podem beneficiar os congressistas. A asserção, entretanto, é a de que as duas câmaras apresentarão preferências distintas.

Derivo, portanto, duas hipóteses a serem testadas, no que diz respeito ao bicameralismo, que são comparativas entre os países e entre as casas legislativas:

*H4 O volume do controle exercido será maior no Senado do que na Câmara*

*H5 O Senado apresentará uma proporção maior de propostas do tipo patrulha, enquanto a Câmara apresentará uma proporção maior de propostas do tipo alarme.*

O segundo elemento institucional relevante a ser analisado é a organização legislativa, mais especificamente a divisão de trabalho entre plenário e comissões. Nos parlamentos modernos, o elemento organizacional mais comum a ser encontrado são as comissões permanentes (Strom, 1998). A delegação de prerrogativas às comissões é a principal forma de organização interna dos legislativos e disso decorrem resultados políticos relevantes<sup>60</sup>. Ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, mas idealmente representativos desse, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse ou sua própria reeleição (Ricci e Lemos, 2004).

---

<sup>60</sup> Embora a divisão de trabalho entre plenário – a totalidade dos membros – e as comissões – grupos menores representativos do total – seja um fato dos legislativos, nem todos delegam ou dividem o poder de maneira simétrica. No sistema parlamentarista inglês, por exemplo, as decisões são antes tomadas em plenário e as comissões não têm a prerrogativa de alterá-las, ao contrário do sistema presidencialista norte-americano, em que as comissões são o elemento estrutural do congresso, com duras disputas sobre jurisdição entre elas (King, 1997).

Entretanto, apesar de idealmente dever ser o espelho do plenário, as comissões podem adquirir autonomia relevante, bem como criar espaços para o surgimento de lideranças privilegiadas, que se beneficiem desproporcionalmente com relação aos demais membros do parlamento e da própria comissão<sup>61</sup>. A menor visibilidade das comissões pode, igualmente, criar condições para que ali ocorram negociações com outros atores políticos, sejam eles do Executivo ou grupos de interesse, *lobbies*, grupos de pressão, sem a publicidade que deve prevalecer nos procedimentos democráticos.

Fenno (1973) argumenta que as comissões dão oportunidades diferentes aos parlamentares para que atinjam suas metas, numa convergência de aspirações individuais e diferentes oportunidades oferecidas por elas oferecidas. Além do poder positivo de aprovar legislação, têm o importante poder negativo de obstruí-la, impedindo que seja relatada e vá ao plenário. Esse *gatekeeping power* – o poder de guardar para si a legislação - é um dos responsáveis pela seleção da agenda política a ser discutida no congresso.

A explicação para qual o papel de fato exercido pelas comissões é disputada por três distintas teorias: distributivismo, partidarismo e informacionismo. Enquanto a abordagem distributivista trabalha com a perspectiva de que as comissões são arenas de maximização eleitoral, ou núcleos cooperativos para as trocas legislativas (*logrolling*) (Weingast e Marshall, 1988), a abordagem partidária afirma que as comissões existem para favorecer os objetivos políticos dos partidos majoritários e as comissões seriam seus “cartéis legislativos” (Cox e McCubbins, 1993). Já a abordagem informacional admite que as comissões seriam agentes facilitadores dos “ganhos de especialização”, fundamentais para a coleta e distribuição de informações aos congressistas e para aproximar as políticas de seus resultados desejáveis – possibilitando, assim, a reeleição (Khrebiel, 1991; 1998)<sup>62</sup>.

Nos EUA, alguns autores apontam a titularidade de comissão como até mais importante do que o partido, ainda que nos últimos anos as comissões tenham perdido poder para as

---

<sup>61</sup> Além disso, nem todas as comissões são igualmente importantes: algumas acumulam mais trabalho e são mais disputadas. Segundo Eulau (1984:598), “as regras formais dos legislativos normalmente reconhecem razoavelmente uma importância ordenada das comissões, conferindo a algumas comissões privilégios que não conferem a outras”. Naturalmente, os legisladores buscam transferir-se para as comissões mais cobiçadas.

<sup>62</sup> Para o papel informacional das comissões no Brasil, cf. Pereira e Mueller, 2004.

lideranças e para os senadores mais antigos (Deering e Smith, 1997). No caso brasileiro, há uma divisão semelhante de trabalho entre comissões e plenário, mas com uma prevalência, segundo alguns estudos, do plenário sobre as comissões, em decorrência dos fortes poderes de agenda do presidente (Bernardes, 1996; Pessanha, 1997; Figueiredo e Limongi, 2001; Pereira e Muller, 2004)<sup>63</sup>. Além disso, há a questão estrutural: na década de 70, o congresso norte-americano foi reformado para aumentar a estrutura e recursos das comissões e descentralizou o processo. No Brasil, isso não ocorreu com a mesma intensidade. Seriam assim dois sistemas opostos – um estruturado pelas comissões, nos EUA, e o outro estruturado pelo plenário, no Brasil.

Como essa divisão de trabalho afeta o controle? Nos EUA, não faz sentido referir-se a controle realizado pelo plenário, a não ser em situações atípicas, porque as atividades foram descentralizadas nos anos 70. Do ponto de vista de onde ocorre o controle – como também a parte mais importante da produção legislativa<sup>64</sup> –, pacificamente é aceito que ocorre nas comissões. Assim, as hipóteses sobre descentralização legislativa e controle serão testadas para o Brasil. Embora as hipóteses não sejam comparativas entre os países – porque não realizo aqui o teste para os EUA –, será possível comparar o perfil dos dois países, a partir dos resultados obtidos para o Brasil, com a já conhecida descentralização norte-americana.

No Brasil, as prerrogativas estão distribuídas nas duas instituições internas. O plenário pode convocar autoridades, pedir documentos e informações, avaliar propostas de fiscalização e controle. As comissões também podem convocar autoridades, pedir documentos e informações, realizar audiências públicas. Ainda que esvaziadas, conforme atestam estudos recentes (Figueiredo e Limongi, 2001; Amorim Neto e Santos, 2003; Ricci, 2003), vale a pena averiguar o papel das comissões no controle horizontal.

---

<sup>63</sup> Estudos que tratam de outras questões sobre as comissões brasileiras como expertise, seleção de lideranças, estratificação, cf. e.g. Diniz, 1999; Ribeiral, 1998; Lemos e Ranincheski, 2003; Lemos, 2002; Pereira e Mueller, 2004; Santos e Rennó, 2002.

<sup>64</sup> Nos EUA, uma comissão, a comissão de regras (*Rules Committee*) decide se a proposição pode ser alterada no plenário – ou seja, se receberá emendas –, quem poderá alterar e quais dispositivos, além de definir o tempo do debate. Isso restringe muito a ação dos parlamentares no plenário. O sistema brasileiro garante mais poderes aos indivíduos, porque todos os parlamentares podem apresentar emendas e não há restrições de dispositivo (todo o texto é passível de receber emendas). São incentivos distintos para a atuação dos parlamentares.

Três indicadores apontam para um papel relevante das comissões, mesmo em legislativos centralizados como o brasileiro. O primeiro diz respeito à produção legislativa. Dados disponíveis demonstram que as comissões são um *locus* privilegiado de legislação: as propostas apresentadas por elas têm uma taxa de sucesso maior do que as apresentadas por parlamentares individuais (Lemos, 2001). O segundo argumento se baseia no valor atribuído às comissões pelos senadores. Em *survey* do *Institut für Iberoamerika-Kunde*, 91% responderam que a importância do sistema de comissões para o funcionamento do Senado está entre 7 e 10 (escala de 1 a 10) e 82% que elas são eficazes (valores entre 7 a 10, em escala idêntica à anterior) (Sanchez, Nolte e Llanos, 2005). Por último, a quantidade de trabalhos realizados pelo órgão de assessoramento superior: em 2001, 69% dos trabalhos técnicos realizados pela Consultoria Legislativa do Senado Federal (N=3387/4933) atenderam a demandas relativas às comissões.

No que diz respeito ao tipo de controle exercido, e não somente ao volume de controle, assim como se supôs que os calendários eleitorais e o bicameralismo podem afetar a escolha entre alarmes e patrulhas, testo também se o órgão onde se realiza o controle – plenário ou comissão – afeta a escolha por um ou outro tipo de controle. É possível que as comissões, mais especializadas do que o plenário e com o tempo disponível para se debruçar sobre os temas mais técnicos, se ocupe mais com controles do tipo patrulha. O plenário, com uma elevada carga de demandas e disputas de agenda, sobrecarregado ainda com as medidas unilaterais do executivo – medidas provisórias e pedidos de urgência, principalmente -, se ocupará de controles mais orientados para eventos, de custos baixos.

Partindo da discussão acima, de que as comissões são um fórum reduzido, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para minorias, têm autonomia relativa, constituem-se em fóruns especializados, dotados de poderes negativos e positivos, e com uma agenda menos pressionada do que a agenda de plenário, derivado que:

*H6 O volume do controle será maior nas comissões do que no plenário (Brasil)*

*H7 O tipo de controle a ser realizado será mais patrulha nas comissões e mais alarmes no plenário (Brasil)*

***Relações com o Presidente*** Essa linha de explicação centra-se na relação que os partidos políticos no congresso estabelecem com o executivo e aspectos conjunturais que podem influenciar nessa relação. Selecionei três aspectos que podem afetar a escolha de agenda, a produção legislativa e a realização do controle: a existência de governo dividido; a popularidade presidencial; e o efeito lua-de-mel. O primeiro configura-se como um aspecto institucional da relação executivo-legislativo; o segundo e o terceiro configuram-se como aspectos conjunturais que podem afetar o controle horizontal. Embora o primeiro aspecto diga respeito a instituições, os partidos políticos, ele não será testado juntamente com bicameralismo e organização legislativa, porque não trata dessas instituições isoladas, mas de maneira relacional com o poder executivo.

O *governo dividido* ocorre quando o partido que ocupa a presidência não coincide com o partido que detém a maioria no legislativo. Assim, existiriam duas dinâmicas possíveis no que diz respeito às relações executivo-legislativo e partidos políticos. O primeiro é o governo unificado, quando o partido do presidente tem maioria na legislatura. Esse tipo tornaria o controle horizontal mais difícil, e a aprovação de leis mais fácil: por várias razões, a maioria legislativa seria cooperativa na elaboração de leis, ao mesmo tempo em que seria reticente em opor-se aos líderes partidários.

O segundo tipo de sistema é justamente quando o partido do presidente não tem maioria em uma das casas do legislativo, havendo rivalidade partidária entre os poderes. A isso se chama “governo dividido”, o qual, por conta de divergências eleitorais e de interesses, dificultariam a formação de maiorias necessárias para aprovação de leis (Mayhew, 1991), e gerariam atrasos na aprovação de autoridades (McCarty e Razaghian, 1999; Shipan e Shannon, 2003, Binder e Maltzman, 2002 e 2004).

No que tange ao controle horizontal, as diferenças e conflitos partidários gerariam um distanciamento que funcionaria como antídoto ao perigo da concentração de poder nas mãos do executivo, especialmente atuando com maiorias partidárias herméticas ao controle. O governo dividido atuaria, assim, como uma garantia das oposições de que o jogo ocorre dentro de regras e é possível influenciar programas e propostas, além de garantir maior

visibilidade das atividades governamentais e das autoridades ou burocracias responsáveis (Kenney, 2003; Sanchez de Dios, 2000; Aberbach, 2001).

Em outras palavras, o governo dividido estaria negativamente correlacionado com aprovação de leis e correlacionado positivamente com controle horizontal. É uma variável freqüentemente utilizada, não só para explicar atrasos e impasses nos debates de leis e nas nomeações de autoridades, mas também no uso de instrumentos unilaterais pelo poder executivo (Amorim Neto e Tafner, 2002), bem como na quantidade, tipo e intensidade do controle da administração pelo congresso (Kenney, 2003). Mas os resultados desses estudos sobre o impacto do governo dividido sobre a produção de leis e sobre os controles são muitas vezes contraditórios (Aberbach, 2001; Mayhew, 1991; Balla e Deering, 2001).

Em *Divided We Govern*, Mayhew (1991) demonstrou que a aprovação de leis, nos EUA, independe do governo dividido: leis foram aprovadas tanto em governos divididos quanto em unificados. Com relação ao controle horizontal, o mesmo ocorreu: o controle independeu de governo dividido ou unificado. Seu método não incluiu todas as leis aprovadas ou procedimentos de controle realizados, mas a seleção de escândalos e leis de maior impacto. Assim, entre 1875 e 1993<sup>65</sup>, embora tenha sido bastante comum nos EUA, o governo dividido não impediu a aprovação de legislação importante: a freqüência, por ano, de legislação relevante aprovada foi praticamente a mesma em anos de governo dividido e unificado<sup>66</sup>. Também verificou que o governo dividido não se constituiu em potencializador do controle ao longo dos 44 anos estudados – embora a Câmara tenha sido mais partidária-, tanto no que diz respeito a investigações sobre corrupção quanto no acompanhamento rotineiro das atividades de governo. A afirmação de que a relação dos partidos com o executivo – se unificada ou dividida – é indiferente, foi também confirmada por meio de modelos formais por Khrebiel [1998:185], segundo o qual os efeitos partidários são centrados no partido do presidente, e não nas maiorias congressuais.

---

<sup>65</sup> O controle das três casas ao mesmo tempo só se deu 5 vezes na história norte-americana: 1800, 1840, 1952, 2001 e 2005.

<sup>66</sup> E lembra: “talvez o mais impressionante seja a coincidência dos escândalos de Watergate em 1973-1974 com a produção de leis de grande envergadura nas áreas de ajuda externa, comércio exterior, agricultura e habitação” [Mayhew, 1991:80].



Uma das explicações de Mayhew para a indiferença partidária nos resultados da atividade do congresso encontra-se nas divisões internas dos partidos norte-americanos e a centros moderados dentro dos partidos que apoiavam iniciativas de presidentes do partido oposto. Assim, nos 40 anos que dominaram a maioria no Congresso (1954-1994), democratas conservadores, especialmente do sul, apoiaram Reagan e criaram constrangimentos a Truman e Kennedy. E republicanos moderados juntaram-se a democratas do Norte para aprovar leis pró-direitos civis, às quais democratas do Sul faziam oposição.<sup>67</sup>

A teoria de que o governo dividido não conta foi questionada por estudiosos do congresso. Com respeito à aprovação de leis, a metodologia de Mayhew foi criticada porque ele simplesmente usou a contagem de leis aprovadas como indicador. Binder (1999; 2003) criou um índice de *gridlock* – dificuldade dos governos de aprovar legislação -, medido por temas relevantes da agenda que *não* foram aprovados pelas legislaturas. Tomando por base editoriais do *New York Times*, criou uma proporção de matérias não-decididas por sobre o total da agenda (operacionalizado como a matéria que mereceu ao menos cinco editoriais do jornal). Dessa maneira, Binder conseguiu demonstrar que há variação na produção de leis em períodos de governos unificados e divididos, sendo válida a correlação positiva entre produção legislativa e governo dividido (aumenta o *gridlock*). Outros exemplos são os estudos de Epstein e O'Halloran (1994; 1999): por meio de modelos formais, demonstraram que, durante governos divididos, as leis conterão mais dispositivos sobre o controle da burocracia.

No caso do controle, a crítica vem igualmente da metodologia utilizada por Mayhew. Sua análise parte de 31 casos “altamente visíveis” de controle do poder executivo. É difícil generalizar-se a partir de um número tão pequeno e em casos que são exclusivamente contenciosos. Outras pesquisas que se seguiram analisaram não somente um número maior de casos, como também o controle de baixa visibilidade, devotado não a temas controversos,

---

<sup>67</sup> Alguns outros autores explicam essa independência como o resultado da combinação de seu sistema eleitoral (“*single member district*”) com presidencialismo e ao sistema de nomeação, nas eleições primárias, em que o candidato coleta assinaturas e paga uma pequena soma para registrar seu nome (Manzetti e Morgenstern, 2003; Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987). Esse sistema, ao reforçar a conexão eleitoral e a maior independência dos candidatos, os tornaria menos sujeitos a influência das organizações partidárias.

mas à rotina da administração pública e que, portanto, não constam da agenda de Mayhew (Aberbach, 1990; Balla e Deering, 2001).

Ainda que o papel dos partidos, nos EUA, seja controverso, a operacionalização do conceito de governo dividido baseou-se na clássica representação do sistema como bipartidário. A representação partidária no congresso, as regras cartelizadas que favorecem o partido majoritário no legislativo e o privilegiamento dos partidos majoritários na formação de gabinete<sup>68</sup> levaram-me a considerar simplesmente a definição acima, de partido que domina o executivo *versus* partido que controla a maioria no congresso.

A mesma operacionalização não pode ser transposta para o Brasil. Com alta fragmentação partidária no congresso, o sistema brasileiro é classificado como um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), em que é preciso formar maiorias para se garantir aprovação de leis. Segundo alguns estudos, essas maiorias são alcançadas a partir da formação dos ministérios (Amorim Neto, 2002). Além disso, as regras internas não são cartelizadas – a distribuição de cargos é proporcional à representação partidária nas casas representativas.

Governo fragmentado não significa governo dividido. O que não quer dizer, como afirma Samuels (2000), que seja um governo unificado, simplesmente porque é capaz de construir uma coalizão majoritária em ambas as casas. Essa visão de governo unificado a partir da coalizão majoritária é problemática, porque ignora o tamanho desse apoio, ou dessa maioria, sua constância e coesão. Maiorias diminutas podem ter um impacto diferente de maiorias amplas, por exemplo, e elas podem mudar tanto na sua constituição – partidos que a conformam – quanto numericamente, ao longo dos governos.

A exemplo da maneira como é explorado nos estudos de sistemas parlamentaristas europeus, em que a fragmentação é também um elemento comum, pode-se tomar como variável o tamanho da coalizão e analisar se variações no seu tamanho impactam no volume e tipo de controle realizado pelo congresso. Roubini e Sachs (1989), estudando os sistemas parlamentaristas, mostraram que quanto maior o número de partidos na coalizão de

---

<sup>68</sup> Média de 81% (Lijphart, 1984).

governo, maior a dívida pública e mais lenta a resposta a crises fiscais. No Brasil, Amorim Neto e Santos (2003) demonstraram que, quanto maior a participação dos partidos com representação no congresso nos ministérios, maior a aprovação de leis. Em outro trabalho posterior, alterando o cálculo da sua variável, demonstrou que a coalizão afeta o uso de instrumentos unilaterais pelo presidente, como medidas provisórias.

Assim, testarei se há uma correlação positiva entre governo dividido e controle – quando ocorrer governo dividido, controle maior; governo unificado, controle menor – para os EUA; e, para o Brasil, testarei se quanto maior for a base do governo no parlamento, medida pelos partidos que detêm postos ministeriais, menor será o volume do controle. Nos dois países, embora os indicadores sejam distintos, a lógica é a mesma: participar do governo significa ter acesso a recursos que redundariam em maior aprovação de leis e menor controle. A maior cooperação com o executivo implicaria na diminuição da chance de sucesso do Congresso no controle na fiscalização do Executivo, traduzido num volume menor de controle quando o apoio ao governo fosse maior.

Ainda não se mediu, no Brasil, o impacto das maiorias congressuais na atividade de controle horizontal. Embora reconheça que o indicador de tamanho da base em função de cotas ministeriais seja imperfeita, porque não inclui outros instrumentos de formação de maioria – como benefícios clientelísticos, lealdades pessoais ou partidárias –, é a mais objetiva e reconhecidamente utilizada para análises do legislativo.

Dessa discussão sobre a relação dos partidos políticos com o governo, derivo a hipótese de que

*H8 Em sistemas bipartidários, o volume do controle será maior quando houver governo dividido; da mesma forma que, em sistemas multipartidários, o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento.*

De outro lado, duas variáveis conjunturais que podem afetar o volume do controle, do ponto de vista da relação com o presidente, são externas ao funcionamento do congresso e dos partidos políticos: o apoio presidencial e o efeito lua-de-mel. O congresso muda seu comportamento diante de presidentes populares, ou que estão iniciando seus mandatos?

Embora não se constituam em teorias sobre o funcionamento do congresso, essas duas variáveis são comumente combinadas com outros fatores para explicar o comportamento do congresso. Os argumentos baseiam-se em que os parlamentares, como atores racionais, estarão atentos também ao contexto em que operam, especialmente ao prestígio do presidente, quando interessados em conduzir o controle das atividades de governo. Como são eles próprios – os parlamentares – sujeitos ao controle vertical e são avessos ao risco (Arnold, 1990), não querem estar sujeitos a sanções de seus eleitores por, por exemplo, punirem um presidente popular. De outro lado, num contexto de lua-de-mel, espera-se que os atores políticos, mesmo oposicionistas, dêem ao presidente novato tempo para que se adapte ao cargo. Assim, os parlamentares agiriam, também, de acordo com os humores da sociedade. Se a popularidade presidencial pode afetar as relações entre presidente e congresso na aprovação de leis, fazendo com que esse último se torne mais cooperativo, pode-se esperar que o mesmo ocorra com o controle horizontal: que os parlamentares não queiram arriscar sua própria popularidade ao criticar ou cercear um presidente com altas taxas de apoio e, assim, o volume do controle varie conforme a popularidade do presidente.

A popularidade presidencial é utilizada como variável para explicar o uso de medidas legislativas unilaterais – *executive orders* ou medidas provisórias. Mas a literatura existente traz respostas contraditórias à relação entre opinião pública e o uso desses instrumentos. Moe e Howell (1999) prevêm que o número de medidas unilaterais aumentam com um presidente cuja popularidade é baixa, uma forma de burlar legislativos pouco cooperativos. Krause e Cohen (1997), entretanto, não encontram qualquer relação significativa entre popularidade presidencial e uso de *executive orders*.

Outros estudos demonstram que presidentes pouco populares muitas vezes diminuem o uso dessas medidas unilaterais, exatamente porque sabem que encontrarão um congresso e/ou opinião pública refratários. Foi o caso de Collor, no Brasil, quando se aproximava o *impeachment* que o retirou do poder em 1992. Já os presidentes posteriores, Itamar Franco e Cardoso, após a implementação do plano Real, ainda no governo do primeiro, mas sob o comando do segundo, usaram significativamente de medidas provisórias para governar, ainda que com alta popularidade (Pereira, Power e Rennó, 2005).

Em vista dessas conclusões conflitantes, pretendo testar se o apoio ao presidente – medido como a diferença entre as taxas de aprovação e as taxas de desaprovação - afeta o controle. Espera-se que presidentes prestigiosos corresponderão a um congresso menos belicoso no controle, porque diminuiriam os incentivos para os parlamentares controlarem as ações do governo, já que as atividades de controle poderiam desgastar a imagem do parlamentar e do congresso. Alternativamente, presidentes menos prestigiosos enfrentariam congressos mais rígidos no controle horizontal, uma vez que, do ponto de vista da racionalidade instrumental, haverá mais incentivos para criticar o governo e desgastá-lo.

A hipótese a ser testada, portanto, é a de que

*H9 Alto apoio ao presidente afeta negativamente o volume de controle exercido pelo legislativo.*

Um segundo elemento externo capaz de afetar a atividade de controle horizontal é o efeito lua-de-mel. Os primeiros tempos de mandato (*start of terms*) é estatisticamente relevante na aprovação de leis (Mayhew, 1991:176-177) e também para explicar o tempo que se leva para aprovar, no Senado, autoridades nomeadas (Martinek, Kemper e Van Winkle, 2002).

Isso é relativamente natural, já que presidentes normalmente iniciam sua agenda e principais programas no início de seus mandatos. Mayhew explica essa tendência também por meio de ciclos – ou de uma instância de *variação alternativa* no tempo, segundo a qual os processos de repetiriam ciclicamente. Assim, os primeiros dois anos de mandato estariam devotados para a elaboração da agenda política (*policymaking*), enquanto os dois anos finais da presidência se voltariam para a arena político-eleitoral. São altos e baixos na atividade legislativa, explicados pela tensão entre governar e reeleger-se.

Khrebiel (1998:55) reinterpreta essa variável como o período de “lua-de-mel” para presidentes recém-eleitos. Em vez de colocar a ênfase na alta popularidade que eles apresentam – e que explicaria a facilidade para barganhar com o congresso (Neustadt, 1965; 1980) –, Khrebiel interpreta o ambiente favorável desse período como o resultado da

“homogeneidade das preferências”, induzidas pelas eleições (1998:55). Como ele mesmo afirma: “O que é a lua-de-mel? Um período de felicidade, harmonia, ou relativa concordância sobre temas. Tradução política: homogeneidade das preferências. O que é um mandato? Uma asserção de representantes recém-eleitos de que eles ouviram os eleitores e irão implementar a vontade deles (...). O início dos mandatos pode ser visto como uma medida aproximada para choques induzidos por eleição, o que teoricamente deve ser associado com aumentos da produtividade legislativa” [Khrebiel, 1998:55]. Se é verdade que há homogeneidade de preferências em favor do presidente, cabe considerar que tal homogeneidade afetará negativamente a fiscalização. Ou seja, estando legislativo e executivo com mandato renovado, em que as preferências se assemelham, haverá menos controle nesses períodos.

A última hipótese a ser testada, portanto, é a do efeito de lua-de-mel sobre o controle horizontal:

*H10 O volume de controle será menor durante períodos de lua-de-mel, considerados os primeiros seis meses de governo.*

Assim, algumas variáveis centrais das três abordagens descritas – que se referem a preferências individuais, instituições e relações com o presidente – utilizadas para explicar a produção legislativa serão aplicadas para o controle legislativo. A complexidade e dinâmica do congresso, e da sua atividade de controle, deve ser explicada a partir da interação de fatores individuais, institucionais e conjunturais, de maneira a se chegar a uma descrição mais completa da realidade. O teste de hipóteses será feito nos capítulos 5, 6 e 7. Antes, entretanto, é relevante esclarecer quais são os processos e instrumentos que fazem parte do arsenal disponível, nos dois países, para o exercício de controle horizontal. De forma que os próximos dois capítulos tratarão desse tema, trazendo não só a descrição formal dos instrumentos, mas uma perspectiva histórica e dados empíricos sobre alguns aspectos do controle horizontal no Brasil e nos EUA.

“Quando eu servi no Senado, era frustrado pelo que se fazia na Casa Branca. Uma vez que fui para a Casa Branca, passei a me frustrar pelo que acontecia no Congresso”.

Ex-Vice-Presidente Water Mondale (com Jimmy Carter, 1976), testemunhando na *Joint Committee on the Organization of Congress on Interbranch Relations*, 22 de junho de 1993, p. 212.

### 3. O Controle Legislativo nos EUA

Como é feito o controle legislativo nos EUA? O objetivo desse capítulo é enumerar e descrever os instrumentos de controle existentes nos EUA, compondo um quadro geral do controle no país, inclusive do ponto de vista histórico. Ele complementa o debate teórico quanto ao papel do legislativo como agência de controle horizontal, ao demonstrar a existência desse tipo de controle nos EUA e seu incremento nas últimas décadas.

Embora nos EUA não existam provisões constitucionais explícitas que definam claramente os instrumentos do controle, essa atividade é uma das funções constitucionais implícitas do poder legislativo, por meio de prerrogativas como a apropriação de recursos do orçamento, o poder de *impeachment* do presidente e de outras autoridades, o de confirmação de autoridades dos outros dois poderes e o direito de investigar o poder executivo.

Na prática, o controle é uma antiga atividade legislativa. A primeira investigação feita pelo Congresso, na história norte-americana, foi em 1792, e objetivava verificar a conduta do governo na guerra contra os indígenas. Posteriormente, outras investigações famosas foram realizadas, sobre a Guerra Civil (1861), *Crédit Mobilier* (1872-1873), *Money Trust* (1912), o escândalo de *Teapot Dome* (1923), operações da bolsa de valores (1932-1934), gastos de defesa durante a Segunda Guerra Mundial, *Watergate* (1972-1974), o escândalo *Irã-Contras* (1986), e a tentativa de *impeachment* do ex-presidente Bill Clinton (1998-1999)<sup>69</sup>. Entre 1792 e 1814, cerca de 30 investigações foram realizadas; em 1928, elas tinham chegado a 330, realizadas por comissões e subcomissões; e o dobro desse número foi realizado entre 1933-1958 (Hutson, 1989).

---

<sup>69</sup> Para mais detalhes sobre investigações no Congresso norte-americano, cf. Schelinger Jr. e Burns (1975).

Após a segunda guerra mundial, pelo menos 31 investigações de alta publicidade e conteúdo se destacaram no cenário de inúmeras outras atividades conduzidas pelo Congresso norte-americano (Mayhew, 1991).

A partir de 1927, o controle legislativo esteve amparado na decisão da Corte Suprema para o caso *McGrain versus Daugherty*. Baseando sua decisão na prática histórica, a Corte Suprema norte-americana decidiu, ainda com questões relativas ao caso Teapot Dome<sup>70</sup>, que o legislativo teria a prerrogativa de obter informações do executivo - “*the power of inquiry is a necessary power to legislate*”. Essa decisão legitimou o poder de editar *subpoenas* (convocar) pessoas que não fossem do governo para testemunhar (James, 2002). Em 1957, em *Watkins versus United States*<sup>71</sup>, outra decisão da Suprema Corte referendou o poder de controle do Congresso, com limitações: controlar era “inerente à função legislativa”, embora esses não fossem poderes ilimitados e o congresso não poderia “expor por expor”. Por sua vez, o congresso criou mecanismos para garantir tratamento justo a testemunhas.

Embora não haja estatísticas amplas sobre a quantidade de controle exercido pelo congresso norte-americano, especialmente porque os estudiosos discordam sobre a operacionalização do conceito, as estatísticas disponíveis demonstram um aumento da atividade ao longo dos anos. No caso das audiências públicas, houve um incremento de 272%, entre 1961 e 1997, no controle realizado pelas comissões, em contraste com o número de reuniões devotados a outros temas (Aberbach, 1990; Kaiser, 1994; Aberbach, 2001). Se em 1961 as atividades de controle representavam 8% da atividade das comissões, em 1983 representavam 25% e, em 1997, 33.6% (tabela 3.1.). Isso sem

---

<sup>70</sup> O nome se refere a uma formação rochosa em Wyoming que se parece com uma xícara e onde se localizava uma grande reserva de petróleo da marinha norte-americana. O escândalo, que ocorreu durante a presidência de Warren G. Harding (março de 1921 a Agosto de 1923), é considerado um dos maiores da história do país. O Secretário (Ministro) do Interior, Albert Fall, ex-senador do Novo México e amigo de Harding, foi processado por receber propinas de executivos da indústria do petróleo. O petroleiro Harry Sinclair conseguiu licenças para explorar petróleo na reserva de Teapot Dome e Edward Doheny conseguiu licenças para as reservas em Elk Hills, Califórnia. Fall recebeu cerca de 400 mil dólares em dinheiro e presentes (Stratton, 1998).

<sup>71</sup> Durante o período McCarthysta, John Watkins, sindicalista, foi chamado a testemunhar em uma audiência pública na Comissão sobre Atividades Anti-Americanas da Câmara Baixa (*House Committee on Un-American Activities*). Era 1954. Watkins concordou em descrever suas conexões com o Partido Comunista e identificar membros do Partido, mas recusou-se a dar informações sobre pessoas que haviam deixado o partido. Watkins argumentou que tais questões estavam fora da autoridade da Comissão. Por 6 votos a 1, a Suprema Corte decidiu que as atividades da comissão extrapolavam o exercício constitucional do poder do Congresso. A condenação de Watkins foi invalidada pela 5a. Emenda (*Due Process Clause*).



se mencionar que o controle é realizado também em outras atividades, de maneira subsidiária. De fato, estudos apontam que 25% de todas as atividades comissionais envolvem algum tipo de atividade de controle (Davidson e Hardy, 1987).

Tabela 3.1. Evolução quantitativa do controle horizontal no Congresso dos EUA, em comparação com a atividade legislativa, 1961-1997 (a)

Ano	Reuniões (b) (N dias)	Controle (c) (N dias)	Controle (% do total)	Leis públicas aprovadas (N)	Páginas por Lei (N)
1961	1.789	146	8.2	885	2.3
1963	1.820	159	8.7	666	3.0
1965	2.055	141	6.9	810	3.6
1967	1.797	171	9.5	640	3.6
1969	1.804	217 (d)	12.0	695	4.2
1971	2.063	187	9.1	607	3.8
1973	2.513	290	11.5	649	5.3
1975	2.552	459	18.0	588	7.0
1977	3.053	537	17.6	633	8.5
1981	2.222	434	19.5	613	8.1
1983	2.331	587	25.2	473	9.2
1993	1.483	561	37.8	623	7.8
1995	1.460	559	38.3	-	-
1997	1.281	431	33.6	-	-

Fonte: Adaptação de Aberbach, 1990; 2001 e Fonte: Ornstein, Mann e Malbin, 1987.

(a) Audiências Públicas e reuniões das comissões de apropriação, de regras, de administração e de comissões mistas foram excluídas. Anos de 1979, 1985, 1987, 1991 missing. Dados referem-se a 1º de janeiro a 4 de julho de cada ano.

(b) Total de dias = número total de dias de reunião para quaisquer propósitos durante o período;

(c) Dias de controle = número de dias em que a comissão reuniu-se para atividades cujo fim primeiro foi o controle. Dia significa reunião ou audiência. O evento típico dura de duas a três horas.

(d) Número maior em função de 33 dias de Audiência – fato raro - em um mesmo tópico;

(e) Leis aprovadas no biênio (congresso no. 87 em diante). Como indicador, Aberbach utiliza o número de páginas do *Federal Register*, o Diário Oficial norte-americano, que contém o texto final das normas executivas, proclamações, ordens, enfim, o resumo da atividade do governo

Além do número de audiências públicas, a tabela 3.1. traz o contraste entre a atividade de controle e a produção legislativa. Enquanto a primeira aumenta consideravelmente, a segunda estagna e mesmo apresenta leve queda, ao tempo e que aumenta a complexidade das leis, medida pelo número de páginas dos estatutos aprovados. Isso tem duas implicações para a análise aqui levada a cabo: a primeira, cabal, de que há

intensa e crescente atividade numérica de controle e, portanto, esse congresso exerce o papel de agência de controle horizontal assignado pela teoria da separação de poderes. A segunda, que legislações mais complexas afetam o tamanho e a complexidade das atividades governamentais, gerando um ciclo em que mais atividades estarão sujeitas ao controle legislativo.

Nas próximas subseções, detalharei quais os poderes implícitos na Constituição e explícitos em leis, estatutos e regimentos, bem como apontar instituições de apoio à atividade de controle e como ele pode desenvolver-se informalmente.

### 3.1. Na Constituição: quais os direitos implícitos?

#### 3.1.1. Processo de Autorização como Controle do Executivo

Dentre as prerrogativas implícitas de controle do congresso norte-americano está a autoridade para criar, reorganizar ou extinguir órgãos do poder executivo. A última palavra sobre a organização do poder executivo é do congresso. Esse pode aprovar estatutos que autorizam as atividades dos departamentos, descrevem sua organização interna e regulam seus procedimentos e métodos de trabalho. O processo de autorização é o primeiro passo do exercício do poder da bolsa (*power of the purse*), a cargo do congresso. Em geral, as leis autorizativas estabelecem um teto do que pode ser apropriado para determinado programa ou agência.

Durante o processo de autorização, audiências são realizadas e muitos temas e perguntas relevantes são levantados quanto ao alcance e o funcionamento dos órgãos, o que deve ser cortado e o que deve ser criado, suas eficiências e fraquezas, e por isso é considerado um processo relevante de controle. Além disso, o processo de autorização é realizado periodicamente: quando programas e agências são criados, suas leis originadoras estabelecem um prazo de duração e a data de re-autorização do programa/ órgão/ atividade e, portanto, a estrutura do poder executivo é regularmente avaliada, discutida e reformada. Quando expira a legislação que criou um programa ou agência, cria-se um ambiente favorável ao controle (James, 2002).

Um problema desse sistema é que, muitas vezes, passam-se anos sem que determinado programa seja re-autorizado, embora ele continue funcionando porque o congresso aprova recursos orçamentários (apropria recursos) que lhe permitem manter suas atividades<sup>72</sup>.

### 3.1.2. O processo de apropriação como controle do Executivo

O deputado David Price afirma que essa é a principal forma de realização de controle, porque o executivo depende da liberação de recursos feita pelo Congresso. Como é de seu interesse ver os recursos liberados, torna-se menos resistente a dar informações. Com o controle que exerce sobre as despesas discricionárias do governo federal, a comissão de apropriações tem muito mais poder do que qualquer outra comissão para definir o perfil das políticas públicas. Ao terem que definir recursos para as atividades e programas governamentais, inquiram as agências quanto à forma como serão gastos os recursos, quanto será necessário para seu funcionamento, quais os resultados alcançados em anos anteriores. Como as agências dependem dos recursos, não podem se recusar a prestar contas ao congresso.

De outro lado, durante o processo de apropriação, ao cortar ou reduzir fundos, os parlamentares podem eliminar agências e programas<sup>73</sup>. Ao aumentar fundos, podem melhorar o funcionamento de áreas e atender programas negligenciados. Esse poder é exercido anualmente pelas comissões de apropriação da Câmara e do Senado, por meio de suas subcomissões, cujas recomendações são raramente mudadas (Davidson e Oleszek, 2004). As leis de apropriação devem estar aprovadas no início do ano fiscal, 1º de outubro de cada ano.

---

<sup>72</sup> Entrevista com David Price, 20/07/2004.

<sup>73</sup> Em 1992, por exemplo, por causa da denúncia de um servidor sobre gastos excessivos em cerimônias de premiação de funcionários, a subcomissão passou a olhar com mais detalhes o plano de cargos e salários da agência, o que resultou num corte de 5.2 milhões de dólares com relação ao ano de 1992 (Price, 2000). Após a vitória dos republicanos em 1995, depois de 40 anos de controle da Câmara pelos democratas, a comissão de apropriações promoveu um corte de 3.6 bilhões de dólares e acabou com 285 programas de governo (Oleszek, 1995; Aldrich e Rohde, 2000).

### 3.1.3. Processo de aprovação de autoridades (*Confirmation process*)

De acordo com a Constituição norte-americana, membros de altos cargos do governo serão escolhidos pelo presidente “*by and with the Advice and Consent of the Senate*”<sup>74</sup>. Seria um “excelente *check* sobre o espírito de favoritismo do presidente”, ao tempo em que agiria como “eficaz fonte de estabilidade para a administração”. O texto constitucional define que todos serão submetidos à confirmação, exceto aqueles que a lei precluir.

Ao nomear Secretários de Estado, em geral os presidentes norte-americanos têm bastante liberdade e recebem poucos questionamentos durante as sabatinas. Mas as nomeações de juízes e do corpo diplomático, bem como de diretorias de agências reguladoras, são bastante debatidas<sup>75</sup>. Desde que foi estabelecida, em 1789, presidentes submeteram 156 nomes para a Suprema Corte. Desse total, 113 foram confirmadas e 42 não foram confirmadas - em 1795 ocorreu a primeira rejeição, de John Rutledge, sob o governo de George Washington<sup>76</sup>.

Os senadores checam qualificação, independência e predileções políticas dos nomeados, com questões que vão da saúde física aos bens financeiros. Durante as sabatinas, examinam-se também programas e agências, bem como os objetivos que o indicado pretende alcançar.

A amplitude dos cargos submetidos ao Senado para confirmação é uma das características relevantes do sistema norte-americano, se comparado a outros sistemas presidencialistas, e também tem aumentado ao longo dos anos, como resultado da expansão do governo.

---

<sup>74</sup> *The Constitution of the United States of America* (as amended) (2003) Washington: DC, Government Printing Office. Art. II, seção 2, parágrafo segundo.

<sup>75</sup> Nos anos de 2003 e 2004, que correspondem ao 108º. Congresso norte-americano, 10 nomeações presidenciais para a justiça federal foram veementemente contestadas pelos democratas. Mas republicanos foram igualmente adeptos do veto, usando seu controle da Comissão do Judiciário no Senado para bloquear mais de 60% dos magistrados das cortes recursais (tribunais de apelação) nos últimos dois anos do governo Clinton. Em 1968, também bloquearam a nomeação de Abe Fortas para a Suprema Corte (Binder e Smith, 2005). *Legislative Statistics*, 2005.

<sup>76</sup> *Legislative Statistics*, 2005.

De 1984 a 2003, o Senado norte-americano debateu mais de 700.000 (setecentos mil) processos de confirmação de autoridades, incluindo, além de juízes federais e membros do corpo diplomático, promoções militares e diversos cargos na administração do governo que seriam de segundo escalão<sup>77</sup>. Ou seja, uma média de 35 mil nomeações por ano, cerca de 90% delas de cargos militares<sup>78</sup>. Em audiência no congresso, o Senador John Glenn, presidente da Comissão de Assuntos Governamentais do Senado, apontou para outro problema gerencial do executivo: 31% dos nomeados pelo executivo deixam os cargos após 18 meses, e 50% deixam depois de 27 meses, causando descontinuidade na implementação das políticas públicas e uma carga a mais de nomeações ao Congresso.

Por causa do volume de trabalho criado com as demandas do poder executivo, o Senado norte-americano tem dois calendários: o *Business Calendar*, para temas legislativos, e o *Executive Calendar*, para a apreciação de tratados e de confirmação de autoridades.<sup>79</sup>

A prática da confirmação de autoridade nos EUA tem sido objeto de diversos estudos. Raramente há rejeições ou retiradas de pauta das nomeações feitas pelo Executivo, embora a polarização dos anos 80 e 90 tenham demonstrado que o tempo que o Senado leva para aprovar um nome tem aumento nos últimos anos (Light e Thomas, 2000). Essa alta taxa de aprovação fez com que, por muitos anos, prevalescesse a idéia de que o Senado não cumpria seu papel de *checks*. Ao contrário, mostrava deferência presidencial, sendo apenas um carimbador do poder executivo (Chase, 1972; Harris, 1968; Moe, 1987). Mas essa concepção tem sido questionada empírica e teoricamente. Concluiu-se que a antecipação racional das preferências do Senado pelo presidente e a competição estratégica entre os dois poderes seriam as melhores explicações para as raras rejeições (Hammond e Hill, 1993; Moraski e Shipan, 1999; Nokken e Sala, 2000).

---

<sup>77</sup> *Legislative Statistics*, 2005; Lemos e Llanos, 2005.

<sup>78</sup> Nos últimos 10 anos, o número de processos declinou rapidamente (*Senate Daily Digest*, Office of the Secretary). O Diretor da Maioria, Comissão de Relações Exteriores do Senado, afirmou que as nomeações polêmicas são as de caráter político e que os embaixadores de carreira (e, portanto, de perfil técnico) raramente enfrentam problemas com sua aprovação (entrevista em 15 de maio de 2004).

<sup>79</sup> O Senado, por meio de moção ou por consentimento unânime (*unanimous consent*), pode transformar a sessão em curso em uma executiva, para apreciação de temas de interesse do poder executivo. As lideranças decidem sobre o calendário, mas o Senado em geral tem mais dificuldades com a agenda do que a Câmara. Cf. Davidson e Oleszek, 2004:245.

Além disso, há considerável variação na duração do processo de confirmação de autoridade – número de dias que vão da nomeação do presidente até a confirmação pelo Senado. Um recente *survey* de nomeados de primeiro escalão nas administrações Reagan, Bush e Clinton mostrou que “mais da metade dos nomeados entre 1984 e 1999 esperaram 5 meses ou mais para assumir o cargo; apenas um sexto dos nomeados que tiveram seus nomes confirmados entre 1964 e 1984 demoraram tanto tempo” (Light e Thomas, 2000). Isso demonstraria que a duração do processo reflete o tempo adicional que os presidentes gastam negociando ou simplesmente consultando até chegarem ao consenso (Hartley e Holmes, 2002; McCarty e Razaghian, 1999; Stratmann e Garner, 2004; Shipan e Shannon, 2003).

Uma outra questão bastante controversa e que recentemente tem-se tornado ainda mais é quando o processo de nomeação pelo presidente se dá durante recessos do Senado. Nesse caso, o nomeado recebe um mandato provisório, até o fim da sessão legislativa. Nos primeiros dias da República, era comum haver meses de recesso e daí surgiu o poder de nomear sem que o Senado fosse ouvido. Entretanto, nos últimos anos, os presidentes – em face da crescente dificuldade de aprovação de alguns nomeados – têm-se valido de recessos curtos para nomear, especialmente juízes<sup>80</sup>.

#### 3.1.4. *Impeachment*

O afastamento de membros do poder executivo e do poder judiciário é a forma-limite do controle e repousa exclusivamente no Congresso. Artigo II, seção 4 da Constituição: “*The president, vice president, and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and misdemeanors*”. Entende-se, como a linguagem é bastante ampla, que não só o presidente e seu vice podem ser impedidos, mas também juízes federais e altos servidores do executivo que são submetidos à confirmação pelo Senado.

A Câmara aprova o *impeachment* por voto majoritário e o caso é processado no Senado, onde 2/3 dos votos são necessários para a condenação. Na história norte-americana, a

---

<sup>80</sup> Presidente George H. W. Bush fez diversas nomeações durante um recesso de 12 dias, Clinton fez uma nomeação de embaixador durante um recesso de 10 dias e George W. Bush realizou, entre o início de seu mandato, em janeiro de 2001, até 1o. de agosto de 2005, 106 nomeações recessuais (Rappaport, 2004; Earle, 2004; *Legislative Statistics*, 2005).

Câmara aprovou o *impeachment* de 17 indivíduos – dois presidentes, um ministro da Suprema Corte, um senador, um ministro (*cabinet officer*) e 12 juízes federais<sup>81</sup>. Hamilton registra que o *impeachment* constitui-se em julgamento político: “sempre haverá o enorme perigo de que a decisão seja dirigida mais pela força comparativa dos partidos do que pelas demonstrações de inocência ou culpa” [Hamilton, 1961:396-97].

### 3.2. Estatutos, Regras, Leis: direitos explícitos

No decorrer do funcionamento do Congresso, foram aprovadas diversas leis que aumentaram suas prerrogativas de controle sobre o poder executivo e propiciaram os recursos para a sua realização. Uma delas foi a *Anti-gag Legislation and Whistleblower Protection Laws for Federal Employees*, de 1912.

*Whistleblower* significa “aquele que sopra o apito”. No vocabulário do governo e do Congresso, denomina o servidor público que denuncia problemas na administração. Essa lei foi aprovada pelo Congresso para anular *executive orders* (o equivalente a medidas provisórias) dos presidentes Roosevelt e Taft, as quais proibiam servidores públicos de comunicarem-se diretamente com o Congresso. Em 1978, quando foi elaborada a lei específica de proteção aos *whistleblowers*, proibiram-se retaliações a servidores que levassem ao conhecimento público violações de leis, regras e regulamentos ou evidências de mau gerenciamento, desperdício e fraude.

Em 1946, o Ato de Reorganização Legislativa – primeira lei que reconheceu formalmente o controle horizontal do poder legislativo - criou estruturas e procedimentos dentro do Congresso para controlar as ações governamentais, processo geralmente conhecido como *congressional oversight*. O Ato criou as comissões permanentes e, pela primeira vez na história, pôde-se contratar pessoal técnico específico para elas. Definiu ainda que, dentre as atribuições comissionais, constava “a contínua vigilância” (*continuous watchfulness*) das agências governamentais. Por último, regulamentou a divisão de trabalho em três áreas: a) *fiscal*, a ser exercida pela comissão de apropriação; b) *legislativa*, responsável pelo processo de autorização; c)

---

<sup>81</sup> Desses, somente 16 foram julgados pelo Senado e 15 foram a votação. 7 casos, todos de juízes federais, foram julgados e resultaram em condenação e remoção de seus cargos. 2 foram desqualificados (Fischer et al., 2002). O Anexo A contém todos os casos de *impeachment* até o momento.

*investigativa*, que concedeu amplos poderes às comissões de Reforma Governamental, na Câmara, e à Comissão de Assuntos Governamentais, no Senado, ambas voltadas para apurar ineficiências e fraudes no governo.

Essa divisão, entretanto, não é exclusiva: todas as comissões, de uma ou de outra maneira, realizavam e realizam controle (Oleszek, 1995). Fundamentalmente, o Ato de 1946 foi um marco porque organizou as comissões *permanentes* das Casas, em detrimento das atividades esporádicas das comissões *especiais* anteriores. Reduziu de 50 para 20 o número de comissões em funcionamento na Câmara, naquele momento. Desde então, do ponto de vista organizacional, o controle formal realizado pelo congresso norte-americano nos EUA passou a acontecer essencialmente dentro de seu sistema de comissões permanentes, em decorrência do caráter descentralizado que adquiriu a organização legislativa norte-americana (Oleszek, 1995; Davidson e Oleszek, 2004; Price, 2000; Deering e Smith, 1997).

Nos anos 70, as duas câmaras aumentaram ainda mais os poderes das comissões permanentes. O Ato de Reorganização Legislativa de 1970 detalhou as obrigações das comissões de maneira ainda mais explícita, passou a exigir relatórios, a cada dois anos, das suas atividades de controle das comissões, além de dobrar o número de assessores contratados e criar um *staff* para a minoria<sup>82</sup>. Em 1974, a Câmara aumentou as responsabilidades de controle de várias comissões permanentes, seguida pelo Senado, em 1977 (Emenda de Reorganização do Sistema de Comissões). Também de 1974, a Lei sobre o Orçamento no Congresso (*Congressional Budget Act, as amended*)<sup>83</sup> expandiu as prerrogativas das comissões da Câmara e do Senado quanto ao controle, permitindo-lhes avaliar programas com seus recursos ou por meio de contratação de consultores externos.

---

<sup>82</sup> A divisão é feita com 1/3 dos recursos totais, inclusive espaço físico, para a minoria, e 2/3 para a maioria. Entrevista com Robert Rangel, Diretor de *Staff* da Maioria (republicana), Comissão das Forças Armadas, Câmara, 11/08/2005.

<sup>83</sup> A lei que regulamento o Orçamento no poder executivo é de 1921, e a que regulamenta o Orçamento no Congresso é de 1974. Essa última aumentou a capacidade do poder legislativo em dar forma ao orçamento federal. Deve-se lembrar que o sistema orçamentário nos Estados Unidos está baseado em três pilares: o processo autorizativo, o processo de apropriação e o processo relativo à lei orçamentária especificamente (que inclui a submissão do orçamento presidencial, a resolução orçamentária do congresso e o processo de reconciliação). Do lado autorizativo, se faz as previsões, estimativas e visões, 6 semanas depois que o presidente envia seu orçamento – e que, aliás, não chega a ser votado, configurando-se como uma “carta de intenções”. A apropriação é a liberação propriamente dita dos recursos. O orçamento estabelece os valores anuais a serem gastos e, portanto, antecipa as ações das outras duas esferas (Saturno, 2004).



Tais reformas são consideradas a consequência dos resultados eleitorais de 1958, 1964 e 1974, quando, no pós-Vietnam e pós-Watergate, um número considerável de democratas ativistas que se opunham ao *status quo* conservador foi eleito, formando classes de novatos - as *freshman classes* (Olson, 1994)<sup>84</sup>.

Ao mesmo tempo, o sufrágio estendido aos negros e o realinhamento partidário no Sul produziram, gradualmente, uma nova leva de deputados democratas da região, mais próximos ideologicamente do centro do partido. Essas duas correntes produziram mudanças significativas nas preferências políticas dentro do partido majoritário da Câmara naquele momento, o partido Democrata. Os deputados buscaram então fortalecer o partido, em contraposição à antiguidade. A reforma buscou, antes de tudo, descentralização da organização legislativa: a dispersão de autoridade e de recursos, o que deu mais visibilidade a um número maior de parlamentares, inclusive os mais jovens (Price, 2000; Davidson e Oleszek, 2004; Sinclair, 1995; Rohde, 1991; Lindsay, 1994).

Nas reformas dos anos 70, aumentaram-se também as prerrogativas das suas comissões fiscalizadoras específicas – *Government Reform*, na Câmara, e *Government Affairs*, no Senado. Outras medidas incluíram ainda a criação de subcomissões específicas para o controle e a definição da GAO – *Government Accountability Office*, descrita a seguir – como órgão auxiliar das comissões na avaliação de programas, aumentando seus poderes. Em 1995, estabeleceu-se que todas as comissões apresentarão um plano de controle até 15 de fevereiro de cada primeiro ano da sessão legislativa. A partir de 1999, na Câmara, foi possível ainda aumentar o número de subcomissões para seis, caso a sexta fosse de controle<sup>85</sup>.

Além de leis que afetam o funcionamento interno, exemplificadas pelas reformas de 1946 e dos anos 70, o Congresso norte-americano aprovou leis que reforçam suas capacidades de controle horizontal. Elas estabeleceram mecanismos, procedimentos ou órgãos dentro do Executivo que enviam ao Congresso informações e avaliações das

---

<sup>84</sup> Também em 1992, com Clinton, foi eleita uma quantidade acima da média de parlamentares sem experiência no Congresso, para primeiro mandato. As taxas de reeleição nos EUA são altíssimas – em 2002, para a Câmara, foi de 95.9%, e no Senado, de 85.2% (Davidson e Oleszek, 2004).

<sup>85</sup> *Rule X*, cláusula 5, *House Practice: A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*. Government Printing Office.

atividades administrativas que lhes subsidiam, além de relatórios financeiros de órgãos, agências e secretarias<sup>86</sup>. A Lei sobre Desempenho do Governo e Resultados (*Government Performance and Results Act*), de 1993, por exemplo, estabeleceu que o governo deveria preparar planos e relatórios de desempenho anuais, a serem submetidos ao presidente e ao Congresso (Oleszek, 1995). O Congresso pode, assim, verificar quais programas atingem seus objetivos e aferir a qualidade de sua implementação.

### 3.2.1. Instrumentos legislativos para obtenção de informações

Existem instrumentos legislativos que garantem obtenção de informações do poder executivo. As *Resolutions of Inquiry* – ou Requerimentos de Informação – são um dos instrumentos formais existentes para a correção de assimetrias informacionais, ao lado de relatórios exigidos pelo Congresso e de auditores gerais nos órgãos do poder executivo<sup>87</sup>.

Embora não explícitas na Constituição, as resoluções de inquérito estão baseadas no princípio constitucional do direito de inquirir e investigar, e existem pelo menos desde o século XIX. Em contraste com outros países, em que é importante instrumento de interpelação do executivo, nos EUA é muito raro o uso de *resolutions of inquiry* (Davidson e Oleszek, 2004)<sup>88</sup>. É uma resolução cuja autoria só pode ser da Câmara – não há no Senado um correspondente<sup>89</sup> - e pode ser apoiada por número indeterminado de parlamentares. Elas demandam, do presidente ou autoridade, informações factuais e documentos sobre programa federal particular<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Um outro exemplo foi o estabelecimento de compra de tecnologia da informação de mais qualidade que favorecessem a troca com o legislativo.

<sup>87</sup> Segundo o ex-Procurador-Geral norte-americano (*Attorney General*), Richard Thornburgh, uma das questões mais sérias nas relações executivo-legislativo é a petição de documentos, informação e acesso a testemunhas em temas sensíveis ou durante investigações criminais. A ausência de legislação especificando que tipo de documentos podem ser solicitadas pelo Legislativo leva o judiciário a participar de debates que seriam exclusivamente entre os dois poderes (*Joint Committee on the Organization of Congress, Interbranch Relations*, testemunho em Audiência Pública, 22 de junho de 1993, p. 158-159).

<sup>88</sup> Na Argentina, de 1983 a 1998, foram apresentados 15.571 pedidos de informes e na Alemanha parlamentarista foram, somente de perguntas escritas, mais de 63 mil entre 1983 e 1998 (Nolte, 2005). No Brasil, nos últimos 17 anos, foram apresentados mais de 18.000 requerimentos de informação, detalhados no próximo capítulo.

<sup>89</sup> Ali os instrumentos mais usados são o “hold” e o “filibuster”, embora as características desses repousem mais na negociação do que na aquisição de informações do Executivo. Cf. Sinclair, 1989.

<sup>90</sup> *House Resolution 68, 108th Congress; e House Rule XIII, clause 7*. A tramitação de uma *resolution* é a seguinte: Depois de 14 dias na comissão, vai automaticamente a plenário. Ali, o debate dura cerca de uma hora e em seguida se vota. Na comissão, o tempo de debate é estabelecido pelo seu presidente, que pode conceder metade dele para o membro mais antigo da comissão ou da subcomissão. Ela geralmente segue

Alguns casos mais comuns de uso das *resolutions of inquiry* foram nas áreas militar e de defesa. Duas foram apresentadas durante a Guerra do Vietnã, em 1971, para se ter acesso aos “*Pentagon Papers*”, estudo do Departamento de Defesa intitulado “Relações Estados Unidos-Vietnã, 1945-1967”, de 47 volumes, e mais uma, em 1972, sobre estatísticas da guerra. Também em 1971, 3 *resolutions* foram consideradas para se obter informações sobre operações secretas da CIA no Laos, das forças armadas norte-americanas e de outras forças ali em operação<sup>91</sup>. Na área econômica, em 1995 foi apresentada resolução junto à Comissão Financeira e dos Bancos da Câmara, que solicitava ao presidente Clinton informações sobre o uso do Fundo de Estabilização Cambial para auxiliar o México. Ela resultou no envio de mais de 3.200 páginas de documentos públicos e 475 de documentos sigilosos (Fischer, 2003a).

Uma segunda forma de corrigir assimetrias de informação é por meio das inspetorias gerais (*inspector generals*). O congresso criou tais inspetorias em cerca de 60 dos órgãos e departamentos federais mais importantes do governo. A lei geral, aprovada em 1978, e alterada em 1988, permite aos auditores conduzir auditagens dentro dos próprios órgãos para melhorar eficiência, impedir fraudes e desperdícios, mas seus relatórios periódicos são enviados ao Congresso e a ele são *accountable*<sup>92</sup>.

Um outro lado da moeda é que tais instrumentos podem ser usados pela administração para aperfeiçoar seus métodos e procedimentos. John Reed, Assessor para Assuntos Inter-Institucionais da EPA (*Environment Protection Agency*), afirmou que os relatórios anuais da Agência ao Congresso, por exigência desse, ajudou-os a organizar melhor as informações e passou a ser um instrumento auxiliar no gerenciamento de suas próprias

---

para uma comissão com jurisdição sobre o tema, mas já ocorreu de ser distribuída a duas ou mais. Quando chega à Comissão, é enviada ao governo para que esse responda no tempo estabelecido pela comissão. Enquanto isso, a comissão aceita a proposta ou apresenta emendas. Vota-se favoravelmente ou contrariamente ou, ainda, se solicita ao autor que retire seu pedido.

<sup>91</sup> A *House Resolution 429* afirmava que “a administração se recusa terminantemente a dar informações ao povo e ao Congresso sobre a natureza da guerra secreta que a CIA desenvolve no Laos (...), contratando mercenários e levando-os àquele país para guerrear em defesa de seu governo (...). Nós no Congresso somos forçados a depender das informações jornalísticas sobre o envolvimento do país nessa guerra não-declarada (...)” (tradução minha). Em 1979, durante a crise do petróleo, a H. Res. 291 foi apresentada para se obter dados sobre as reservas de produtos, capacidade de refinarias e outras questões relacionadas e foi adotada a 340 votos a 4.

<sup>92</sup> Em 2001, por exemplo, a *Inspector General* do Departamento de Educação informou ao Congresso e ao Secretário de Estado a descoberta de 100 milhões em fraudes no programa de bolsas e empréstimos educacionais e assim conseguiu-se reverter a situação (Davidson e Oleszek, 2004).

atividades, além de permitir o fim da duplicação de informações de agências que atuavam em áreas afins<sup>93</sup>.

Para corrigir assimetria informacional e auxiliar na avaliação das atividades do poder executivo existe também o GAO – *Government Accountability Office*. O *ex-General Accounting Office* transformou-se em julho de 2004 em *Government Accountability Office*. Criado pela Lei de Contabilidade e Orçamento de 1921, é auxiliar do congresso na fiscalização e controle. Investiga, conduz auditorias e investigações de agências e programas a pedido de comissões e parlamentares, para verificar se recursos estão sendo apropriadamente gastos, além de preparar avaliações e opiniões legais de ações e atividades governamentais. O “controlador geral” é nomeado pelo presidente para um mandato de 15 anos e tem sua aprovação submetida ao Senado.

Com 3.200 empregados e um orçamento anual de 463,6 milhões de dólares, o GAO compareceu ao congresso 217 vezes para audiências públicas, somente no ano de 2004. De 2000 a 2004, 83% das recomendações da GAO foram implementadas (GAO, 2004). Entretanto, os trabalhos da GAO comumente encontram obstáculos nas agências que avalia<sup>94</sup>. Um estudo de Pois aponta para a dificuldade contínua do GAO em conseguir documentos do Departamento de Defesa (1979). Outro relatório do órgão informa que seus resultados são parciais, devido à falta de cooperação da CIA, do Conselho de Inteligência Nacional e Departamentos de Defesa e de Estado (GAO, 1996); e técnicos da GAO relataram dificuldades e falta de colaboração em revisar atividades anti-narcóticas na Colômbia (GAO, 1997).<sup>95</sup>

As demandas de informação pelo legislativo podem ser negadas pelo executivo, sob o manto da confidencialidade (Fischer, 2003b). Tal poder pode-se manifestar como *Presidential Communications Privilege*, de origem constitucional e assinado pelo presidente, ou o *executive privilege*, assinado pela agência ou departamento interpelado. Não raro, tais divergências são resolvidas pela Suprema Corte, tal o nível de conflito

---

<sup>93</sup> Entrevista concedida em 09/09/2004.

<sup>94</sup> Entrevista na GAO com Helen Hsing, em 03/08/2004.

<sup>95</sup> Além do GAO, dois outros órgãos cuidam do processamento de informações: o CRS, *Congressional Research Service*, criado também pelo ato de 1946 e reestruturado em 1970, como um departamento separado ligado à Biblioteca do Congresso, e o *Congressional Budget Office*. Cada um prepara, ou contrata, relatórios e estudos para comissões e membros em questões relacionadas à performance das agências executivas.

(Fischer et al., 2002). O poder executivo, nesses casos, afirma necessitar do controle das informações de maneira a resguardar a segurança do país. Em períodos de crise nacional, essa disputa é ainda mais acirrada (Baker, 2002).<sup>96</sup>

### 3.2.2. As Audiências Públicas<sup>97</sup>

É a maneira mais tradicional de exercício do controle, no congresso norte-americano, mais visível e oficial. É considerado um dos melhores indicadores estabelecidos para a atividade formal de controle e o mais confiável para o caso norte-americano. Muitas das demais técnicas lhe servem de subsídios (Aberbach, 1990). As hipóteses apresentadas no capítulo 2 serão testadas com essa atividade. O quantitativo das audiências públicas, representados na tabela 3.2., mostram a intensidade com que o instrumento é utilizado nas atividades congressuais. Desde 1947, foram 47.670 audiências públicas.

Tabela 3.2. Audiências públicas por casa legislativa, EUA, 1947-2000

Casa Legislativa	Número de Audiências	% do Total	% Válida	% Cumulativa	Média/ parlamentar
Câmara	27.640	58.0	58.0	58.0	63
Senado	18.122	38.0	38.0	96.0	181
Congresso (Joint Committees)	1.908	4.0	4.0	100.0	3,5
Total	47.670	100.0	100.0		89

Fonte: Compilação da autora, a partir do *Policy Agendas Project*, University of Washington.

Por sua vez, a tabela 3.3. mostra a frequência e a eficácia do uso de técnicas de controle, a partir de *survey* com servidores das comissões. Ela demonstra que as audiências públicas são o segundo meio formal mais freqüente de se realizar o controle – atrás somente das avaliações de programas das agências de suporte do Congresso – *General Accountability Office*, *Congressional Research Service*, *Congressional Budget Office* e o *Office of Technology Assessment* -, e o segundo mais eficaz, somente atrás de audiências devotadas a reautorizar programas. O instrumento mais eficaz e freqüente são as reuniões informais com agentes do poder executivo, e não serão objeto desse estudo, porque são extremamente difíceis de se medir<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Curiosamente, estudos apontam que os argumentos de privilégio executivo, arrogado por Nixon quando documentos foram confiscados pelo Congresso, proveu a *rationale* sobre a qual os presidentes seguintes se apoiaram para manter segredo de documentos oficiais (Montgomery, 2002).

<sup>97</sup> Regulamentada pela *House Rule XI*.

<sup>98</sup> Os menos freqüentes são os vetos legislativos (em último lugar), embora seja considerado eficaz, e o acompanhamento de casos (*caseworks*). A explicação para essa técnica ser avaliada como pouco

Por meio das audiências, os parlamentares acompanham o quão efetivas são as políticas implementadas pelo poder executivo, ao tempo em que verificam a amplitude e a intensidade do apoio da opinião pública aos programas governamentais. Durante mais de 200 anos, o Congresso realizou audiências públicas (Oleszek, 1995).

Além das audiências para exercício do controle, centradas no desempenho do governo e qualidade de programas, muitas são realizadas para fins de instrução de leis, e, portanto, são conhecidas como audiências legislativas, ou para a investigação de abusos e fraudes – nesse caso, são denominadas investigativas. As audiências de cunho investigativo têm seu sucesso atrelado às habilidades dos líderes da comissão, ao grau de cooperação entre os partidos e ao amplo trabalho de um *staff* competente.

As audiências podem ser individuais, por comissão ou subcomissão, ou conjuntas, o que observadores acreditam ser mais eficiente no uso de recursos e do tempo (Sachs, 1999). O presidente da comissão é quem detém o poder de agenda para determinar se e quando ocorrerá a audiência, devendo publicizá-la com uma semana de antecedência<sup>99</sup>. A minoria tem direito de incluir nomes nas audiências e solicitar documentos, por meio de uma maioria de seus membros, pedidos esses submetidos ao presidente da comissão. O presidente é o único membro que, individualmente, tem seus poderes de instituir investigações reconhecidos, pode marcar audiências ou utilizar *subpoenas*. Aos demais membros individuais, é preciso formar maioria (variável, de comissão para comissão) ou submeter ao presidente seu pedido ou intenção, para que ele o faça em nome da comissão. O Senado traz mais garantias para membros individuais da minoria do que a Câmara, em vista dos já citados institutos do *filibuster* e *hold*.<sup>100</sup>

Dentro dos poderes investigativos do Congresso, a *subpoena* é um dos mais importantes<sup>101</sup>. Câmara e Senado autorizam suas comissões e subcomissões a editar *subpoenas* que exigem a produção de documentos ou presença de testemunhas

---

freqüente e eficaz pelos funcionários das comissões é o fato de que é uma atividade que ocorre nos gabinetes individuais dos senadores e deputados, e não uma atividade comissional [Aberbach, 1990: 131]

<sup>99</sup> Para minimizar problemas de agenda, o sistema computadorizado da Câmara e do Senado permite a coordenação das audiências nas comissões, para evitar conflitos de agenda para os membros.

<sup>100</sup> Para descrição extensiva sobre a preparação das audiências, cf. Sachs, 1999.

<sup>101</sup> Entrevista com Jennifer Safavian, Chefe de Gabinete para o Controle, Comissão de Reforma do Governo, Maioria (republicana), Câmara, em 08/09/2004.

relacionadas à jurisdição da comissão. Caso os documentos não sejam produzidos ou a testemunha não compareça, depois de aprovada resolução, o Presidente do Senado ou da Câmara deve levar o fato ao Procurador da República (*U.S. Attorney*) para que o grande júri julgue o caso. Se condenada, a pessoa será sujeita a multa ou prisão<sup>102</sup>. Qualquer comissão ou subcomissão da Câmara, por 2/3 de maioria, ou seu plenário, por maioria simples, pode compelir alguém a comparecer ao Congresso como testemunha<sup>103</sup>. Esse poder de apelar ao judiciário chama-se *contempt power* – forma de coerção legislativa a quem não comparecer ou produzir os documentos solicitados, por meio de multa ou prisão, reconhecido em *Anderson V. Dunn*, 1821 (Fischer, 2003b).<sup>104</sup>

Um expediente que pode ser utilizado em substituição ou como auxiliar na preparação das audiências são os depoimentos de servidores do executivo. Em muitas ocasiões, as comissões e os membros individuais utilizam-se de contatos informais com o poder executivo para se conseguir informações. No entanto, tem-se tornado mais freqüente o uso de *staff depositions*, testemunhos confidenciais e sob juramento, que ocorrem na privacidade da comissão. Muitas vezes são mais breves do que as audiências, sem a necessidade de participação do parlamentar, e podem ocorrer fora de Washington DC. Atualmente, nem a Câmara nem o Senado têm regras específicas que autorizem as *depositions*, mas elas são autorizadas por resoluções especiais (Rosenberg, 1995; Shampansky, 1999).

---

<sup>102</sup> 2 U.S.C. §194, de 1994.

<sup>103</sup> Por sua vez, as testemunhas podem ter imunidade parcial ou total – no primeiro caso, o testemunho não pode ser usado em julgamentos criminais; no segundo, em nenhum caso pode ser a testemunha processada pelo que disser.

<sup>104</sup> No judiciário, as comissões ou Casas são representadas pelos respectivos Conselhos Legais, que também assessoram legalmente comissões e membros do parlamento (Rosenberg, 1995).

Tabela 3.3. Frequência e eficácia das técnicas de controle no Congresso norte-americano

Técnica	Frequência (a)			Eficácia (b)		
	Média	N	Colocação	Média	N	Colocação
Comunicação de servidores com funcionários das agências	1.274	91	1	1.430	86	1
Comunicação dos parlamentares com funcionários das agências	2.802	86	9	1.626	83	2
Audiências públicas de controle	2.561	89	3	1.714	84	4
Audiências públicas re-autorização de programas (b)	2.685	73	5	1.688	61	3
Audiências sobre emendas a programas em curso (b)	2.756	70	7	1.750	60	5
Revisão de casos	3.551	87	13	2.694	72	14
Investigações do staff e estudos de campo (que não fossem de preparação a audiências)	2.644	90	4	1.780	82	6
Análise de regras e regulamentação de agências propostas	2.800	90	8	2.279	86	10
Relatórios das agências exigidos pelo Congresso	2.813	91	10	2.534	86	12
Avaliação de programas por órgãos do Congresso	2.382	89	2	2.000	88	8
Avaliação de programas feita pelas agências	2.954	87	11	2.541	85	13
Avaliação de programas por “outsiders” (não-governamental)	3.227	88	12	2.523	84	11
Avaliação de programas feitas pelo staff da comissão	2.696	89	6	1.891	83	7
Veto Legislativo	4.304	82	14	2.085	35	9

Fonte: Adaptado de Aberbach, 1990.

- (a) Referente ao 95º Congresso. Ao lado de cada técnica, os respondentes escolheram uma das seguintes categorias: muito frequentemente, 1; frequentemente, 2; ocasionalmente, 3; raramente, 4; nunca, 5. Técnicas estão listadas na ordem apresentada aos respondentes.
- (b) Idem. Ao lado de cada técnica, os respondentes escolheram uma das seguintes categorias: muito eficaz, 1; moderadamente eficaz, 2; não muito eficaz, 3; ineficaz, 4. Técnicas estão listadas na ordem apresentada aos respondentes.



As audiências se realizam também com parcerias na área não-governamental - institutos de pesquisa, ONGs, universidades e associações que se dispõem a contribuir com análises e depoimentos. Os grupos de interesse com atuação nas áreas de políticas públicas acreditam poder assim influenciar em temas<sup>105</sup>. Uma exigência dos depoentes não ocupantes de cargos públicos é o envio para a comissão, além do currículo, da quantidade e fonte de qualquer benefício ou recurso recebido pela testemunha e/ou sua organização do Estado, bem como de contratos com o poder público, durante os dois anos fiscais anteriores<sup>106</sup>. As audiências serão abertas, a não ser que a comissão decida, por maioria, fechá-la, em casos de ameaça à segurança nacional.<sup>107</sup>

Os temas tratados pelas audiências públicas são os mais diversos. De acordo com a tabela 3.4., dos 19 temas mais discutidos na agenda congressual, os seis principais, que somam cerca de 60% das audiências, são: 1º, a gestão governamental; 2º., defesa; 3º., o sistema financeiro e comércio interno; 4º. assuntos internacionais e ajuda externa; 5º., terras públicas e gestão de recursos hídricos; 6º., saúde; 7º. energia. Essa divisão demonstra as prioridades da agenda política norte-americana, centrada eminentemente no tamanho e desempenho das funções do Estado e na questão da segurança nacional. É verdade, também, que assuntos internacionais e ajuda externa, em 4º. lugar, e energia, em 7º., estão ligadas às duas prioridades. De outro lado, temas sociais, como educação, habitação e direitos civis e das minorias e sistema previdenciário são temas acessórios. A saúde parece exceção, talvez porque seja o segundo maior gasto orçamentário (o primeiro é a defesa), apesar do sistema não ser público.

Também se pode notar preferências bicamerais nos temas tratados: o Senado coloca grande ênfase na gestão governamental, terras públicas, recursos hídricos e macroeconomia. A Câmara, por sua vez, concentra-se mais em educação e direitos civis e de minorias.

Recentemente, algumas propostas têm sido aventadas para aumentar a eficiência das audiências públicas. Em audiência durante a *Joint Committee on the Organization of Congress, Congressional Oversight*, em 24 de junho de 1993, o deputado Conyers

---

<sup>105</sup> Entrevista com Gaston Chillier e Kimberly Stantos, lobistas, Washington Office for Latin America, 2004, em 28/07/2005.

<sup>106</sup> *House Rule XI*, clause 2(g)(4).

<sup>107</sup> O quórum é de 2 membros para se iniciar uma audiência, embora cada comissão possa alterar esse número para mais.

propôs um processo orçamentário bianual, o qual deixaria ao Congresso mais tempo para o controle.

Tabela 3.4. Audiências públicas por tema e casa legislativa, EUA, 1973-2000

Temas	Câmara	Senado	Conjuntas	Total	% total
Direitos civis e das minorias, liberdades civis	658	298	15	971	2.04
Habitação e desenvolvimento da comunidade	695	344	72	1111	2.33
Educação	911	372	12	1295	2.72
Estado de bem-estar (social welfare)	839	456	16	1311	2.75
Comércio Exterior	854	577	100	1531	3.21
<u>Agricultura</u>	1067	571	38	1676	3.52
Espaço, Ciência, Tecnologia e Telecomunicações	1198	538	28	1764	3.70
Trabalho, emprego e imigração	1198	596	44	1838	3.86
Transportes	1322	769	21	2112	4.43
Macroeconomia	996	766	453	2215	4.65
Lei, Crime e temas familiares	1413	949	7	2369	4.97
Meio Ambiente	1546	884	20	2450	5.14
Energia	1602	950	366	2918	6.12
Saúde	1952	1302	36	3290	6.90
Terras públicas e Recursos hídricos	1637	1729	6	3372	7.07
Assuntos internacionais e ajuda externa	2433	933	218	3584	7.52
Sistema Financeiro e Comércio interno	2157	1492	42	3691	7.74
Defesa	2338	1273	282	3893	8.17
Gestão governamental	2824	3323	132	6279	13.17
<b>Total</b>	<b>27640</b>	<b>18122</b>	<b>1908</b>	<b>47670</b>	<b>100.00</b>

Fonte: Dados compilados pela autora, a partir do *Policy Agenda Project*.

Outra reforma seria diminuir o número de membros das comissões: “com até 55 membros, as comissões ficam de braços amarrados”. Já o Senador Cohen, membro mais antigo da *Senate Subcommittee on Oversight of Government Management*, citou

outros problemas, como o crescimento da burocracia<sup>108</sup>, a agenda dos parlamentares e o *lobby* especial – uma vez criado um programa, é virtualmente impossível cortá-lo, porque cria uma clientela<sup>109</sup>.

### 3.2.3. Veto Legislativo (ou Congressional)<sup>110</sup>

Desde 1932, o Congresso, ao tempo em que delega autoridade ao poder executivo, reserva-se a capacidade de aprovar ou rejeitar ações executivas. Esse procedimento – chamado veto legislativo – permite que uma ou ambas as casas, por voto da maioria, vete (m) certas iniciativas, decisões e regulamentações do executivo.

Essa é considerada uma técnica de controle porque, embora pouco usada, torna os administradores federais responsáveis aos interesses do parlamento. Foi usado em matérias domésticas e internacionais e também serviu ao executivo ao permitir-lhe legislar sem ter de passar pelo demorado processo no congresso (Oleszek, 1995).

Em 1983, a suprema corte norte-americana decidiu que o veto legislativo era inconstitucional, no caso *Immigration and Naturalization Service x Chadha*. Após essa decisão, houve uma acomodação informal e ajustes regimentais no Congresso, mas mesmo considerado inconstitucional, o veto legislativo ainda é utilizado, eventualmente, por meio de resoluções conjuntas. De 1983 até o fim do 1996, mais de 400 vetos foram propostos (Fischer, 2003<sup>a</sup> e 2003b; Davidson e Oleszek, 2004; Lindsay, 1994).

A Lei de Revisão Congressional de 1996, *ao lado do Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act*, mantiveram a prerrogativa do Congresso de revisar e rejeitar regras e regulamentos de órgãos da administração pública. Se a resolução for conjunta, terá um rito sumário. Esse poder de veto legislativo pode ser exercido em até 60 dias da edição do ato pelo executivo, ou ele entra em vigor imediatamente.

---

<sup>108</sup> O Departamento de Agricultura, por exemplo, em 1932 tinha 22 mil empregados, 280 milhões em orçamento e servia a 6.7 milhões de fazendeiros. Em 1993, tinha 113 mil servidores, 66 milhões de orçamento e 2.1 milhões de fazendeiros atendidos.

<sup>109</sup> Essa percepção do parlamentar encontra respaldo empírico no estudo de Pierson, 1996, sobre o papel das burocracias na manutenção de programas durante o período Thatcher.

<sup>110</sup> Não existe equivalente no Brasil.

Desde 1996, essa prerrogativa tem sido pouca usada: entre 1996 e 1999, 12.269 atos secundários e 186 primários, com um impacto de mais de 100 milhões de dólares anuais, foram submetidos ao congresso pelos órgãos federais. Somente sete resoluções conjuntas pela rejeição de cinco dessas normas foram apresentadas. Nenhum foi debatido ou aprovado na Câmara [Davidson e Oleszek, 2004]. Embora a resolução possa, por sua vez, ser vetada pelo presidente e dificilmente o congresso possa derrubar o veto presidencial<sup>111</sup>, ela dá ao congresso uma base de dados sobre atos do executivo que se constitui em instrumental relevante para a instituição.

#### 3.2.4. Cláusulas específicas dos regimentos

Na Câmara, a Regra X, cláusula 4 garante amplos poderes para a *Government Reform Committee*, que subsidia a atividade das comissões autorizativas. Ela é a comissão de controle por natureza. Seus objetivos incluem revisar de maneira contínua as atividades governamentais; receber e examinar relatórios do *Comptroller General*, chefe da GAO; avaliar os efeitos de leis que reorganizam os poderes legislativo e executivo; estudar relações inter-governamentais entre a União, Estados, municipalidades e organizações internacionais de que os EUA fazem parte, dentre outras. Na cláusula 2 da mesma regra, a comissão deve apresentar uma agenda de controle até 31 de março do primeiro ano da legislatura, iniciada em 1º de janeiro, baseada nos planos de controle apresentados por cada comissão permanente e depois da consulta com o presidente da Câmara e dos líderes da maioria e da minoria.

Além disso, as regras também detalham os deveres das comissões permanentes no que diz respeito ao controle dentro da jurisdição de cada uma delas, inclusive a responsabilidade sobre futuras pesquisas e previsões (Regra X, cláusula 2) e de criar subcomissões específicas para o controle. O presidente da Câmara tem autoridade para criar comissões *ad hoc* de controle, quando a jurisdição da matéria recai sobre mais de uma comissão (Regra X).

Para o Senado, o mesmo sucede: é obrigatória a continuidade da revisão das atividades e programas de governo (Regra XXVI, cláusula 8), exigência de relatórios de impacto

---

<sup>111</sup> A média anual de leis públicas vetadas pelo presidente é de 4.36. No século XX, Ford (1974-77) foi o que mais vetou (15.30), e Kennedy foi o que menos vetou (1.33). Cf. McCarty, 1997.

de medidas aprovadas (Regra XXVI, cláusula 1) e prerrogativas especiais de controle para a Comissão de Assuntos Governamentais (Regra XXV, cláusula 1k).

### 3.3. Controles Informais – fora dos estatutos, dentro da rotina congressional

Existem várias maneiras informais para o congresso controlar os administradores federais. Por sua vez, os executores, atentos ao poder que detém o congresso norte-americano de manejar seus orçamentos, são sensíveis ao que deseja o congresso. Tenderão, assim, a buscar encontros informais com parlamentares e suas assessorias, quando discordam de diretivas, em vez de buscar aprovação de novas leis e resoluções (Oleszek, 1995). Por meio de visitas, telefonemas, cartas e ofícios, redes complexas de relacionamentos se formam e parlamentares e burocratas se relacionam (Davidson e Oleszek, 2004). Elas funcionam nas duas direções: ajudam o legislativo a obter informações e ajudam o executivo a negociar hostilidades ou criar cooperação no Congresso. Muitas vezes isso ocorre antes do processo tornar-se público, no que Hersman (2000) chama de “universo informal”, distante da opinião pública. A tabela 3.5. mostra a frequência com que reuniões informais ocorrem: as reuniões acontecem ao menos semanalmente, com o primeiro e segundo escalões, embora mais com o último.

Outra maneira de controle informal são as resolução de casos, ou problemas, dos eleitores. Senadores e deputados recebem milhares desses pedidos a cada ano<sup>112</sup>. Muitos deles se referem a problemas com órgãos do executivo, nos diferentes níveis de governo, como pensões atrasadas, cheques perdidos, devoluções inexatas de imposto de renda, imigração. Os parlamentares tendem a atender os pedidos, especialmente quando esses problemas se relacionam ao governo federal. Essas ações individuais podem levantar a necessidade de nova legislação ou de mudanças estruturais no executivo. A maioria dos gabinetes conta com especialistas em resolução desses problemas, os *caseworkers*, mas essa atividade também pode ser desenvolvida pelas frentes parlamentares (*caucuses*) e outros grupos informais. Assim, muitas vezes os parlamentares funcionam como *ombudsman*.

---

<sup>112</sup> Entrevistas com os parlamentares David Price (20/07/2004), Jim McDermott (05/08/2004), Henry Waxman (20/07/2004), Loretta Sanchez (23/07/2004).

Tabela 3.5. Frequência de discussões informais entre altos servidores das comissões e servidores do Executivo, por Câmara (%), EUA (a)

Frequência das discussões (b)	Reuniões com o Primeiro Escalão (c)		Reuniões com Servidores de Carreira (d)	
	Senado Top Staff	House Top Staff	Senado Top Staff	House Top Staff
Uma vez na semana (ou mais)	33	27	68	66
Regularmente	31	27	24	17
Ocasionalmente	33	44	7	18
Nunca	2	2	0	0
Total	99	100	99	101
N	(42)	(48)	(41)	(50)

Fonte: Adaptada de Aberbach, 1990.

(a) Total não soma 100 por causa da aproximação;

(b) As primeiras três categorias de resposta – diariamente, mais de uma vez na semana e uma vez na semana foram combinadas na tabela para facilitar a apresentação.

(c) Pergunta: “com que frequência você tem reuniões informais com servidores do primeiro escalão (*cabinet and subcabinet level policy administrators*) na área dentro da jurisdição da sua comissão: diariamente, mais de uma vez na semana, uma vez na semana, regularmente, ocasionalmente, nunca?”.

(d) Pergunta: “com que frequência você tem reuniões informais com altos servidores de carreira (*supergrade career civil servants*) na área dentro da jurisdição da sua comissão: diariamente, mais de uma vez na semana, uma vez na semana, regularmente, ocasionalmente, nunca?”.

Durante audiência pública cujo objetivo era debater as relações executivo-legislativo, o ex-deputado Edward Derwinski, que por 24 anos serviu na Câmara e foi ministro, afirmou que aquilo que os representantes do Congresso consideram parte de suas atribuições, como representar problemas dos seus eleitores junto a agências governamentais, é visto por membros do poder executivo como atitude intrusiva – e que há uma “linha tênue a dividir paroquialismo legítimo de estrangulamento”<sup>113</sup>.

### 3.4. Considerações finais

Os principais achados empíricos desse capítulo consistem em que:

- a) existem instrumentos ativos no sistema norte-americano para o controle horizontal do poder executivo e uma tendência ao aumento do volume de controle nas últimas décadas;

<sup>113</sup> *Joint Committee on the Organization of Congress, Interbranch Relations*, Audiência Pública, 22 de junho de 1993, p. 212.

- b) concomitantemente a esse processo, a elaboração de leis tornou-se mais complexa, embora não se possa inferir qual a direção da causalidade;
- c) o sistema norte-americano está respaldado na prática legislativa e em legislação ordinária, e não contém base constitucional explícita;
- d) existem órgãos auxiliares do legislativo para a atividade de controle, que trabalham nos processos de coleta e análise de informações;
- e) o sistema foi reformulado em 1946 e nos anos 70, criando instituições que incentivam o controle horizontal, como as comissões específicas e a estrutura organizacional;
- f) o controle se dá, nos EUA, de maneira formal e informal;
- g) no exercício formal, o controle pode dar-se processualmente – na confirmação de autoridades, *impeachment*, processos de autorização ou apropriação - ou pontualmente, com pedidos de informação, *subpoenas* e controle de atividades e programas específicos de governo nas audiências públicas;
- h) que há muitas controvérsias sobre a operacionalização do controle e, em decorrência das dificuldades de classificação e análise, a unidade mais usada para mensurar o controle é o volume de audiências públicas. Esse será o instrumento usado como indicador também nesse trabalho. Nos capítulos referentes aos testes de hipóteses (5, 6 e 7), mais dados serão trazidos sobre suas características específicas, referentes às variáveis escolhidas.

Por outro lado, do ponto de vista teórico, as informações trazidas apontam para um sistema de incentivos para o conflito, em que a agência de controle horizontal – o legislativo – tem instrumentos disponíveis para punir diretamente o executivo, seja na distribuição de recursos, na sua estrutura organizativa, nas escolhas de autoridades ou na troca de informações. O executivo, por sua vez, embora sujeito a retaliações e punições, pode negar informações ao Congresso, ao declarar “privilégio executivo” e impor suas preferências, questões muitas vezes resolvidas na terceira instância, a judicial. Uma leitura parcial, ou estritamente institucional, dos elementos à disposição do congresso para o controle podem levar à conclusão de que o congresso facilmente prevalece. Os estudos empíricos do funcionamento dessas instituições, entretanto, indicam a existência de impasses, atrasos, conflitos e de barganhas, realizadas para se chegar a um denominador comum.

#### 4. O Controle Legislativo no Brasil

O presente capítulo segue o mesmo esquema do capítulo anterior: enumero e descrevo aqui os instrumentos de controle existentes no Brasil e trago dados descritivos de alguns deles, de modo a compor o quadro geral do controle horizontal realizado pelo legislativo brasileiro. Apresento as variáveis na mesma ordem e, sempre que possível, o mesmo tipo de dado.

Diferentemente dos EUA, entretanto, não há no Brasil uma produção empírica extensa. Muitos dos temas tratados no capítulo anterior ainda não foram investigados, como é o caso do controle informal. Por essa razão, boa parte dos dados aqui apresentados são inéditos e retirados do banco de dados que elaborei entre 2003-2005. Além disso, há processos de controle nos EUA que inexistem no Brasil. Quando isso ocorre, para manter o paralelismo dos capítulos, acrescentei uma nota sobre o instrumento ou processo, indicando sua inexistência. Ao final, apresento uma síntese dos instrumentos e modelos de controle nos dois países.

No Brasil, a Constituição de 1988 estabelece competência *exclusiva* do Congresso Nacional para fiscalizar e controlar os atos da administração (Art. 49, inciso X). Os regimentos internos das duas casas do congresso, por conseguinte, amparam e detalham os procedimentos e instrumentos para a execução desse controle. Tais processos e instrumentos dizem respeito a aspectos organizacionais ou a ações que, à mão dos membros, individual ou coletivamente, incluem o campo das ações legislativas, o acionamento de esferas externas de auditagem ou a esfera judicial.

Obviamente, a existência de prerrogativas não se traduzirá necessariamente em atividades de controle rotineiras. Mas a tabela 4.1. demonstra que há atividade de controle por meio de instrumentos formais e que elas têm aumentado significativamente desde 1988, com relação ao somatório das propostas apresentadas no congresso<sup>114</sup>. Esse cômputo apresentado inclui somente as propostas apresentadas no plenário: propostas de controle compreendem convocações de ministros (excluídas as de comissões), propostas de fiscalização e controle e requerimentos de informação. Exclui, portanto,

---

<sup>114</sup> Compuo número de propostas e não dias de controle, que foi o indicador das pesquisas de Aberbach (1990; 2001).



toda a atividade comissional de controle, como audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito, convocações e convites de autoridades para apresentarem-se nas comissões e, obviamente, o controle informal. Note-se que o mesmo não ocorre com os números de propostas legislativas, apresentadas no seu total, uma vez que todas as propostas devem ser apresentadas e lidas em plenário antes de seguirem às comissões. Portanto, a atividade de controle é ainda mais significativa do que aqui apresentada.

Tabela 4.1. Proposições legislativas X proposições de controle, Brasil, 1988-2004

Ano	Proposições Legislativas*	Controle	Total	% do Total
1988	1286	106	1392	7.61
1989	3745	389	4134	9.41
1990	1902	377	2279	16.54
1991	3099	1337	4436	30.14
1992	1318	1073	2391	44.88
1993	1125	1101	2226	49.46
1994	646	640	1286	49.77
1995	2215	1757	3972	44.23
1996	1824	1152	2976	38.71
1997	1896	1174	3070	38.24
1998	1173	1081	2254	47.96
1999	3383	1879	5262	35.71
2000	2244	1391	3635	38.27
2001	2647	1495	4142	36.09
2002	1964	795	2759	28.81
2003	3837	1881	5718	32.90
2004	2551	1516	4067	37.28
Total	36855	19144**	55999	34.19

\*Propostas legislativas compreendem o somatório de propostas de emenda constitucional, projetos de lei ordinários e projetos de lei complementar. Excecuam-se requerimentos de caráter administrativo ou processual.

\* Excluídas 18 convocações de ministros apresentadas pela Comissão Representativa do Congresso Nacional.

O aumento do volume de controle é também fato. Em 1988, as proposições de controle representavam cerca de 8% do total de proposições iniciadas no Congresso. Da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, até 1994, o aumento foi de quase 700%. Depois de 1995, o controle como porcentagem cai, embora permaneça acima dos 35% do total da atividade do Congresso. No governo Collor, ele aumenta exponencialmente, permanecendo em cerca de 50% no ano de seu *impeachment* e durante o mandato de Itamar Franco. O governo Fernando Henrique (1995-2002)

representa tendência de queda nessa participação, com a exceção de um pico em 1998, de cerca de 50%. Isso não do ponto de vista comparativo entre os governos, mas do ponto de vista da participação do controle no total das atividades do Congresso.

Nos 16 anos investigados, o número de propostas de controle representam cerca de 35% do total, indicando, portanto, o contrário do que afirma O'Donnell (1998). Inexistem no Brasil estudos ou *surveys* que expliquem essa mudança de baixo volume para um volume considerável de controle. Entretanto, algumas explicações, de ordem externa e interna, podem ser aventadas.

De ordem externa, a democratização apresenta-se como fator importante. A passagem do sistema autoritário para o democrático abriu a possibilidade de que os atores políticos canalizassem recursos para compreender o funcionamento do Estado, como se desenhavam as políticas públicas e como se comportava a burocracia. Além disso, a liberdade de associação e de imprensa trouxeram benefícios. A primeira permitiu a reorganização da sociedade civil e diversificação de interesses organizados, e aumentou a pressão sobre os parlamentares para a vigilância de iniciativas do governo que afetam seus interesses. Mais ainda, muitas vezes os interesses organizados acionam os parlamentares para chegarem a informações que de outra forma não teriam, ou levariam um longo tempo para conseguir. A segunda, a liberdade de expressão, favoreceu, na imprensa, o surgimento de denúncias ou alarmes que chamam a atenção dos parlamentares para dados eventos.

Uma segunda explicação estaria ligada à renovação de lideranças e ao aumento de parlamentares da oposição. A bancada do PT, por exemplo, em 1987 era de 8 deputados e nenhum senador. Em 1991, eram 16 deputados e 1 senador; em 1995, eram 25 deputados e 5 senadores; em 1999 eram 82 deputados e 7 senadores, e em 2003, eram 93 deputados e 14 senadores. Sem nunca ter participado das coalizões de governo até assumir a presidência, em 2003, o PT e outros partidos que tenham experimentado expansão podem ter sido motores desse aumento do controle, ao constituírem-se como oposição organizada e numericamente relevante.

Quanto a fatores internos, a própria Constituição de 1988 e os regimentos, criados ou reformulados na nova ordem constitucional<sup>115</sup>, representam os marcos normativos do controle. De fato novo, o único relevante foi a criação da Consultoria do Orçamento, em 1993, a qual provê relatórios técnicos na área fiscal e orçamentária. Criada após o escândalo dos anões do Orçamento, ela assessora o Congresso no acompanhamento orçamentário do poder executivo e durante a elaboração da lei anual orçamentária, na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual.

Nas próximas subseções, detalharei as prerrogativas constitucionais e regimentais de controle no congresso brasileiro<sup>116</sup>. O único instrumento formal que não é previsto na Constituição é a Proposta de Fiscalização e Controle. Ela é um pedido de fiscalização da administração pública, por meio da comissão permanente de fiscalização e controle de cada casa legislativa. Uma vez aprovada, ela se equipara a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, com amplos poderes investigativos.

Um de seus problemas, entretanto, é que não tem a visibilidade pública de uma CPI e sobre ela não opera a pressão da opinião pública. Além disso, como seus membros são fixos, diferentemente das CPIs, cujos membros são indicados *ad hoc* pelos líderes, a composição é menos plural e não se beneficia do conhecimento, da experiência em temas específicos e da disponibilidade de tempo dos parlamentares, como pode se beneficiar a CPI. Esse instrumento, no capítulo, estará agregado aos procedimentos para se corrigir assimetria informacional, porque boa parte dos trabalhos de uma comissão investigativa é apropriar-se de informações antes privilegiadas do executivo.

#### 4.1. O Processo orçamentário e o poder autorizativo

As prerrogativas do Congresso brasileiro, em comparação ao norte-americano, são muito mais modestas no que diz respeito à alocação de recursos. Ali, o congresso aloca recursos diretamente para programas, atividades, órgãos. Durante o processo de apropriação, que é anual, são realizadas diversas audiências. Esse é um momento

---

<sup>115</sup> O Regimento do Senado Federal é de 1970, mas foi readaptado em 1989 e sofreu alterações em leis e resoluções posteriores. O da Câmara data de 1989.

<sup>116</sup> O detalhamento constitucional consta do Apêndice A; no Apêndice B, trago o detalhamento regimental sobre princípios e instrumentos de controle, nas duas casas legislativas no Brasil.

favorável ao controle, porque o executivo, como depende dos recursos, é mais cooperativo. Embora o presidente norte-americano envie uma *Budget Resolution*, o congresso faz a sua própria resolução, concorrente com a presidencial – essa é apenas uma “carta de intenções”. É o processo de apropriação – realizado pelo Congresso - que espelha os gastos públicos, e não o processo orçamentário.

No Brasil, o processo orçamentário é completamente distinto, e também o papel do Congresso. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – essa última, a que contém receitas e despesas da União – são formulados e enviados pelo executivo ao congresso. São, assim, projetos de origem *do* Executivo. O congresso detém o poder de aprová-lo ou não – é, portanto, um poder de veto legislativo, embora não exerça esse veto, mas somente a prerrogativa de emendar tais proposições. Embora estudos apontem as emendas orçamentárias como um instrumento de atendimento de clientela (Ames, 2002; Samuels, 2002; Pereira e Rennó, 2003), o somatório de emendas orçamentárias apresentadas não chega a 5% do total do orçamento, e muitas não chegam a ser executadas.

Isso porque a peça orçamentária não é mandatória: ela é somente autorizativa. O presidente tem discricionariedade de realizar o orçamento como aprovado ou suspender os gastos arbitrariamente (contingenciar), sem necessitar para isso da aprovação do Congresso.

É bem certo que a possibilidade de emendar o orçamento é um avanço em relação ao processo orçamentário pré-1988, quando o Congresso não podia alterar as peças orçamentárias, cabendo-lhe tão-somente rejeitá-las ou aprová-las no todo. E, embora o presidente detenha o poder de suspender os gastos previstos, desde 1988, cada vez que quiser remanejar gastos, iniciar programas, abrir novos créditos ou instituir fundos, é preciso a aprovação do congresso.

O poder de veto do legislativo foi aumentado na nova Constituição, em relação ao período autoritário, mas não o suficiente para dar ao legislativo poder de concorrer com o executivo na alocação de gastos governamentais. Isso limita a ação legislativa e torna o executivo menos colaborativo quando interpelado, porque não depende do legislativo

na mesma proporção que o governo norte-americano depende do congresso para o desenvolvimento de suas atividades.

O mesmo diz respeito ao processo de autorização de agências, atividades e programas do governo norte-americano. Nos EUA, o Congresso estrutura o poder executivo. No Brasil, o presidente da república tem iniciativa privativa quanto à estrutura do poder executivo, cargos, salários, organização, criação e extinção de órgãos, estando implícito que proposição de iniciativa do legislativo afetaria a independência dos poderes (Const. 1988, Art. 61, parágrafo 1º). Assim, o congresso está impedido, constitucionalmente, de criar, estruturar ou extinguir órgãos ou agências do poder executivo.

Dito de outra forma, os processos que nos EUA ocorrem por meio de apropriação de recursos pelo legislativo e de autorizações de estruturação do executivo são, no Brasil, de iniciativa exclusiva do presidente, que concentra esses poderes. Isso implica num leque mais restrito de possibilidades de controle, e é um desenho que favorece o poder executivo, embora não queira dizer que o legislativo dispute jurisdição ou benefícios.

#### 4.2. Processo de aprovação de autoridades

O processo de aprovação ou confirmação de autoridades envolve não só a qualificação técnica do nomeado, mas é também uma oportunidade para se debater sobre políticas e programas em curso de qualquer agência ou instância envolvida, ao lado daquelas políticas, programas e posturas que o nomeado pretende adotar (James, 2002).

O sistema brasileiro é previsto constitucionalmente em seu art. 52, inciso III. Do ponto de vista processual, opera de maneira semelhante ao norte-americano: o presidente envia uma mensagem ao senado, ela é lida em plenário e segue para a comissão de jurisdição: a de Constituição, Justiça e Cidadania recebe os nomes de magistrados e ministros; a de Assuntos Econômicos recebe os indicados para diretoria do Banco Central e algumas agências reguladoras; a de Relações Exteriores e Defesa Nacional recebe os embaixadores indicados e da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e assim por diante. As sessões são abertas - o que dá espaço para ativismo de grupos de

interesse e é importante para que as nomeações sejam debatidas pelo público<sup>117</sup> - e as votações fechadas e os votos secretos, com exceção dos embaixadores, cujas sessões e votos são fechados. O sistema é também descentralizado, sendo que dificilmente um membro aprovado na comissão não o é no plenário.<sup>118</sup>

Entretanto, existem diferenças fundamentais entre os dois sistemas e, em perspectiva, tornam o sistema brasileiro mais modesto. Uma diferença relevante é que no Brasil a constituição e leis ordinárias demandam a confirmação em um número limitado de cargos e deixa o restante para o presidente. Nos EUA, a lógica é inversa – todos os cargos, exceto os proibidos em lei, são submetidos à aprovação pelo senado. Assim, os membros do gabinete, promoções de militares e do corpo diplomático são aprovados pelo Senado norte-americano. No Brasil, o mesmo não ocorre: os militares não passam pelo crivo do Senado<sup>119</sup>; nem ministros<sup>120</sup>; nem as promoções de corpo diplomático – somente a designação para missões no exterior; nem juízes de cortes federais.

No Brasil, são 36 tipos de cargo (Apêndice C), e desde 1998 foram iniciados 882 processos de nomeação de autoridades no Senado, 58,8 por ano. A taxa de aprovação no Brasil – 97% dos casos, 1.1% rejeitadas e 1.5% retiradas<sup>121</sup> pelo presidente - é alta, embora não esteja longe de padrões internacionais, com 94% na Argentina e mais de 90% nos EUA. A média de dias também indica um processo rápido – 34.6 dias (Lemos e Llanos, 2005).

Entretanto, apenas 44% das nomeações acontecem dentro desse período. 29% levam até duas vezes esse tempo, ou 69.2 dias, 13% levam entre duas a três vezes essa média, e

---

<sup>117</sup> Casos recentes são o de Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central durante o governo FHC, e ex-assessor de George Soros, que foi indagado por senadores sobre conflito de interesses; o do Ministro da Suprema Corte, Joaquim Barbosa, cujo nome foi criticado por movimentos feministas, que se mobilizaram contra sua nomeação por ter sido acusado de violência contra sua ex-mulher; e de José de Alencastro, indicado para o Tribunal Superior Militar, acusado por organizações de direitos humanos de saber de casos de tortura, no seu batalhão, nos anos de 1997 e 1998. Todos foram confirmados, apesar da exposição pública e da pressão da imprensa e dos lobbies (Lemos e Llanos, 2005).

<sup>118</sup> Uma consequência disso é que algumas comissões se especializam em nomeações e têm a maior parte de suas atividades ligadas a essa atividade. Em 2000, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional teve 19 reuniões, 18 das quais devotadas para sessões de sabatina de autoridades, a de Infra-Estrutura teve 7 reuniões para confirmação de autoridades, contra 6 para debates legislativos (Lemos, 2002).

<sup>119</sup> Prerrogativa exclusiva do presidente. Art. 61, parágrafo 2º.

<sup>120</sup> Art. 84 da CF de 1988.

<sup>121</sup> A lógica da retirada de nomeações segue a um critério político: Lula retirou três nomeações de embaixadores nomeados por Cardoso; Cardoso retirou dois embaixadores e um ministro do Tribunal Superior do Trabalho indicado por Itamar Franco; Franco retirou uma nomeação de Collor

14% levam mais de três vezes esse tempo, ou mais de 105 dias. Os mais rápidos são os atores-chave para o mercado – Banco Central e agências regulatórias -, levando somente cerca de duas semanas para serem aprovados; e os ministros do Supremo Tribunal Federal, com 19 dias. Os embaixadores são os mais contenciosos e, além de representar 60% das nomeações, levam uma média de 75 dias para serem aprovados.

Entretanto, isso não quer dizer que o papel do Brasil seja deferencial ao presidente, porque é racional que o presidente antecipe as reações do congresso e tome decisões levando em consideração as preferências desse último. Assim como no sistema norte-americano, em que o tempo que se leva para aprovar um nome é indicador do nível de oposição entre os poderes, no Brasil também há variação significativa entre o tempo que se leva para aprovar determinadas autoridades. Não há porque se imaginar que o processo de formação de governo no Brasil, a partir de benefícios colaterais como cargos ministeriais e emendas orçamentárias, exclua nomeações para cargos fundamentais como diretores do Banco Central, ministros do Supremo Tribunal Federal e cortes superiores, ministros do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República e presidentes e diretores de agências reguladoras. A idéia de acomodação de interesses, ao contrário, reforça essa hipótese.<sup>122</sup>

#### 4.3. *Impeachment*

No Brasil, a Câmara tem o poder de autorizar a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da república e os ministros de estado, enquanto o Senado processa e julga o presidente e outras autoridades, como nos EUA – embora ali também o leque de cargos sujeitos ao *impeachment* seja maior, como é o caso de magistrados<sup>123</sup>. Em 1992, o ex-Presidente Collor teve sua autorização de *impeachment* aprovada na Câmara dos Deputados e, apesar da renúncia, o Senado prosseguiu o julgamento e cassou seus direitos políticos por 8 anos.

#### 4.4. Poderes investigativos

---

<sup>122</sup> Como demonstra o último ano de governo FHC (1998), em que o número de dias do processo chegou a 102 em 84 casos, as dificuldades podem estar em movimento dentro da coalizão, que se reorganiza em anos eleitorais para estabelecer estratégias quanto ao governo seguinte.

<sup>123</sup> CF 1988, Arts. 51 e 52.

O instrumento mais conhecido talvez sejam as comissões parlamentares de inquérito - CPIs, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, previstas no art. 58 da CF, e com redação inalterada com relação à Constituição de 1946: “podem ser criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo”.<sup>124</sup> Suas conclusões podem ser encaminhadas, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. As CPIs precisam de 1/3 de assinaturas de deputados ou senadores para se constituírem e podem ser mistas.

Nem sempre ela é instalada exclusivamente com o fim de apurar irregularidades: muitas vezes uma CPI é instalada para se angariar benefícios eleitorais ou prestígio com um grupo de interesse; como estratégia da oposição para desgastar a imagem do governo; para se conseguir benefícios políticos, de barganha com o governo; como forma de pressionar outro grupo a retardar ou suspender investigações em outra arena, até mesmo outra CPI; para impedir a instalação de outra comissão, dado o limite de cinco CPIs trabalhando simultaneamente. A composição da CPI é realizada por indicação das lideranças e é proporcional à representação partidária da respectiva casa. Os principais papéis, de relator e de presidente, são negociados entre as maiorias mais sólidas. Caso os líderes dos maiores partidos não indiquem membros, ela se inviabiliza.

Quanto ao volume de CPIs na Câmara e no Senado, percebe-se que ambos apresentam uma atividade equilibrada quanto ao número, com uma média de CPIs sendo apresentada a cada dois meses. Mas o Senado tem um percentual de instalação maior e conclui mais CPIs do que a Câmara - 86% das comissões do Senado são instaladas, contra 77% na Câmara -, e o Senado conclui 71% das CPIs que são instaladas. Na Câmara, o percentual de conclusão de CPIs instaladas é de 53% (tabela 4.2.).

Quanto aos períodos mais contenciosos, a maioria dos casos de CPIs não-instaladas (70%), na Câmara, ocorreu no período pós-88 (Figueiredo, 2001). Já no Senado Federal, 60% das não-

---

<sup>124</sup> São amparadas também, pelas Leis ordinárias no. 1.579, de 1952, e no. 10.001, de 2000 e, no que tange ao sigilo das operações financeiras, na Lei Complementar no. 105, de 2001.



instaladas se deram especificamente no período do governo FHC. Durante o governo Collor, foram 17 propostas, todas instaladas, e 15 concluídas com relatório, configurando-se o período mais contencioso e mais produtivo, do ponto de vista da conclusão de CPIs (Calcagnotto, 2005).

Tabela 4.2. Resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), Brasil, 1946-2000

	Câmara dos Deputados (1946-1999)	Senado Federal (1952-1964) e (1988-2000)
Instaladas*	303 77%	45 86%
Concluídas com relatório	207 53%	37 71%
Concluídas sem relatório	91 23%	8 15%
Não instaladas	89 23%	7 14%
Total	392 100%	52 100%
Total por parlamentar	0.76	0.65

Fonte: Adaptação da autora a partir de Figueiredo (2001:696) e Calcagnotto (2005:180-181). Leitura na vertical.

\* concluídas e não-concluídas não somam 77% porque 1,3 encontravam-se em andamento.

As comissões permanentes podem também receber representações ou queixas de quaisquer pessoas sobre atos ou omissões de autoridades e entidades públicas e dar os encaminhamentos necessários. Nesse caso, apresentará relatório com sugestões quanto às providências a serem tomadas pela Comissão, pela Mesa Diretora ou pelo Ministério Público. O relatório será discutido e votado na Comissão, e deve concluir por projeto de resolução a ser aprovado pelo plenário da Casa respectiva, caso haja providência a ser tomada por outra instância que não a própria Comissão.<sup>125</sup>

Outro instrumento investigativo com grandes poderes, como anteriormente dito, é a proposta de fiscalização e controle, também utilizada para corrigir assimetrias

<sup>125</sup> Art. 96 do Regimento Interno do Senado Federal. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 35, § 4º.

informativas e, portanto, será analisada conjuntamente com os requerimentos de informação e as convocações de ministros, na próxima seção.

#### 4.5. Instrumentos legislativos para obtenção de informações

Formalmente, o principal auxiliar do Congresso Nacional no controle externo (art. 70 a 75) – o controle fiscal, financeiro e contábil – é o Tribunal de Contas da União - TCU. Suas atribuições incluem auditoria e investigações e contribuem para reduzir a assimetria informacional com análises e avaliações de políticas públicas.

Um terço de seus nove ministros é escolhido pelo presidente, com aprovação do Senado, e dois terços pelo congresso nacional. Ele está constitucionalmente obrigado a apresentar relatórios trimestrais e anuais de suas atividades ao Congresso. Um dos destaques é a prestação anual de contas do Presidente da República, que deve ser aprovada pelo congresso, ouvido o TCU. As propostas de fiscalização e controle, CPIs, comissões permanentes e até membros individuais também podem propor o acionamento do TCU para realização de auditorias e processos investigativos.

O TCU existe desde 1890, criado pelo Decreto 966-A, e desde então vem acumulando prerrogativas. A partir de 1988, passou a realizar auditoria de natureza operacional (artigo 71, inciso IV) de programas de governo, uma avaliação *ex post*. Mas após 1998, com a sistematização de procedimentos, metodologias e técnicas, tem ampliado suas avaliações, em decorrência de acordo de cooperação técnica firmado com o Reino Unido. Em 2000, o TCU fez um diagnóstico de sua atuação e vem implementando alterações em sua estrutura e processos de trabalho, inclusive com a criação de uma Secretaria de Fiscalização e Avaliação de programas de governo. Os relatórios finais trazem recomendações e os gestores dos programas devem apresentar, em 60 dias após a apreciação, plano de trabalho com informações relativas às atividades, numa fase que vai além do diagnóstico e monitora a implementação das mudanças sugeridas até 24 meses após a apreciação do relatório de auditoria.

Em 2002, foram realizadas 1.204 auditorias pelo TCU, 33% a mais do que em 2001 (n=900) e 37% a mais do que em 2000 (n=877). Do total, 494, ou 41%, decorreram de solicitações do Congresso Nacional. Em 2002, o orçamento do TCU foi de 583 milhões

de reais, e a economia prevista foi de quase 4 bilhões de reais - 756 milhões das condenações em débito e 3,2 milhões de economia potencial. O número previsto de funcionários é de 2.120, dos quais 1.260 na área de controle externo, entre técnicos e analistas (TCU, 2003).<sup>126</sup>

Além do apoio do TCU, o congresso dispõe de três instrumentos formais para corrigir a assimetria informacional<sup>127</sup>. O primeiro deles é o requerimento de informação, possível de ser usado tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Ele é feito por escrito e apresentado no plenário de uma das casas, onde é lido e submetido à votação, e deve ser aprovado por maioria simples<sup>128</sup>. Os requerimentos de informação não podem conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósito da autoridade a quem se dirija e, para todos os efeitos, se equiparam ao pedido de remessa de documentos. A recusa ou não-atendimento do pedido no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas, importa em crime de responsabilidade.

Os *requerimentos de informação* aparecem quantitativamente como os instrumentos “preferidos”: desde a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, até 31 de dezembro de 2004, foram apresentados 15.341 requerimentos de informação na Câmara dos Deputados e 3.097 requerimentos de informação no Senado Federal, totalizando 18.438<sup>129</sup>. A tabela 4.3. traz a quantidade de uso dos requerimentos de informação, por governo. A disposição foi feita a cada dois anos para facilitar a comparação dos dados absolutos, uma vez que, para efeito da pesquisa, somente Fernando Henrique Cardoso teve mais do que dois anos de mandato. Como vemos, o governo menos inquirido foi o de Sarney.

Um incentivo para o uso dos requerimentos é o baixo custo para sua apresentação. É uma ação predominantemente individual. Basta apresentar sua proposição, que será lida e aceita, e posteriormente encaminhada ao ministério ou órgão devidos. Após trinta

---

<sup>126</sup> Um indicador da efetividade das recomendações é sua incorporação aos programas e políticas avaliados. Nos EUA, esse percentual é de 83%. No Brasil, variou de programa a programa, com 80% na auditoria de tuberculostáticos; 50% do *Aedes Aegypti*; 68% da auditoria no Fundo Nacional de Educação-FNDE; 76,5% na área de transferência desse Fundo, economizando 4,4 milhões entre 1999-2001; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente-IBAMA, 63% (Relatório TCU, 2003).

<sup>127</sup> Art. 50 da Constituição Federal de 1988.

<sup>128</sup> Depois de lido, é encaminhado para um dos membros da Mesa Diretora – e não segue para comissões temáticas - para que seja feito um parecer. Caso seja favorável, o pedido de informações é enviado ao ministro específico.

<sup>129</sup> As informações são retiradas dos portais de informação das duas Casas e cotejados com os da Subsecretaria de Informações Legislativas do Senado Federal.

dias, recebe-se a informação. Não há, portanto, a necessidade de negociar nas instâncias formais – lideranças, comissões, blocos, partidos – o apoio para essa iniciativa, ou que submeter a voto de maioria. O requerimento também não altera o *status quo* e, assim, o Congresso não incorre também no risco de alterar as políticas públicas numa direção desconhecida. Não gera obrigações ou custos. Isso não quer dizer que não seja uma ação real de controle. Ele pode ser um instrumento estratégico de importância, ao abordar assuntos sensíveis, e para se barganhar ações legislativas ou alocação de recursos.

Tabela 4.3. Requerimentos de informação, por governo, Brasil, 1988-2004

	Câmara	Senado	Total
Sarney* (1988-1989)	401	67	468
Collor ** (1990-1992)	2260	396	2656
Itamar (1992-1994)	1369	322	1691
FHC 1 (1995-1996)	2173	624	2797
FCH 2 (1997-1998)	1891	288	2179
FHC 3 (1999-2000)	2870	323	3193
FHC 4 (2001-2002)	1944	245	2189
Lula 1 (2003-2004)	2433	832	3265
Total	15.341	3.097	18.438

\*Sarney: a partir de outubro de 1988.

\*\* Collor: até setembro de 1992.

O segundo instrumento formal previsto art. 50 da Constituição é a *convocação de ministros de Estado* para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado. Ele pode fazer-se acompanhar de assessores, embora esses não tenham direito de interferir no debate. Sempre que o ministro de Estado preparar a exposição por escrito, deverá encaminhar o texto ao presidente das Casas com antecedência de três dias, para prévio conhecimento dos parlamentares. A sessão em que a autoridade comparecer será dedicada exclusivamente a sua explanação e, se necessário, poderá ser prorrogada ou convocada uma segunda reunião. Sua ausência sem uma justificativa adequada é crime de responsabilidade e o presidente de cada Casa promoverá a instauração do procedimento legal cabível no caso.

A convocação de ministros é utilizada com parcimônia pelo plenário das casas legislativas, como demonstra a tabela 4.4. Entre 1988 e 2004, foram 201 convocações apresentadas na Câmara e 126 no Senado: um total de 344 em dezesseis anos – menos de 1 convocação por parlamentar na Câmara, e 1.5 no Senado, apesar da aparência de que a Câmara domina o cenário.

Relembro que as convocações de ministros e outras autoridades nas comissões, onde essa é uma prática comum, não estão incluídas. Também é comum os parlamentares, pelo que chamam de “cortesia parlamentar”, não apresentarem um requerimento de convocação, mas fazerem um “convite” para que o ministro compareça ao plenário e explique determinada política. Esses convites não constam do sistema de informática do congresso como requerimentos e, portanto, não constam desse quantitativo.

Tabela 4.4. Convocações de ministros, Brasil, 1988-2004

Ano	Câmara	Senado	Congresso Nacional	Total
1988	2	9	0	11
1989	9	4	0	13
1990	8	1	0	9
1991	19	13	1	33
1992	4	9	3	16
1993	4	7	0	11
1994	3	4	0	7
1995	21	18	2	41
1996	6	8	3	17
1997	10	9	0	19
1998	8	4	0	12
1999	14	3	5	22
2000	8	5	3	16
2001	14	5	0	19
2002	30	7	0	37
2003	24	15	0	39
2004	17	5	0	22
Total	201	126	17	344

Há também um aumento da atividade ao longo dos anos, com um incremento bastante significativo de 2001 em diante, e um pico de atividade em 1995 e 2003. Assim, embora a média de pedidos de comparecimento de ministros seja de 22 ministros por ano – um

ministro a cada quinze dias, durante o funcionamento ordinário das duas Casas<sup>130</sup> -, pode-se constatar que há uma variação bastante significativa desse número.

O terceiro instrumento analisado para corrigir assimetria informacional – mas que também é um instrumento investigativo – são as *propostas de fiscalização e controle*. Elas podem atingir inclusive a administração indireta. Terá que ter objeto definido e seus resultados serão encaminhados à Advocacia-Geral da União ou ao Ministério Público, para que esses promovam a responsabilidade civil ou criminal por crimes apurados e adote medidas corretoras. Em 1993, definiu-se sua jurisdição na comissão de fiscalização e controle.<sup>131</sup>

As propostas de fiscalização e controle aparecem em número bem mais modesto. Somaram, na Câmara dos Deputados, 337 propostas apresentadas ao longo dos 15 anos de democracia, uma média de 22 por ano, 0.7 por deputado; enquanto no Senado totalizaram 16, cerca de 1 por ano e 0.2/ senador. Na tabela 4.5., temos a distribuição anual das propostas. Excetuando-se os anos de 1988 e 1989, anos do governo Sarney, há uma constância de controle acima de 40 propostas por biênio de governo na Câmara, e um aumento constante, a partir de 1997, das iniciativas desse tipo de controle no Senado, embora seja parcamente utilizado nessa instituição. Os últimos dois anos, referentes ao governo Lula, são aqueles em que esse instrumento é mais utilizado.

É notória a variação na freqüência com que as propostas de fiscalização e controle, convocações de ministro e requerimentos de informação são usados. Por que essa diferença numérica? Da mesma forma como a apresentação do requerimento tem um baixo custo para o parlamentar – existe pouco envolvimento, não há exclusividade na sua condução e a tarefa de seguir o resultado pode ser delegada a um assessor, o mesmo não se pode dizer da proposta de fiscalização e controle e das convocações de ministro. As primeiras têm, necessariamente, de ter o veredicto de uma comissão, um relatório prévio por ela aprovado e um plano de trabalho, e as convocações devem ser aprovadas em plenário, portanto com voto da maioria dos membros. Já o requerimento de informação não é submetido a voto e, portanto, a maiorias, seja em plenário ou

---

<sup>130</sup> O Congresso funciona ordinariamente de 15 de fevereiro a 30 de junho, e de 1º de agosto até 15 de dezembro.

<sup>131</sup> Art. 102, Regimento do Senado Federal.

comissão. Ele é lido e simplesmente despachado para a Mesa. Se deferido, é diretamente encaminhado à autoridade devida. Enfrenta menos pontos de veto e por isso é um instrumento à mão de todos os parlamentares, independentemente do tamanho de bancadas ou de recursos de poder dentro do congresso.

Tabela 4.5. Propostas de fiscalização e controle por casa legislativa, Brasil, 1988-2004

Ano	Câmara	Senado	Total
1988	0	2	2
1989	0	0	0
1990	1	0	1
1991	37	0	37
1992*	19	0	19
1992**	16	0	16
1993	19	1	20
1994	11	0	11
1995	39	0	39
1996	18	0	18
1997	30	1	31
1998	12	0	12
1999	22	3	25
2000	21	0	21
2001	24	3	27
2002	15	1	16
2003	23	2	25
2004	30	3	33
Total	337	16	353

\* Collor

\*\* Itamar Franco

As propostas de fiscalização e controle, por seu turno, exigem dedicação e podem, ao curso de seu desenvolvimento, sair do controle dos atores e tomar um rumo indesejável, como uma CPI. É um procedimento longo, de caráter investigativo, coletivo, diferentemente do requerimento de informação, célere e de caráter individual, e que existe praticamente para corrigir assimetrias informacionais.

#### 4.6. Audiências públicas

As *audiências públicas* são outro instrumento importante para corrigir essas assimetrias. Previstas no art. 58 da Constituição Federal de 1988, as audiências são realizadas tanto para instruir matéria, tratar de assunto de interesse público relevante, quanto para realizar o controle e poderá ser realizada inclusive por solicitação de entidade da

sociedade civil, sindicatos, associações e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. Os depoimentos devem ser prestados por escrito e de forma conclusiva.

Os dados aqui apresentados cobrem todas as audiências realizadas no período de 1988 a 2004 para o Senado, e de 1995 até 2004 para a Câmara dos Deputados. No total, foram 1.495 audiências, 865 das quais ocorridas na Câmara e 630 no Senado, exclusivamente no seu sistema de comissões.

Um primeiro fato a se notar, a partir da tabela 4.6., é uma considerável mudança quantitativa no comportamento das casas legislativas a partir de 1995. Mesmo levando-se em consideração somente o Senado, porque o único que tem quantitativos para os governos anteriores, percebe-se que o número de audiências dos governos Sarney, Collor, Itamar, com médias de 24 audiências por ano no Senado, aumenta quase 600% no primeiro governo FHC (N=113) e 1.200% no segundo governo FHC (N=266), cumulativamente. O governo Lula, com apenas dois anos de mandato representados, representa um aumento de cerca de 800% (N=180) com relação à média dos três primeiros governos pós-1988.

Tabela 4.6. Audiências públicas por governo e casa legislativa, Brasil, 1988-2004

	Câmara	Senado	Total	Média/ parlament ar	Média/ governo
Sarney (1988-1999)	missing	21	21		
Collor (1990-1992)	missing	28	28		
Itamar (1992-1994)	missing	22	22		
FHC 1 (1995-1998)	386	113	499	0.84	<b>124.75</b>
FHC 2 (1999-2002)	363	266	629	1.05	<b>157.25</b>
Lula (2003-2004)	116	180	296	0.49	<b>148.00*</b>
Total	865	630	1495	2.40	
Média por Câmara/ano (1995-2004)	48.06	35.00	83.06		
Média/ parlamentar	0.09	0.69			

\*Dois primeiros anos de governo. Os demais representam 4 anos de governo.

Esse é mais um indicador relevante de que a atividade de controle tem aumentado nos últimos anos e representa tendência semelhante aos outros três instrumentos analisados nessa seção e ao que ocorre no sistema norte-americano, embora o volume total de audiências ali seja muito superior. Se compararmos as médias por governo, levando-se



em consideração os anos de 1995-2002, nota-se um incremento de 20% do primeiro para o segundo governo FHC. O governo Lula aparece com 180 audiências em dois anos de governo. Mantida a tendência desses dois primeiros anos, o governo Lula terá um aumento de 90% do número de audiências públicas realizadas, se comparado ao segundo governo FHC.

Em virtude da falta de um padrão de tempo de governo – a partir da promulgação da Constituição, são 15 meses de governo Sarney, 34 de Collor, 26 de Itamar, 96 de FHC e 24 de Lula -, fiz uma média mensal das audiências ocorridas no Senado, exclusivamente - porque é para onde existem dados de todos os governos pós-88 - e a demonstração do antes afirmado: há uma tendência bastante acentuada do aumento das audiências públicas e o governo Lula é aquele em que se realiza um maior número de audiências (figura 4.1.).

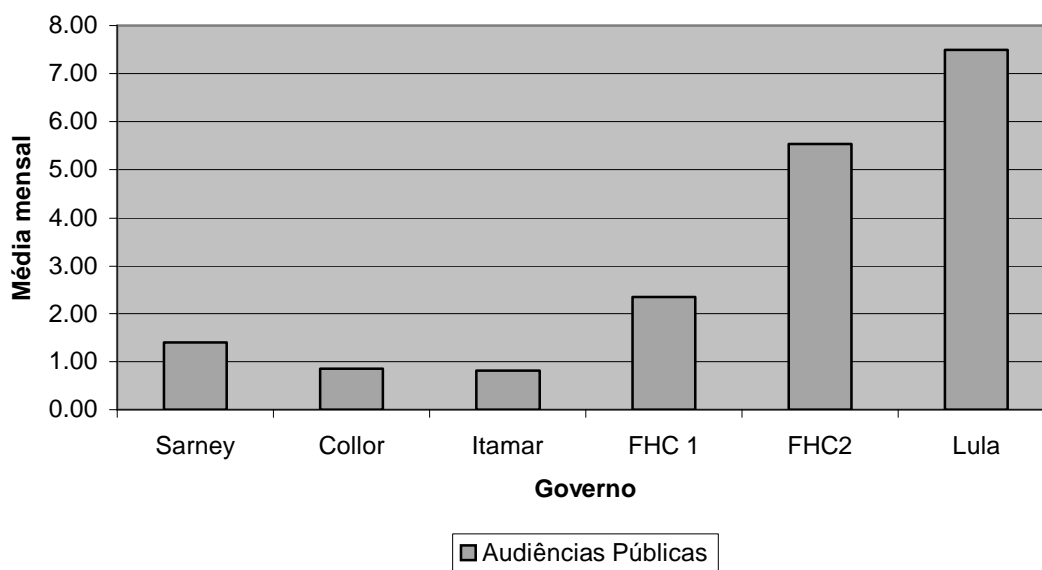


Figura 4.1. Média mensal de audiências públicas por governo, Senado Federal, Brasil, 1988-2004

As audiências englobam temas diversos. A tabela 4.7. traz a distribuição das audiências públicas por tema. A atividade que mais sofre acompanhamento do congresso brasileiro é a atividade econômica, que representa, sozinha, 17% do total de audiências. Curiosamente, essa área é justamente a mais relegada pelo parlamento da elaboração de leis. Na arena legislativa, o congresso em geral fixa-se em temas da área social, delegando ao executivo a legislação que afeta o funcionamento do mercado e outras,

como a de defesa, relações exteriores e infra-estrutura (Figueiredo e Limongi, 2001). Esse comportamento do legislativo pode ser entendido como estratégico, como forma de melhor lidar com assimetrias informacionais e os recursos de poder (Morgenstern e Nacif, 2002).

Tabela 4.7. Temas das audiências públicas por casa legislativa, Brasil, 1988-2004\*

	Câmara	% total	Senado	% total	Total	% total
Missing	5	0.33	10	0.67	15	1.00
Previdência	8	0.54	9	0.60	17	1.14
Habitação	10	0.67	8	0.54	18	1.20
Indígena	16	1.07	3	0.20	19	1.27
Assistência Social	15	1.00	18	1.20	33	2.21
Judiciário	5	0.33	31	2.07	36	2.41
Agrário	32	2.14	5	0.33	37	2.47
Ciência e Tecnologia	20	1.34	21	1.40	41	2.74
Defesa	22	1.47	22	1.47	44	2.94
Gestão Pública	28	1.87	20	1.34	48	3.21
Segurança Pública	40	2.68	11	0.74	51	3.41
Indústria	42	2.81	11	0.74	53	3.55
Trabalho	37	2.47	16	1.07	53	3.55
Direitos Civis	49	3.28	7	0.47	56	3.75
Relações Exteriores	31	2.07	44	2.94	75	5.02
Agricultura	69	4.62	8	0.54	77	5.15
Meio Ambiente	62	4.15	17	1.14	79	5.28
Educação	57	3.81	82	5.48	139	9.30
Saúde	88	5.89	51	3.41	139	9.30
Infra-Estrutura	116	7.76	80	5.35	196	13.11
Econômica	113	7.56	156	10.43	269	17.99
<b>Total</b>	<b>865</b>	<b>57.86</b>	<b>630</b>	<b>42.14</b>	<b>1495</b>	<b>100.00</b>

\*Câmara: 1995-2004; Senado: 1988-2004.

Entretanto, os dados de audiência pública mostram que, se o primeiro passo é a delegação, o legislativo, posteriormente, acompanha as ações e busca informar-se nas áreas estratégicas em que o executivo detém prerrogativas especiais e recursos mais abundantes para a tomada de decisões. As áreas sociais também não são esquecidas, embora não de forma dominante. Se somarmos educação, saúde, meio ambiente, temas indígenas, previdência e assistência social e trabalho, teremos cerca de 30% das audiências realizadas, um terço. Se somarmos área econômica, agricultura, indústria, infra-estrutura, relações exteriores e defesa nacional, teremos cerca de 48% da audiências.

Uma melhor ilustração das prioridades do Congresso no que diz respeito ao controle realizado por audiências públicas está disposta na figura 4.2. Os três principais temas de interesse estão em áreas ligadas à economia ou ao desenvolvimento econômico: a própria área econômica – macroeconomia, especialmente -, infra-estrutura (transportes, energia, telecomunicações) e agricultura. Eventualmente, pode-se pensar inclusive em relações exteriores como complementar, também, à área econômica, uma vez que muitas das discussões ocorridas tratam justamente de integração regional no Mercosul ou ALCA. Saúde, Educação e Meio Ambiente, temas considerados clássicos para o Congresso, também representam fatia significativa do controle<sup>132</sup>.

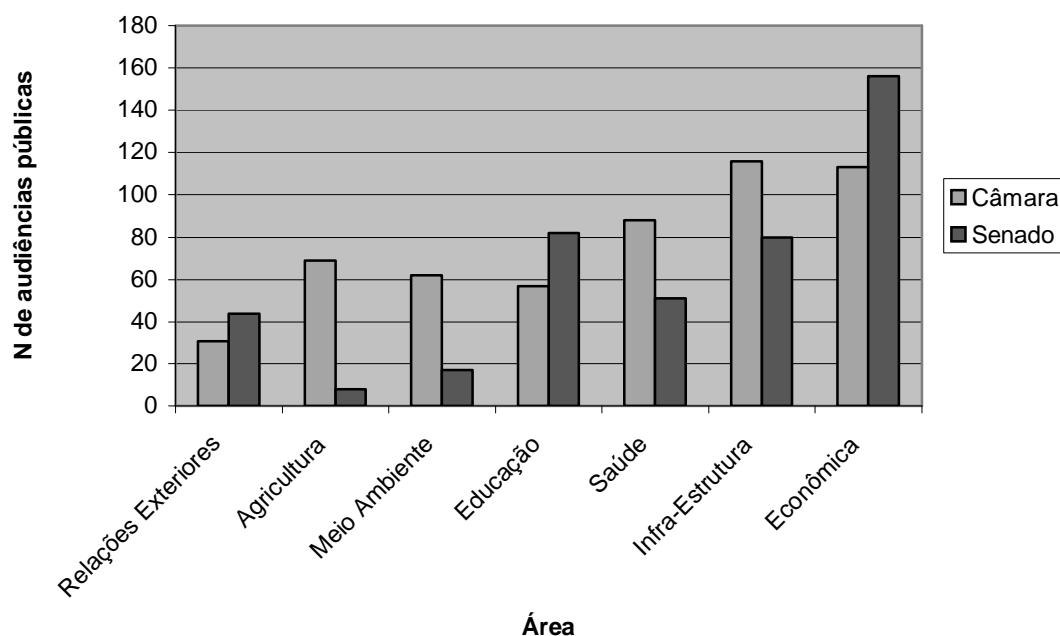


Figura 4.2. Temas preferenciais do controle legislativo nas audiências públicas, Brasil, 1988-2004

Também podem-se observar preferências cameraais quanto aos temas fiscalizados: a Câmara concentra-se na área social e mantém especial interesse pela questão fundiária e conflitos agrários, questões de administração pública, segurança pública, trabalho, direitos civis, meio ambiente, agricultura e saúde. O Senado destaca-se por seu interesse nas questões econômicas, defesa, relações exteriores, ciência e tecnologia, controle do judiciário e previdência social.

<sup>132</sup> No Livro de código do Brasil, apresentado ao final como Apêndice F, trago tanto a listagem das comissões da Câmara e do Senado onde se realizaram as audiências como as detalhamento da classificação de cada tema.

#### 4.7. Sobre controles informais - uma nota

No capítulo sobre os EUA, foram mostrados dados sobre os controles informais, atividade exercida por meio de visitas, telefonemas e encontros entre as burocracias legislativa e executiva, ou entre membros do congresso e a burocracia executiva. Embora as entrevistas concedidas indiquem a existência de controles informais, elas indicam que os parlamentares brasileiros, assessores parlamentares e assessores do poder executivo não enxergam os contatos informais como efetivamente de controle, embora reconheçam a formação de redes complexas que constroem um “universo informal”. Esse dado teria de ser investigado mais profundamente, por meio de *surveys* em ambas as burocracias e com os parlamentares, mas permanece uma incógnita no Brasil.

#### 4.8. Considerações finais

A principal contribuição desse capítulo é ser a contra-prova empírica da teoria de O'Donnell (1998) de que as novas democracias são herméticas ao controle legislativo. Talvez possa ser questionadas as finalidades dos atores, o grau de profundidade de controle, se atingem ou não o objetivo de sanar desvios na administração pública. Entretanto, demonstro não somente que existem institucionalidades para o controle do executivo pelo parlamento, mas que essas institucionalidades estão em uso, e com uma tendência a seu incremento. Resumo os principais achados empíricos desse capítulo:

- i) existência de instrumentos ativos no sistema brasileiro para o controle horizontal do poder executivo e tendência ao aumento do volume de controle nas últimas décadas;
- j) amparo constitucional para a atividade de controle, ampliado pelos regimentos internos das casas;
- a) ausência de mecanismos de controle que digam respeito à estruturação do poder executivo e à apropriação compulsória de recursos;
- k) existência de órgãos auxiliares do legislativo para essa atividade de controle, que auxiliam o congresso nos processos de coleta e análise de informações;

- b) participação ativa na confirmação de autoridades, embora mais modesta com relação ao volume e ao tipo de autoridade, se comparada ao sistema norte-americano;
- l) ausência de estudos que tratem do controle informal;
- m) o controle formal pode dar-se processualmente – na confirmação de autoridades, *impeachment*, processos de autorização ou apropriação - como nos EUA, embora seja bem mais amplo naquele país; ou pontualmente, com pedidos de informação, audiências públicas, propostas de fiscalização e controle e convocações de ministros;
- n) a unidade mais freqüente é o requerimento de informação e por isso é analisado nos capítulos seguintes, ao lado das convocações de autoridade, propostas de fiscalização e controle e das audiências públicas, propostas operacionalizáveis, manifestas, formais. Embora não compreendam a totalidade do controle, são capazes de capturar uma parte numericamente significativa da atividade;
- c) mais propostas que podem ser iniciadas no plenário do que na comissão. São sistemas que trabalham de maneira distinta: centralizado no plenário, no caso do Brasil, descentralizado nas comissões, nos EUA;

Do ponto de vista teórico, as normas e dados empíricos apontam para um sistema com menos instrumentos disponíveis para punir diretamente o executivo, seja na distribuição de recursos, na sua estrutura organizativa, nas escolhas de autoridades ou na troca de informações. As divisões de direitos e prerrogativas favorecem desproporcionalmente o executivo: não somente na arena legislativa ele concentra poderes, mas também no que diz respeito ao seu “enclausuramento” em relação às ações do poder legislativo. Assim, embora se reconheça que esse último tem capacidades para interpelar autoridades e requerer informações e documentos, não tem para afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais. Certamente que pode haver influência de determinados parlamentares de maneira informal. Mas, do ponto de vista das institucionalidades formais, o legislativo não pode definir as políticas públicas, a não ser marginalmente, o que dá ao executivo condições de impor suas preferências.

#### 4.9. Resumindo as diferenças e semelhanças de EUA e Brasil

Da exposição realizada nesse capítulo e no anterior, pode-se perceber semelhanças e diferenças significativas entre os dois sistemas. A análise aqui não busca classificar sistemas em melhores ou piores, segundo uma literatura que, de caráter normativo, em geral compara instituições de um país com os resultados do funcionamento de instituições em outros. Dessa forma, perde-se a dimensão dos conflitos e acomodações, bem como a oportunidade de explicar por que são diferentes os resultados. O objetivo aqui é sistematizar os desenhos institucionais e dados empíricos apresentados nesse capítulo e no anterior, de modo a se ter um quadro comparativo satisfatório. Para isso, utilizo-me de classificações próprias, que localizam os sistemas de controle por suas características e não pelo que deveriam ser.

Do ponto de vista da justificativa legal, o sistema de controle horizontal norte-americano seria jurisprudencial, em que um terceiro poder, o judiciário, teve e tem papel fundamental na definição de papéis a serem desempenhados pelo executivo e pelo legislativo, no exercício do controle. Jurisprudencial porque muitas das atribuições do congresso estão calcadas em decisões da Suprema Corte para resolver problemas de jurisdição e de prerrogativas entre os poderes. E embora muitas leis tenham sido aprovadas para defender prerrogativas do Congresso ou de indivíduos que colaboram com o Congresso, essa legislação é uma maneira de antecipar que a Suprema Corte não defina sempre em favor do poder executivo.

O sistema de controle horizontal brasileiro, por sua vez, seria um modelo constitucionalista. Os instrumentos e direitos estão explicitamente colocados pela Constituição de 1988 e há pouca interferência do poder judiciário sobre as decisões. Diria que há menos ambigüidade do que no sistema norte-americano, ainda que reconheça existir extenso suporte legal que objetiva reduzir tais ambigüidades – com os relatórios obrigatórios, os inspetores gerais, o poder de *subpoena*, a lei de proteção dos *whistleblowers*, os vetos legislativos etc.

Numa análise comparativa mais genérica, o sistema norte-americano pode ser classificado como um modelo de controle horizontal com ênfase *nos processos de governo*. O que chamo de processos de governo diz respeito a dois aspectos: a) alocação

de recursos – determinação quantitativa e qualitativa de gastos a serem executados pelo governo; e b) a organização, estruturação e distribuição de cargos, agências e órgãos do poder executivo. São de mais longo prazo e afetam a estrutura do Estado.

No primeiro caso, a alocação de recursos, o congresso norte-americano tem papel fundamental na decisão sobre os gastos: é ele quem decide, em última instância, valores referenciais a serem despendidos pela administração e em que serão gastos esses valores. Durante as discussões no Congresso sobre essa alocação, é permitido questionar resultados anteriores e buscar promessas do governo quanto a desempenhos futuros. De forma que o controle se realiza durante as audiências de apropriação, para que o governo preste contas com mais clareza – e mais cooperativamente – das atividades de governo em determinado ano.

No caso da organização da estrutura administrativa, é uma atividade contínua e seus resultados podem ser, assim, continuamente reavaliados pelo congresso. O mesmo não ocorre no sentido contrário – o poder executivo não pode interferir na organização e na estrutura do poder legislativo. É uma assimetria que favorece aquele menos dotado de informações, o congresso, a influenciar os trabalhos do mais favorecido. Embora teoricamente se possa esperar mais a cooperação em tais sistemas, isso só pode ser avaliado se consideradas situações em que outras variáveis operem: por exemplo, um governo unificado certamente pode gerar mais cooperação, mas um governo dividido poderá gerar mais conflito, como impasses e a falta de tomada de decisões.

Por sua vez, o Congresso brasileiro trabalharia com ênfase nas *atividades de governo*. As atividades são pontuais, de curto prazo e o controle não afeta a estrutura, senão alguns procedimentos da burocracia estatal. No aspecto de processos de governo, o congresso brasileiro tem prerrogativas bastante diminutas. Não somente é constitucionalmente proibido de opinar, alterar, determinar a estrutura do poder executivo, seus órgãos, agências e cargos, como a alocação de recursos é feita de maneira praticamente unilateral: o executivo envia o orçamento, que pode ser apenas emendado pelos parlamentares e, depois de aprovado pelo congresso, esse orçamento pode ou não ser executado pelo poder executivo. Ainda que alterações nessa proposta aprovada – como remanejamentos e suplementações – tenham de ser aprovadas pelo

congresso, a suspensão de gastos não necessita. Portanto, em termos de prerrogativas formais para alterar os processos de governo, o Congresso brasileiro é mais cerceado.

De outro lado, o Congresso brasileiro, além do poder de veto em questões orçamentárias, tem amplos instrumentos para correção de assimetrias informacionais, cujo acionamento se dá a partir dos indivíduos, e não de grupos, o que facilita seu uso; e que são mais numerosos do que os norte-americanos. De forma que caracterizo o sistema brasileiro como um sistema cuja ênfase, em vez de dar-se nos processos de governo, dá-se nas atividades de governo e é, portanto, um *sistema pontual*: ele está muito mais preparado para obter informações e influenciar em atividades pontuais ou de curto prazo, do que nos processos mais amplos e de mais longo prazo.

De forma que, resumindo esses dois elementos importantes dos sistemas de controle dos dois países – campo legal em que operam e a ênfase dada no processo de controle -, tem-se dois modelos distintos: um jurisdicional com ênfase nos processos de governo (EUA) e um sistema constitucional com ênfase nas atividades de governo (Brasil). O quadro 4.1. traz um resumo das características dos dois países, comparativamente, e inclui, além desses dois aspectos, os instrumentos de controle disponíveis em cada país e os temas mais relevantes na agenda.

No cômputo geral, além de constituírem-se como modelos distintos de controle, pode-se afirmar que Brasil e EUA, embora apresentem um volume muito distinto de controle quando os instrumentos são analisados separadamente, têm um nível de atividade semelhante – lembrando que com ênfases distintas. As audiências públicas, em 30 anos, ultrapassaram 47 mil, nos EUA; e em 16 anos, no Brasil, chegaram a cerca de 1.500. Mas se tomarmos outros instrumentos, como requerimentos de informação, temos o contrário: o Brasil teve, em 16 anos, mais de 18 mil pedidos de documentos e informações, enquanto os EUA usam o instrumento esporadicamente. Nos EUA, não há proposta de fiscalização e controle e autoridades não são chamadas a plenário. Assim, são operacionalmente distintos, mas ambos os sistemas acionam constantemente os instrumentos disponíveis.

Na discussão sobre quais os temas relevantes para o controle realizado pelo poder legislativo, os dois congressos apresentam agendas distintas: nos EUA, defesa e gestão



governamental são grandes prioridades, enquanto no Brasil são a economia e a infraestrutura, seguidos por temas sociais como educação e saúde. Isso reflete as condicionalidades distintas a que estão sujeitos os dois países e que refletem o grau de desenvolvimento e as histórias das duas nações. Note-se que os dados não conseguem ver o nível de conflito – se intenso ou brando – ou, ainda, se as audiências e instrumentos fazem a apologia dos programas ou se o objetivo é cortá-los. São apenas temas considerados “relevantes” porque estão na agenda, em debate, mas somente um trabalho qualitativo poderia identificar os objetivos dos atores particulares e a intensidade do conflito.

Além de haver uma escolha explícita de temas, que se mediu pelo assunto tratado nas audiências, pode-se perceber, nos dois sistemas, temas sobre os quais o congresso não quer/ pode interferir. No caso brasileiro, em contraste com o caso norte-americano, as nomeações de autoridade revelam o quão restritas são as áreas/ temas/ cargos em que o congresso pode atuar. São excluídas, por exemplo, as áreas militar e diplomática. A pergunta é: estão excluídas porque são áreas delicadas, estratégicas, em que o congresso decide não opinar e delegar ao executivo o poder de decidir, resguardando-se o poder de inquirir posteriormente o executivo sobre as decisões; ou é de fato uma decisão do executivo de não abrir mão de prerrogativas e não permitir a perda de jurisdição?

A primeira resposta pode ser verdade para o tema da diplomacia – uma vez que existem inúmeros controles sobre o tema do comércio exterior e integração regional, por exemplo. Mas com relação aos militares, parece mais convincente o argumento de que é um poder unilateral não do executivo, mas da corporação, organizar-se como instituição, longe dos olhos do parlamento. Parece mais um caso de insulamento, a partir do poder concentrado que possui o grupo de proteger-se das instâncias externas, seja do Congresso, seja do próprio presidente, já que esse somente nomeia os oficiais de alta patente e todo o processo de ascensão é regido por normas internas. De outro lado, as forças armadas evitariam a exposição e comumente se adiantariam e proveriam as informações e documentos de maneira informal, diretamente aos parlamentares e suas assessorias, de modo a evitar exposição e desgaste junto à opinião pública.

Assim, concluídas as demonstrações formais sobre os sistemas de controle dos dois países e introduzidos dados empíricos mais gerais, passo, nos próximos 3 capítulos, a testar as hipóteses de trabalho.

Quadro 4.1. Quadro-resumo do controle horizontal no Brasil e nos EUA\*

	EUA	Brasil
<b>CAMPO LEGAL</b>		
Amparo Constitucional	Não	Sim
Amparo Judicial	Sim	Não
<b>ESTILO</b>		
Processual – processos de governo	Sim +	Sim -
Pontual – atividades de governo	Sim -	Sim +
<b>LEGISLAÇÃO</b>		
Proteção a servidores que denunciam irregularidades	Sim	Não
Veto Legislativo	Sim	Não
<b>PROCESSOS</b>		
Apropriação mandatória de recursos	Sim	Não
Autorização para criação, reestruturação ou extinção de órgãos e agências	Sim	Não
Confirmação de Autoridades	Sim +	Sim -
Impeachment do presidente	Sim	Sim
Impeachment de outras autoridades	Sim	Não
Comissões <i>ad hoc</i> de investigações	Sim	Sim
<b>INSTRUMENTOS</b>		
Audiências Públicas	Sim	Sim
Requerimentos de Informação	Sim -	Sim +
Propostas de Fiscalização e Controle (Oversight Bills)	Não	Sim
Convocações de Ministros no Plenário	Não	Sim
Convocações de Ministros nas Comissões	Sim***	Sim
<b>AGÊNCIAS DE APOIO</b>		
Instituição de Auditoria Superior	Sim	Sim
Consultoria técnica especializada em Orçamento	Sim	Sim
Consultoria técnica especializada em temas gerais	Sim	Sim
<b>TEMAS PREFERIDOS (3+)</b>		
Sociais	Não	Sim
Econômicos	Não	Sim
Relações Exteriores, ênfase no comércio	Sim -	Sim +
Relações Exteriores, ênfase em conflitos	Sim	Não

\* Os sinais ao lado indicam a intensidade do uso, de um país comparativamente ao outro. Assim, se um sinal de (+) está ao lado, significa que seu uso é mais intenso (volume maior) do que no outro. O sinal de (-) representa menos intensidade.

\*\*Não existe sua computação em separado. Estão no cômputo de audiências públicas.

## 5. Afiliação Partidária, Ciclos eleitorais e Controle Horizontal

Recapitulados os modelos de controle distintos dos dois países, os quais apesar disso guardam algumas semelhanças que permitem a comparação, dedico-me, nos próximos três capítulos, ao teste das hipóteses apresentadas na parte teórica.

Neste capítulo 5, apresento o teste das três primeiras hipóteses: a de que o volume de controle independe de afiliação partidária e/ ou preferência ideológica (H1); e de que tipo e volume do controle legislativo são afetados por ciclos eleitorais (H2 e H3). Entretanto, considero relevante recuperar também a discussão metodológica apenas iniciada na introdução, com maior detalhamento das variáveis dependentes e independentes, do banco de dados elaborado e também dos critérios utilizados para a classificação das propostas, especialmente para o caso brasileiro. Assim, a discussão realizada nos próximos capítulos será esclarecida pelos critérios utilizados na pesquisa.

O capítulo terá quatro seções. A primeira recupera a metodologia e as técnicas de pesquisa utilizadas, além de aprofundar a descrição dos dados. A segunda traz o teste da primeira hipótese (sobre volume e afiliação partidária e/ ou ideológica), a terceira o teste da segunda hipótese (sobre volume e ciclos eleitorais) e a quarta seção traz o teste da terceira hipótese (sobre tipo de controle e ciclos eleitorais).

### 5.1. Um pouco mais sobre metodologia

**O período** Como afirmei na introdução, essa é uma análise binária de Brasil e Estados Unidos. No Brasil, o período compreendido vai de 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2004, tendo como marco a Constituição Federal de 1988. Para os EUA, a análise centra-se no período entre 1973 e 2000, e o marco são as últimas reformas organizacionais empreendidas em 1970 e complementadas pelas leis ordinárias até 1974. Ou seja, busquei, em ambos os países, um marco institucional que tivesse afetado de maneira profunda as estratégias e incentivos para os parlamentares praticarem o controle.

***Os instrumentos de controle*** Os casos selecionados baseiam-se em instrumentos de *controle formais e de caráter continuado, assim definidos constitucional ou legalmente*. Ficaram excluídos os instrumentos que têm natureza transitória, como comissões investigativas especiais e comissões parlamentares de inquérito, e também os instrumentos de controle orçamentário e fiscal *strictu sensu*, de aprovação de contas do presidente, por exemplo. Entretanto, o acompanhamento da política fiscal e do planejamento e execução orçamentários, no sentido amplo, estão contemplados nos instrumentos selecionados, porque esses atuam numa extensa margem temática de interesses dos parlamentares.

Assim, a seleção dos instrumentos foi feita levando-se em conta: a) seu caráter formal, ou seja, instrumentos de controle manifesto; b) o uso freqüente do instrumento – para que se tivesse uma quantidade tal que fosse possível sua classificação e validade nas generalizações; c) estarem dedicados ao acompanhamento das atividades de governo e da burocracia, não exclusivamente do ponto de vista investigativo, mas com o fim de coletar informações – elaboração, implementação, monitoramento de políticas e, e.g., de carreiras e gastos – e acompanhar a evolução dos seus resultados.

Nos EUA, selecionei um instrumento específico: as audiências públicas. Elas atendem aos requisitos da formalidade, continuidade, uso regular e acompanhamento e vigilância das atividades de governo e de sua burocracia, inclusive correção de assimetria informacional. Na literatura sobre controle horizontal, é a principal variável usada, e como visto no capítulo anterior, é considerada uma das formas mais importantes e eficazes de controle. Além disso, alguns dos instrumentos selecionados para o Brasil inexistem nos EUA - os requerimentos de informação (*resolutions of inquiry*), e.g., são parcamente utilizados (Oleszek, 2002) – e as audiências públicas concentram atividades que no Brasil estão dispersas em diferentes instrumentos.

No Brasil, selecionei quatro instrumentos específicos, que atendem aos mesmos critérios: convocação de autoridades; requerimentos de informação; audiências públicas; propostas de fiscalização e controle. As audiências públicas selecionadas excluem as relativas a confirmações de autoridades, que somaram 882 entre 1988 e 2002 (Lemos e Llanos, 2005). Embora a seleção não englobe todas as iniciativas possíveis de controle nos dois congressos, são instrumentos utilizados regularmente e cuja identificação e

classificação é possível, por serem manifestos. Além disso, trazem informações pouco analisadas, porque o critério do grau de controvérsia ou de publicidade não são levados em conta. Assim, a análise captura muito da desconhecida e rotineira atividade congressual do controle do poder executivo.

*As técnicas e os dados* Foram utilizadas técnicas qualitativas e quantitativas. Dentre as técnicas qualitativas, foram consultadas as legislações, constituições, leis e manuais de controle dos dois países para a identificação, descrição e análise das regras e prerrogativas de controle nos dois Congressos e os arquivos históricos consultados, em casos de dúvidas. No caso do Brasil, as audiências públicas do Senado realizadas entre 1988 e 1994 foram coletadas a partir do arquivo histórico, porque não havia disponibilidade eletrônica desses dados. Foram também realizadas entrevistas face-a-face com perguntas abertas em profundidade com políticos e com as burocracias legislativa e executiva dos dois países e de instituições não-estatais que operam nos congressos. As entrevistas nos EUA foram conduzidas entre maio e setembro de 2004 (Apêndice D). No Brasil, entre junho e novembro de 2005 (Apêndice E).

A filosofia da análise quantitativa e a de entrevistas são muito diferentes: a primeira se basearia em princípios racionais positivistas e na padronização, e a segunda em abordagem interpretativa (Rubin e Rubin, 1995:32-35). Entretanto, as entrevistas ajudaram a esclarecer pontos que não entendia dos estatutos, interpretar dados e explicar comportamentos não-manifestos. Especialmente para o sistema norte-americano, foi útil, como estrangeira, para entender pontos pouco claros nas definições formais. Embora o objetivo não fosse, nas entrevistas, ter uma amostra representativa, tentei, sempre que possível, manter o equilíbrio entre as casas, entre os partidos, antigüidade, comissões e regiões.

Quanto aos bancos de dados, elaborei extenso banco de dados, entre 2003 e 2005, que conta com 3.114 casos de controle no Brasil com variáveis qualitativas e quantitativas, como: a) tipos de instrumento e seu número; b) partido do autor da proposição; c) se fazem parte da base de governo; d) espectro ideológico do partido do proponente; e) datas de apresentação e da última ação; f) casa legislativa onde ocorre o controle; g) situação – se tramita ou foi arquivada; h) estado do proponente; i) razão do arquivamento; j) ministro/ autoridade controlado; k) presidente controlado; l) partido do

presidente; m) calendário eleitoral; n) calendário do mandato (se é lua-de-mel); o) tamanho do apoio no congresso, com base no controle de ministérios; p) classificação quanto a se o controle é concentrado em grupo ou se é difuso; q) classificação quanto a se o controle é nacional ou local; r) controle do tipo alarme ou patrulha; s) data da alimentação; t) origem do dado; u) alimentador da informação; v) data da revisão do caso; x) ementa da proposta/ audiência realizada; y) popularidade presidencial; z) organização legislativa (se comissão ou plenário).

O levantamento dos casos foi realizado a partir dos sistemas de informação legislativa do Senado e da Câmara Federal, complementados por notas taquigráficas cedidas pela Secretaria de Taquigrafia da Câmara, arquivos históricos com as publicações do Diário do Senado Federal e Diário do Congresso Nacional e os Relatórios da Presidência de ambas as Casas legislativas brasileiras. Adiante, na parte referente às variáveis dependentes e independentes, retorno à descrição mais detalhada de alguns dos itens acima relacionados.

A base de dados norte-americana foi montada com dados disponíveis pelo *Presidency Research Project* e *Policy Agendas Project*, e complementados com relatórios do *Congressional Research Service* (CRS), pesquisas do USA Gallup e pesquisas realizadas na Biblioteca do Congresso norte-americano entre agosto de 2003 e agosto de 2004. Ela conta com 46.607 audiências públicas realizadas entre 1973 e 2000 e também traz variáveis quantitativas e qualitativas: a) mês e ano da audiência; b) presidente controlado; c) popularidade do presidente (negativa, positiva, apoio); d) calendário do mandato (lua de mel); e) calendário eleitoral; f) governo dividido; g) ano de guerra; h) maioria da Câmara (democrata ou republicana); i) maioria no Senado (democrata ou republicana); j) partido do presidente; h) gridlock; k) *Chadha*; l) casa legislativa onde ocorre o controle; m) comissão onde ocorre o controle; n) no. da legislatura em que ocorreu a audiência; o) no. de dias de controle; p) área temática.

Os dados do *Policy Agendas Project* foram coletados originalmente por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, com o apoio da *National Science Foundation* e distribuídos pelo Centro de Política Americana e Política Pública da Universidade de Washington. Os autores alertam para o fato de que algumas audiências não foram

publicizadas – por discricionariedade do presidente da comissão, porque foram realizadas durante sessões executivas, por serem investigativas que lidam com questões de privacidade pessoal ou de segurança nacional, por exemplo – e, portanto, o banco não contém todas as audiências, mas todas as que foram publicadas pelo Congresso. Mas esse problema é muito pequeno para o período pós-1972, o que significa que a parte que utilizo é bastante fidedigna.

Os dados do banco incluem o total de audiências realizadas, inclusive as legislativas. Assim, para a análise que faço do controle, eventualmente utilizo esse total, porque estudos apontam que 25% de todas as atividades comissionais envolvem algum tipo de atividade de controle (Davidson e Hardy, 1987). Entretanto, para uma análise mais precisa, defini como parâmetro um subconjunto desse banco com 4.848 audiências públicas, com as audiências realizadas somente nas comissões que tinham/ têm prerrogativas explícitas de controle horizontal. São elas:

- a) da Câmara: *District of Columbia Committee* (1947-1994), que se tornou subcomissão do *Government Reform and Oversight Committee*, em 1995; *Government Reform and Oversight Committee (Government Operations Committee)*, de 1953-1992; e *Expenditures in the Executive Departments*, 1947-1952); *House Oversight Committee (House Administration Committee* 1947-1994); *Post Office and Civil Service Committee* (1947-1994) (juntou-se ao *Government Reform and Oversight*, em 1995);
- b) Do Senado: *Governmental Affairs Committee (Government Operations* 1953-1977; *Expenditures in the Executive Departments* 1947-1953); *Post Office and Civil Service Committee* (1949-1976) (jurisdição mudou para *Government Reform and Oversight Committee*, em 1977, *Civil Service*, 1947-1949); *Committee on District of Columbia* (1947-1976), cuja jurisdição mudou para o *Government Reform and Oversight Committee*, em 1977.

Esses dados subestimam o controle realizado, uma vez que estão excluídas as audiências de controle que ocorrem em todas as demais comissões permanentes, mas é

um parâmetro confiável do controle e, do ponto de vista da quantidade, permite generalizações.

Com relação ao tipo de controle, usei a amostra elaborada por Balla e Deering (2001) a partir do mesmo *Policy Agendas Project*. Sua amostra diz respeito a quatro comissões em cada casa legislativa, dentre as quais a de Reforma do Governo e Controle, em seis anos (1979, 1980, 1987, 1988, 1995, 1996), totalizando 2.451 audiências públicas.

*As variáveis dependentes* As hipóteses formuladas no capítulo teórico propõem duas variáveis dependentes: *volume do controle* e *tipo de controle*.

Entendo *volume do controle* como a quantidade numérica (N) de instrumentos de controle horizontal apresentada em cada país. Para a análise do controle nos EUA, são utilizadas todas as audiências públicas ocorridas entre 1973 e 2000 (N=46.607) ou o subconjunto de audiências ocorridas em comissões exclusivas de controle (N=4.848) e sempre indico quando uso um ou outro conjunto de dados.

Para a análise do controle no Brasil, a totalidade do banco soma 3.114 casos de controle, que representam a totalidade das audiências públicas (N=1.495), das convocações de autoridades em plenário (N=344) e das propostas de fiscalização e controle (N=353); e amostra aleatória probabilística dos requerimentos de informação (N=922), com margem de erro de 5%. No caso do Senado Federal, o universo de requerimentos era 3.882 e a amostra definida foi de 469; na Câmara dos Deputados, o universo era de 15.341, e a amostra ficou definida em 453 requerimentos. Não foi possível coletar os dados de audiências públicas para a Câmara dos Deputados, de 1988 a 1994.

Algumas situações não permitirão usar a totalidade dos casos – por exemplo, no que disser respeito à afiliação partidária do proponente, porque, nesse caso, as ementas das audiências públicas não mencionavam os autores dos requerimentos. Em outras situações, como estarei verificando somente volume, poderei incluir a totalidade dos requerimentos de informação, porque o banco foi montado com uma amostra somente para a questão das classificações qualitativas, especialmente no que se refere ao tipo de controle. Em todos os casos, explicitarei qual os dados utilizados e o total utilizado.



A segunda variável dependente é o *tipo de controle*. Ela baseia-se na classificação de McCubbins e Schwarz (1984), de controles do tipo patrulha ou alarme, a distinção mais usada nos EUA para classificar os controles, e ainda não aplicada ao caso brasileiro. As patrulhas - *police patrol* - seriam de iniciativa própria, com caráter centralizado, ativo e direto, para o exame rotineiro das atividades de órgãos governamentais e custos recaem predominantemente sobre o congresso.

Os alarmes de incêndio - *fire alarms* - seriam movidos por circunstâncias e de caráter imediatista, mais descentralizados e demandariam menos intervenção direta e ativa. Os custos informacionais recairiam sobre os diversos agentes que levam a informação ao Congresso, inclusive o próprio executivo.

Para realizar a classificação no Brasil, analisei a ementa de cada um dos casos, partindo do pressuposto de que o *tipo de controle* e *tipo de instrumento* são distintos: todos os instrumentos podem ser utilizados para ambos os tipos de controle, tanto de alarme quanto de patrulha. Aberbach (1990) refere-se a todas as audiências públicas como sendo de patrulha, mas essa asserção é contestável, porque muitas das audiências públicas que ocorrem no congresso são motivadas por eventos pontuais (Cameron e Rosendorff, 1993).

Não é uma tarefa fácil classificar, visto que muitas vezes um controle “parece” rotineiro, mas pode ter resultado de uma denúncia feita privadamente a um parlamentar. Ou pode parecer um “alarme” quando, na verdade, se encontra inserido num processo de controle continuado das atividades de governo. Para enfrentar esse dilema, adotei alguns critérios, de forma a isolar todas as características possíveis de alarme e, não se encaixando, foi a proposta classificada como patrulha. Esses critérios são adaptados daqueles utilizados por Balla e Deering (2001) na classificação que fizeram de audiências nos EUA e que se baseia no estímulo para a sua realização, se evento externo ou atividade rotineira:

- a) sempre que houvesse uma referência direta, na justificção do procedimento, a notícia de jornal ou a denúncia, o controle seria classificado como “alarme”;

- b) se houvesse a ligação com um evento especial, ainda que sem referência à mídia ou outro denunciante, também seria “alarme” (e.g., vazamento de óleo na Baía da Guanabara, mortes violentas no campo, epidemia de dengue etc.);
- c) “alarmes” estão ligados a problemas específicos, e não genéricos. Assim, um controle sobre a fiscalização dos gastos em educação de um município X é um “alarme”, enquanto um controle sobre o gasto orçamentário do Ministério da Educação é um problema geral – portanto, uma “patrulha”;
- d) controles que se referem a relatórios ou procedimentos de *accountability* obrigatórios por lei não são “alarmes”, e sim “patrulhas” – e.g., audiências públicas com o presidente do Banco Central para apresentação de relatórios trimestrais, segundo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) a descrição dos testemunhos ajudam a indicar o tipo de controle efetuado. Se a audiência está organizada com um sociólogo convidado a depor em audiência pública sobre a situação de violência nas prisões no Brasil indicaria uma audiência do tipo “patrulha”, assim como economistas para analisar crises econômicas globais; se o convidado é um diretor de presídio que falará da mesma situação, ou um economista do ministério da fazenda que falará das estimativas de crescimento no meio da crise global, então o controle é do tipo “alarme”.

***As variáveis independentes*** São sete as variáveis independentes propostas no capítulo teórico, que estão entre as mais usadas nos estudos legislativos. Envolve questões individuais, institucionais e conjunturais:

- a) partido político. Para o Brasil, o partido do proponente, já que as iniciativas são individuais. Nos EUA, o partido que controla a casa legislativa, porque ali as iniciativas são marcadas pelo partido com maioria (teoria do cartel legislativo);
- b) ciclo eleitoral, para medir o efeito da proximidade das eleições. No Brasil e nos EUA, de 1º de maio a 31 de outubro de cada ano eleitoral (cada 4 anos), os seis meses que antecedem as eleições. Embora no Brasil a data varie, por ser o terceiro domingo de outubro e haver a possibilidade de segundo turno, adotei o

- mês inteiro. Nos EUA, as eleições ocorrem sempre na primeira terça-feira de novembro.
- c) bicameralismo, ou a casa onde ocorre o controle horizontal.
  - d) organização legislativa. Definido pelo *locus* onde ocorre o controle dentro da instituição legislativa, se no plenário ou na comissão. Somente para o Brasil, uma vez que nos EUA todas as audiências ocorrem nas comissões.
  - e) governo dividido. Nos EUA, se o partido que controla a presidência é o mesmo que controla uma das casas legislativas (unificado) ou se é diferente (dividido). No Brasil, uso o tamanho da cobertura política do ministério, expressados em termos de cadeiras na Câmara dos Deputados. Vai de um máximo de 93% (primeiro gabinete de Sarney, escolhido por Tancredo Neves) a um mínimo de 26,2% (terceiro gabinete de Collor, baseado somente no PFL e PDS). Fonte: Amorim Neto 2004.
  - f) apoio presidencial, diferença entre a popularidade positiva e a negativa do presidente, e não do governo. Para os EUA, pesquisas USA Gallup. Quando houve mais de uma pesquisa por mês, foi calculada média. No Brasil, dados de Pereira, Power e Rennó (2005), para 1988 a 1998, que representam a média das pesquisas Ibope, DataFolha e VoxPopuli para 1995-1998 e DataFolha para 1988-1994. Completei os dados com DataFolha de 1999-2002 e médias de DataFolha e CNI/Ibope para 2003-2004 (correlação de 0,79);
  - g) período de lua-de-mel, definido como os seis meses iniciais do mandato presidencial. Em caso de reeleição do presidente, não há período de lua de mel (computa-se como período normal de mandato).

O Livro de Códigos do Brasil (Apêndice F) e o Livro de Códigos dos EUA (Apêndice G) trazem o detalhamento de todas as variáveis, bem como o cálculo das amostras e outras informações sobre a coleta de dados. A discussão do capítulo 2 trouxe as questões teóricas que explicitam as relações entre essas variáveis e a produção de leis, o uso de medidas provisórias ou a atividade de controle legislativo e que retomarei na análise dos dados, a partir da próxima seção, nesse e nos próximos capítulos.

## 5.2. Teste 1: afiliação partidária e/ ou ideologia e controle horizontal

A primeira hipótese, da racionalidade restrita, parte do princípio de que os membros do congresso procuram resultados e apoios que possam ajudá-los a reeleger-se, sem custos associados ou a um custo baixo. Criticar o executivo pode gerar créditos e ter baixos custos, especialmente se a informação recai sobre outro agente e ele não é acusado de inviabilizar políticas públicas.

Além disso, se o parlamentar percebe que a crítica é relevante para o eleitor, esse é mais um incentivo para que se comporte de maneira a controlar o executivo, ainda que seja não com a finalidade explícita do controle, mas para criar um estereótipo junto a sua base. Assim, a hipótese é a de que *todos os parlamentares promoverão a atividade de controle, independentemente da afiliação partidária e/ou preferência ideológica (H1)*. Embora em geral essa asseção seja analisada como egoística, na verdade pode constituir-se como o elemento-chave da “conexão eleitoral” entre eleitos e eleitores e representar, dessa forma, a concretização da *accountability* vertical, ou da representação legítima dos interesses do eleitorado.

O partido político, nessa análise, é apenas vetor ideológico-programático: não se busca a posição do partido com relação ao governo, hipótese a ser testada posteriormente. Aqui se atende unicamente à questão de que os indivíduos agem a-partidariamente no que diz respeito ao volume do controle, no geral, e que o controle independe da adoção de ideologias ou programas, a despeito de, programaticamente, alguns poderem estar mais comprometidos com o controle governamental do que outros.

A hipótese é comprovada tanto no Brasil quanto nos EUA. No primeiro, foram utilizados somente três instrumentos na análise, porque os relatórios da presidência para os anos utilizados, nas ementas das audiências públicas, não traziam o número do requerimento nem seu autor. Sem esses dados, não pude buscar a origem partidária da audiência pública. Mas os 1.619 demais instrumentos oferecem um indicador confiável da atividade dos partidos: todos os partidos, ao longo do espectro ideológico, e independentemente de pertencerem a organizações menores ou maiores, apresentaram atividade de controle legislativo, embora com maior concentração de atividade no

espectro à esquerda. Foram 28% de propostas no centro, 49% na esquerda e 22% na direita (tabela 5.1.).

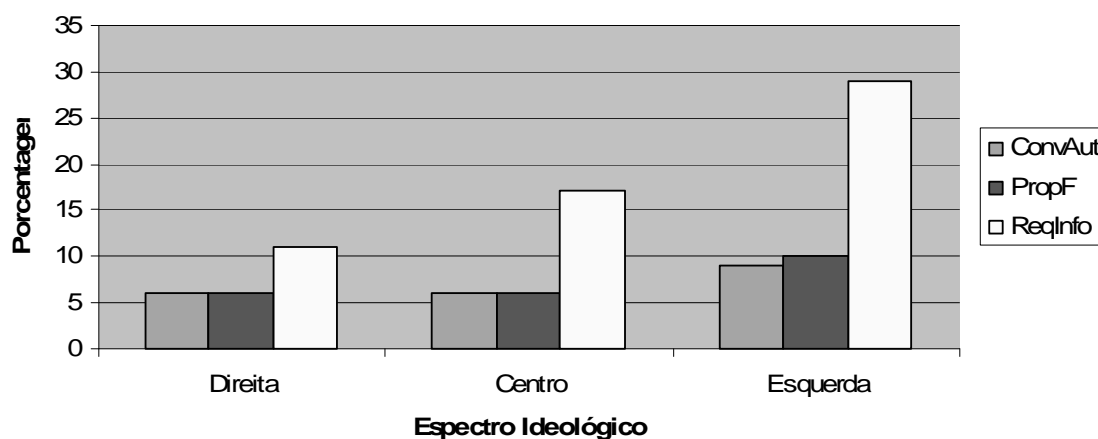
A primeira tentativa de classificação distinguiu partidos grandes e pequenos; e de direita, esquerda, centro. Essas classificações, entretanto, não são confiáveis para todo o período se diversos controles não são adotados: quanto ao tamanho, partidos pequenos no início da década de 90 eram partidos grandes no final do período analisado, em 2004, como é o caso do PT e PL; e partidos grandes no início da década tinham minguado ou mesmo desaparecido em 2004, como PP, PDS, PPB, o que torna a análise problemática. Além disso, como as regras para pertencimento a partido são flexíveis, permitindo o trânsito entre partidos sem a perda do mandato, a mudança de partido é uma prática comum que acaba influenciando seu tamanho: em períodos iniciais de governo federal, há intensa movimentação; o mesmo ocorre nos anos finais de governo, onde há grande acomodação política (Melo, 2000).

Tabela 5.1. Distribuição de controles por partidos políticos e espectro ideológico, Brasil, 1988-2004\*

	Convocação de Autoridades	Propostas de Fiscalização e Controle	Requerimentos de Informação	Total (N)	Total (%)
Direita PFL-PL-PP-PPB-PTB	82	84	158	324	20%
Direita Pequenos PDC-PRN-PMN-PPR-PST-PSC	15	9	13	37	2%
Centro PMDB-PSDB	92	81	276	449	28%
Esquerda PT-PDT-PPS-PSB	146	134	445	775	45%
Esquerda Pequenos PcdoB-PCB-PSTU-PV	6	30	23	59	4%
Missing	1	3	4	8	0%
Comissões	2	12	3	17	1%
<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>353</b>	<b>922</b>	<b>1619</b>	<b>100%</b>

\* Excluídas audiências públicas, por falta de informação sobre autor da proposta.

Do ponto de vista da distinção esquerda-centro-direita, igualmente há controvérsia, especialmente do que distingue o centro – PMDB e PSDB – dos demais partidos. Entretanto, agregando-se os dados em somente três categorias, e não em cinco, como se vê na figura 5.1., pode-se eliminar essas ambigüidades – inclusive porque estudos apontam para o fato de que mudanças partidárias ocorrem dentro do mesmo espectro (Ranulfo, 2000). Utilizando-se assim uma distinção corrente nos estudos legislativos no Brasil, pode-se verificar que se mantém a hipótese de que todo o espectro ideológico apresenta propostas de controle, independentemente do conteúdo ideológico de seus programas ou dos compromissos que seu partido assume.



N=1.619

Figura 5.1. Distribuição dos instrumentos de controle legislativo pelo espectro ideológico, Brasil, 1988-2004

A figura 5.1. aponta para uma convergência e para uma diferença relevantes. A convergência é a de que não há um instrumento preferido para o controle, por parte dos partidos. Todos usam dos instrumentos formais disponíveis da mesma maneira, não havendo uma estratégia diferenciada de uso de instrumento por partido. A diferença relevante é a de que os partidos de esquerda apresentam mais propostas de controle. Para esse aspecto, será interessante observar o resultado do teste de hipótese 8, quanto ao pertencimento do partido à base do governo.

Entretanto, como a esquerda somente chegou ao poder como partido do presidente em 2002, com a eleição de Lula, parece razoável perguntar se, durante seu tempo como

oposição, ou 14 anos de um total de 16 aqui analisados, o PT teve um papel importante no controle legislativo, e se o PSDB foi menos ativo por ter sido partido do presidente durante oito anos. Essa análise se dará no capítulo 7, quando estiver tratando não da atividade dos partidos políticos dentro do congresso, mas da relação dos partidos no congresso com o poder executivo. Por enquanto, cabe concluir que, no Brasil, todos os partidos apresentaram propostas de controle; e os de esquerda apresentaram mais propostas do que os de centro e direita.

O que ocorre nos EUA? Para esse teste, foi utilizado o subconjunto de audiências públicas das sete comissões específicas do controle descrito na seção anterior, aquelas que detêm a prerrogativa explícita de controle sobre as atividades de governo. Elas representam 10.2% do total das 47 mil audiências públicas, ou 4.848 audiências. Mas preferi optar pela parcimônia do que optar pelo excesso: utilizar o universo traria controvérsias e especulações sobre se fossem descontados da análise os casos legislativos *strictu sensu*. Por isso, a opção pelas audiências realizadas no *locus* específico: as conclusões daqui derivadas serão, certa e irrefutavelmente, de controle; acredito que pelo número significativo, podem ser generalizadas para os 25% de controle que são exercidos nas outras instâncias.

O total de 4.848 audiências públicas de controle realizadas nessas comissões entre 1973 e 2000 demonstra que, independentemente de quem controla a casa legislativa – se o partido democrata ou o partido republicano, se progressistas ou conservadores – haverá apresentação de propostas de controle. Nos EUA, diferentemente do Brasil, as propostas de controle não são individualmente apresentadas – elas são o resultado seja da ação de um indivíduo específico, o presidente de comissão, ou da maioria dos membros da comissão. Assim, as propostas representam a correlação de forças dentro do congresso ou, em outras palavras, refletem a preferência do partido majoritário na Casa. Se o partido democrata tem maioria numérica em determinada eleição, no congresso isso se traduzirá no controle total dos postos de liderança e da agenda. Por isso o indicador aqui não é o número de propostas apresentadas por parlamentares, segundo o partido político; mas o total de propostas apresentadas no período de domínio do partido democrata ou republicano.

A tabela 5.2. indica que há atividade de controle, independentemente de quem controla a casa legislativa. Aparentemente, os dados demonstram um viés democrata. Ocorre que no período estudado os democratas tiveram controle do congresso por muito mais tempo do que os republicanos: na Câmara, tiveram o controle de 1973 até 1994. No Senado, de 1973 a 1980 e de 1987 a 1994. Os republicanos assumiram o controle da Câmara em 1995 e o mantiveram até 2000; e no Senado, no período Reagan (1981-1988) e depois de 1995 até 2000.

Tabela 5.2. Distribuição de audiências de controle por partidos políticos (progressistas-conservadores), EUA, 1973-2000

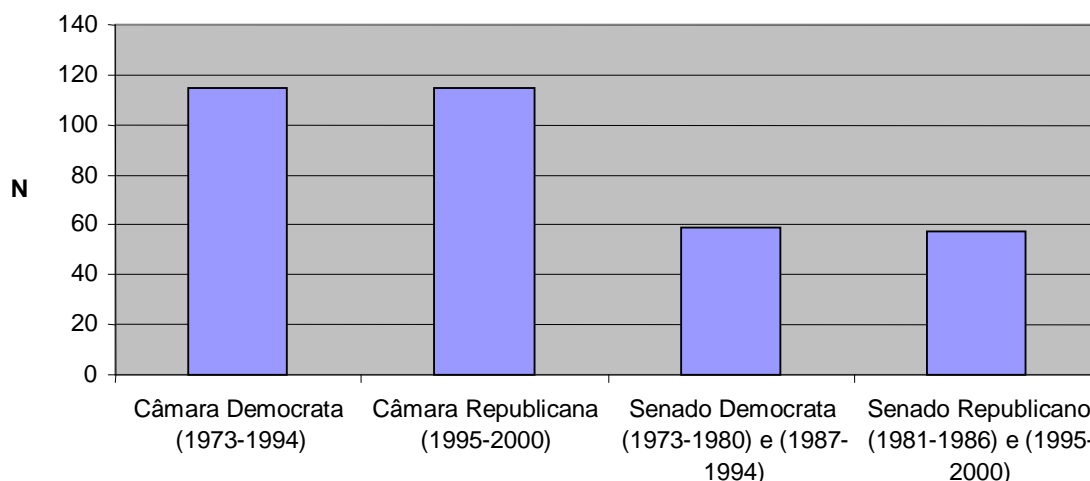
Partido	Total de Audiências Públicas (N)	Total de Audiências Públicas (%)
Progressistas (democratas)	3474	72
Conservadores (republicanos)	1374	28
Total	4848	100

Assim, o que parece uma dominância dos democratas é nada mais do que a ausência de controle por anos no poder. A figura 5.2. mostra como, no domínio das casas, ambos os partidos tiveram um desempenho muito semelhante. O gráfico representa o número de audiências de controle que aconteceram por ano, segundo a dominância partidária, e representa uma média, na Câmara, de 115 audiências de controle por ano sob o comando democrata e 115 audiências de controle por ano sob o controle republicano. No Senado, esse número é de 59 audiências de controle por ano sob o controle democrata, e de 57 audiências de controle por ano sob o controle republicano.

Se alguma tendência existe que distinga o controle não é o partido político que controla a casa legislativa, a despeito das acusações entre democratas e republicanos, de que uns controlam mais do que os outros, mas um declínio ao longo do tempo no controle exercido pelo Senado: houve uma diminuição de 5% do Senado democrata de 1973-1980 para o senado republicano de 1981-1986, declínio que persistiu no senado democrata de 1987-1994 em cerca de 3%, e que caiu ainda mais de 1995-2000, em cerca de 15%.



Alguns parlamentares democratas afirmam que os republicanos são mais partidários, avessos ao controle, não pensam na instituição; os republicanos, de seu lado, reivindicam exercerem mais controle do que os democratas<sup>133</sup>. Entretanto, no agregado dos números, não é verdade que os partidos se distingam muito.



N= 4848

Figura 5.2. Média mensal de controle segundo dominância partidária, EUA, 1973-2000

Como vimos nos dois países, o pertencimento a um determinado espectro ideológico – direita-centro-esquerda, no Brasil, e conservadores-progressistas, nos EUA – ou partido político não mantém uma correlação direta com as motivações para o exercício do controle legislativo. Isso implica em que todos os parlamentares apresentam o mesmo comportamento, independentemente de preferências ideológicas ou afiliações partidárias. Tal comportamento pode ser explicado por duas vias alternativas: ou todos têm um comportamento altamente institucionalizado, em que o partido tem um papel mínimo e o que realmente importa é a relação de conflito predita pelo sistema de separação de poderes; ou todos os parlamentares têm incentivos individuais para exercer o controle por questões ligadas ao exercício de seu mandato, demandas da base, questões ligadas à *accountability* vertical – conexão eleitoral.

<sup>133</sup> Entrevistas entre 15 de julho de 2004 e 05 de agosto de 2004, com os parlamentares democratas Henry Waxman (membro mais antigo da Comissão de Reforma do Governo), David Price, Loretta Sanchez e Jim McDermott; e staffers Janice Mays, Cathy Travis e Reid Stuntz. Do lado republicano, Carl Meacham, Allison Giles, Robert Rangel e Jennifer Safavian.

Certamente que pode haver uma combinação dos dois tipos de comportamento – o institucional, voltado para a atividade de controle como modalidade neutra das atividades de governo – mas acredito que, havendo conflitos entre esses comportamentos, ele se orientará mais pelos incentivos individuais voltados para o mercado eleitoral do que pelos incentivos institucionais. Passo, agora, ao teste da segunda hipótese, sobre ciclos eleitorais e volume do controle.

### 5.3. Teste 2: o calendário eleitoral afeta o volume de controle horizontal?

Como vimos no teste 1, o partido político e/ ou o espectro ideológico não têm uma relação direta com o volume de controle, que pode ser influenciado por outros elementos. Uma das influências aventadas nesse estudo é a interveniência do ciclo eleitoral sobre o uso de instrumentos de controle legislativo. A atividade legislativa, já se mostrou, diminui consideravelmente em anos eleitorais (Lemos, 2001; Mayhew, 1991). Existem diversos outros indicadores de comportamento parlamentar que apontam a importância que conferem às bases – como o número de viagens para o distrito, quantidade da correspondência expedida para os eleitores, busca de *pork* etc (Jacobson 2001, 30-35; Ames, 2002).

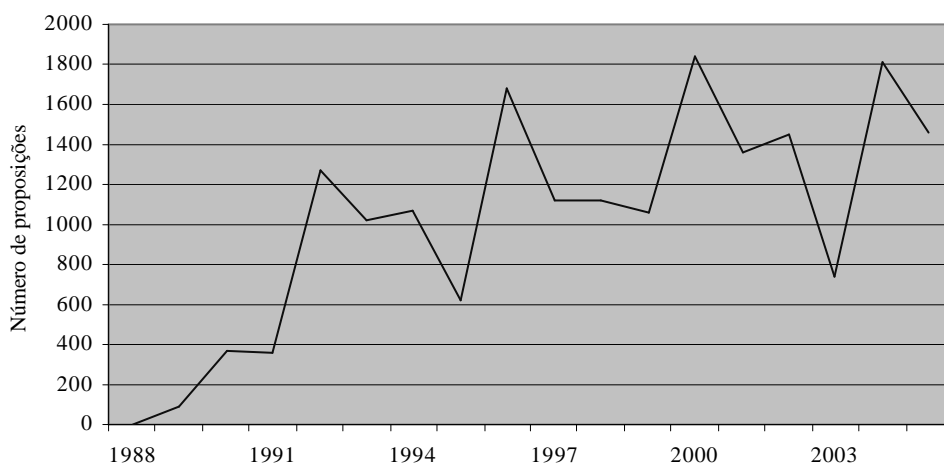
Assim, se o calendário eleitoral move necessariamente o parlamentar para suas bases, é razoável supor que a atividade de controle diminua consideravelmente em anos de campanha: o tempo é uma *commodity* valiosa e deve ser gasta na principal meta, que é a reeleição. É, portanto, razoável esperar que anos eleitorais afetem negativamente o controle, o que nos leva ao teste da H2, *o volume do controle é maior em anos não-eleitorais do que em anos eleitorais*.

No Brasil, esse dado se confirma prontamente. Tanto no uso de requerimentos de informação e audiências públicas, quanto para as convocações de autoridades e propostas de fiscalização e controle, nota-se a existência de ciclos no período compreendido entre 1988-2004. As figuras 5.3., 5.4. e 5.5. demonstram a existência de tais ciclos, e de que os anos eleitorais federais – 1989, 1994, 1998, 2002 – apresentam um impacto negativo no número de propostas de controle apresentados. Os requerimentos de informação e as audiências públicas são apresentadas separadamente

porque, como o volume dos requerimentos é bem maior do que de audiências, esse fato distorce o gráfico.

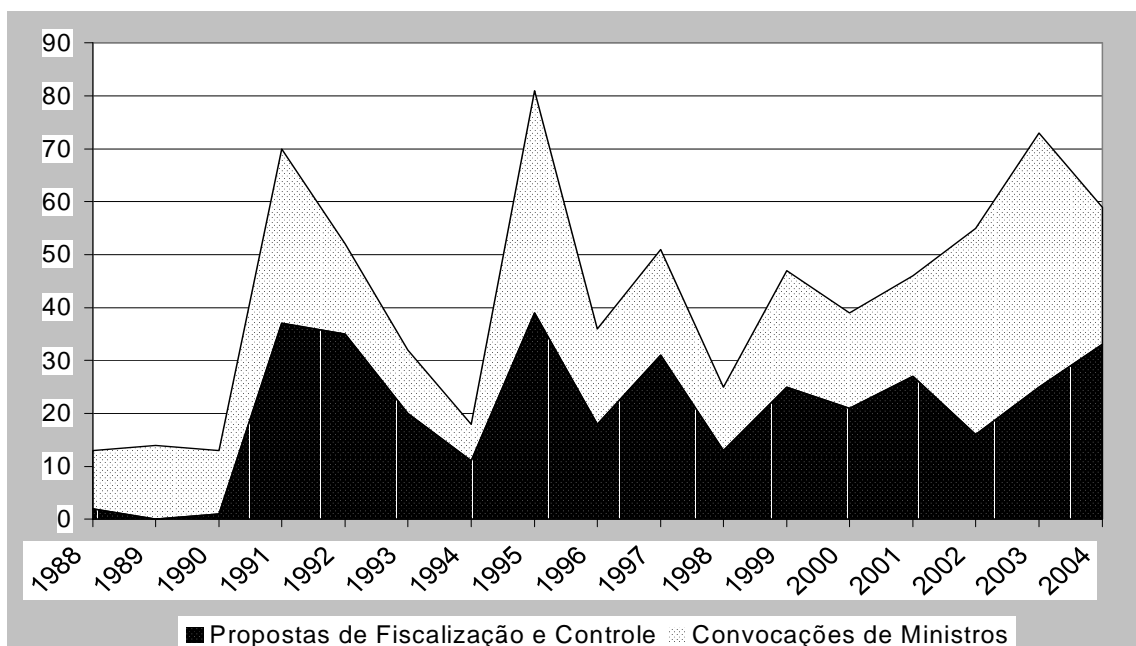
Os requerimentos de informação são os que demonstram com mais clareza o efeito do ciclo: a cada quatro anos, nos anos de 1994, 1998 e 2002, existe um impacto da agenda eleitoral. O ano de 1989, apesar de ser ano eleitoral, tem pequena atividade, talvez porque justamente seja um ano de transição e as instituições ainda não estão em seu pleno funcionamento.

Os gráficos coincidem na demonstração de que anos eleitorais não são anos de controle estreito. As propostas de fiscalização e controle e as convocações de autoridade acompanham a tendência dos requerimentos de informação, embora as convocações de ministros tenham mantido uma média estável no segundo governo de FHC, entre 1998 e 2002, e não tenham aparentemente sofrido os efeitos do ciclo. Entretanto, nos mesmos anos houve uma diminuição substancial no número de audiências públicas comissionais no Congresso: foram 210 audiências em 1999, 244 em 2000, 113 em 2001 e 62 em 2002, ou um decréscimo de 70%.



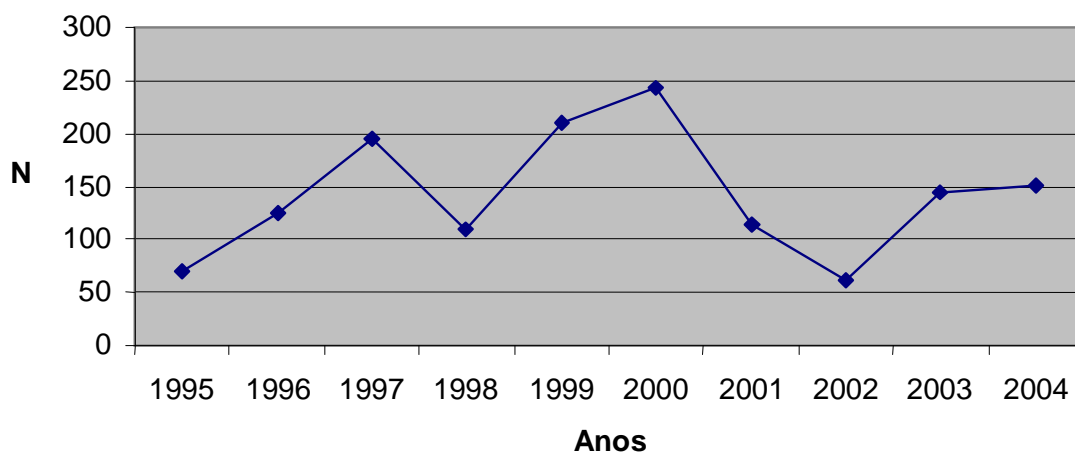
N=18.438

Figura 5.3. Ciclos eleitorais e requerimentos de informação, Brasil, 1988-2004



N= 353 (PFC) e 344 (Convocações)

Figura 5.4. Ciclos eleitorais e propostas de fiscalização e controle e convocação de ministros, Brasil, 1988-2004



N=1.495

Figura 5.5. Ciclos eleitorais e audiências públicas, Brasil, 1988-2004

Sob certo ponto de vista, os anos eleitorais, pelas disputas partidárias que envolvem, seriam anos de maior controle do executivo. Especialmente se considerada a posição do

parlamentar quanto ao governo (se faz parte ou não da coalizão), a atividade de controle poderia aumentar nesses anos, especialmente porque a crítica ao governo poderia conquistar votos. Entretanto, anos eleitorais são esvaziados tanto da atividade legislativa quanto da atividade de controle, demonstrando a urgência da atividade eleitoral, que é a primeira e principal atividade do parlamentar, segundo a racionalidade restrita.

Um outro ponto chama atenção no caso brasileiro: o uso intensivo dos requerimentos de informação, como já visto no capítulo sobre os controles no Brasil. Arnold (1990) explica que os parlamentares são *risk averse* e, portanto, tentarão adotar todos os comportamentos que lhe possam garantir a reeleição. Embora haja uma distinção formal entre a atividade de representação, a atividade legislativa e a atividade de controle, não existe uma divisão formal entre as finalidades de cada uma dessas ações. As atividades de controle, ainda que não alcancem seu objetivo, sinalizam para o eleitorado as preocupações do parlamentar, suas prioridades e preferências. E, se realizadas, trazem subsídios que podem ser relevantes no papel de legislador.

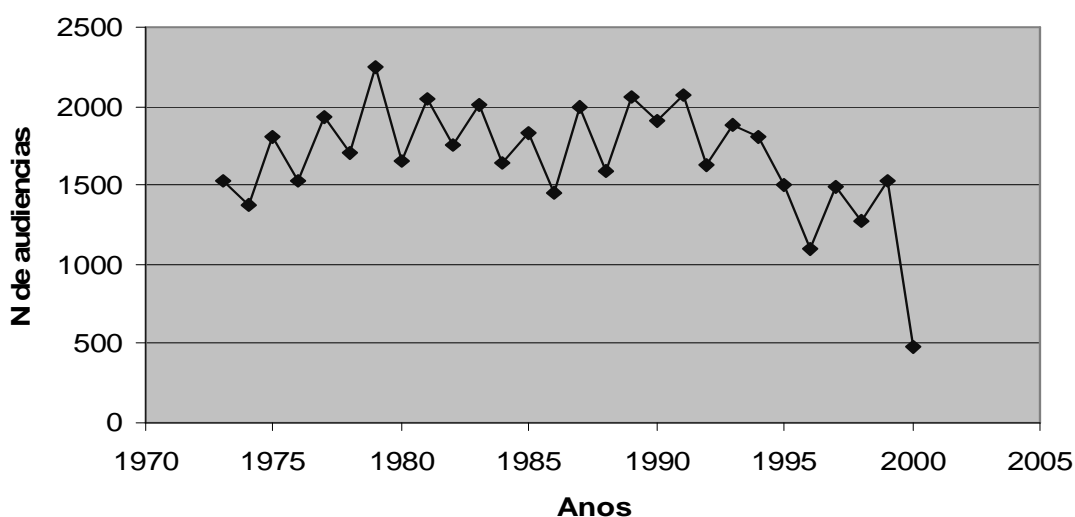
Isso não significa que a atividade de controle não possa atingir seus fins, ou que o comportamento do agente seja exclusivamente oportunista. Mas os instrumentos, sejam legislativos ou de controle, são dotados de pluralidade: atingem a mais de um objetivo por vez. E, portanto, podem ser utilizados como um bom sinalizador para os eleitores.

Nos Estados Unidos, o calendário eleitoral é ainda mais exigente, uma vez que ali as eleições ocorrem a cada dois anos: os mandatos dos deputados federais duram esse período e os senadores, cujos mandatos são de 6 anos, são eleitos 1/3 a cada dois anos. Dessa maneira, anos pares são anos eleitorais. Anos ímpares são anos não-eleitorais. Em 1972, 1976, 1980, 1984, 1988, 1992, 1996 e 2000, ou a cada quatro anos, ocorreram as chamadas “eleições gerais”, em que coincidiram as eleições dos parlamentares, 1/3 dos senadores, governadores e presidentes.

Entre elas, ocorreram as *midterm elections*, ou eleições intermediárias, em que os cargos executivos não foram disputados: 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998. A figura 5.6. demonstra como também nos EUA o calendário eleitoral afeta a atividade em geral dos parlamentares, pelo número total de audiências públicas realizadas entre 1973 e 2000. Os anos menos intensos, de menor volume de audiências, são os anos eleitorais.

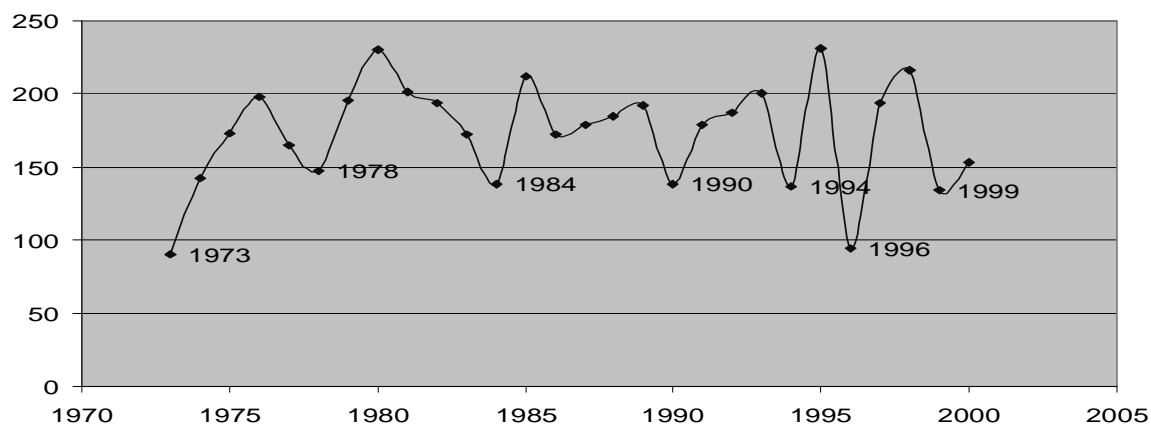
Os anos em que o congresso retoma mais intensamente suas atividades são os não-eleitorais.

Entretanto, se computadas exclusivamente as audiências efetuadas nas comissões de controle, o quadro muda (figura 5.7.). Embora o controle permaneça acontecendo segundo ciclos, percebe-se que são ciclos mais longos, não necessariamente atrelados aos anos eleitorais intermediários, quando ocorrem eleições para 1/3 dos senadores e para todos os deputados. De fato, os anos menos intensos de controle, do ponto de vista do volume, são todos anos eleitorais, com exceção de 1999, penúltimo ano do governo Clinton, quando ocorreu a tentativa de seu *impeachment*. Mas do total de 14 eleições realizadas no período de 1973-2000, somente cinco foram realmente críticas - ou afetaram negativa e significativamente o controle (1978, 1984, 1990, 1994, 1996) -, sendo que duas delas eram eleições gerais (1984 e 1996).



N=47.607

Figura 5.6. Ciclos eleitorais e total das audiências públicas, EUA, 1973-2000



N=4.848

Figura 5.7. Ciclos eleitorais e audiências públicas de controle, EUA, 1973-2000

O que se pode extrair disso? Em primeiro lugar, que eleições contam, mas não explicam tudo. Determinados anos eleitorais afetam o controle, alguns bastante negativamente, independentemente de serem eleições gerais ou intermediárias; mas também podem afetar positivamente, como indicam os anos de 1976, 1980, e 1998, três picos relevantes da atividade de controle. Se eleições afetam o controle, essa não parece ser uma regra absoluta.

Em comparação com o Congresso brasileiro, o Congresso norte-americano apresenta então uma diferença relevante: o calendário eleitoral afeta mais diretamente o uso dos instrumentos de controle no Brasil do que nos EUA. No Brasil, fica bastante clara a existência de um ciclo que varia junto com as eleições. Nos EUA, o controle ocorre independentemente do calendário eleitoral, e oscila em ciclos, mas não necessariamente ligados às eleições.

Uma outra diferença que não consta do teste de hipótese, mas pode ser verificada pelos dados apresentados é que a oscilação do volume, no Brasil, é muito maior do que aquela que ocorre nos EUA. Se nos fixarmos nos máximos e mínimos da atividade de controle, se percebe pelos gráficos relativos aos dois países que a variação entre anos é muito menor nos EUA do que no Brasil. Isso teria uma outra implicação: a de que, ainda que se deixe eventualmente afetar pelas eleições, o congresso norte-americano é afetado num grau menos intenso. O Brasil parece indicar uma quase paralisação das atividades,

enquanto nos EUA as atividades seguem numa determinada frequência, e a diminuição ou aumento encontram-se dentro de faixas razoavelmente previsíveis.

Assim, embora o calendário eleitoral apresente incentivos para o parlamentar seguir para suas bases – o que se pode perceber pela diminuição do número geral de audiências públicas – o controle parece estar mais institucionalizado nos EUA, de modo a que não seja tão intensamente afetado, a não ser em eleições especiais. No Brasil, a atividade de controle sofre intensamente com o calendário eleitoral.

#### 5.4. Teste 3: os ciclos eleitorais afetam o tipo de controle?

Passado o teste da H2, relativa ao volume de controle efetuado em anos eleitorais, cabe realizar o teste da terceira hipótese, sobre o tipo de controle exercido nesses anos: *anos eleitorais terão uma quantidade maior de controles do tipo alarme do que anos não-eleitorais (H3)*. Ela apóia-se no argumento de que atividades que são motivadas por eventos específicos serão preferidas em anos eleitorais, e os parlamentares não se envolverão em atividades de controle demandantes, a não ser que haja uma motivação externa para isso, uma vez que seu tempo não poderá acomodar atividades que exijam muito tempo e energia.

A noção de que os parlamentares preferem alarmes a patrulhas, porque evitam os custos do controle contínuo e rotineiro, é em geral aceito pelos estudiosos do Congresso (McCubbins and Schwartz, 1984). Segundo essa visão, que ainda carece de comprovação empírica consistente, os alarmes serão o tipo preferido, porque exigem poucos esforços e trazem igual recompensa junto aos eleitores. Essa hipótese de McCubbins e Schwartz, entretanto, não leva em conta variáveis externas ao congresso – como as eleições. Ainda assim, seu argumento de que os parlamentares preferirão sempre os alarmes é discutido entre os pesquisadores, que afirmam ser os membros do congresso, do ponto de vista teórico, capazes de beneficiar-se de ambos os tipos, dependendo dos incentivos existentes (Lupia e McCubbins, 1991).

Se levar em consideração o calendário eleitoral, a hipótese de preponderância da atividade de alarmes é bastante razoável. Esse tipo de controle seria a melhor opção em anos eleitorais porque, sendo pontuais e não exigindo maior dedicação dos



parlamentares na sua preparação ou condução, não perturbariam suas atividades eleitorais nas bases, além dos custos recaírem sobre o executivo. Os controles de tipo patrulhas estariam prejudicados: como são rotineiros, contínuos, centralizados e os custos recaem sobre o congresso, em anos eleitorais, os parlamentares optariam por dedicar-lhes menos tempo. Uma outra forma de analisar é que os parlamentares usariam alarmes porque seriam inevitáveis – com escândalos ou denúncias, seria preciso tomar um posicionamento, mas os custos das patrulhas, em anos eleitorais, as tornariam proibitivas. A opção seria tomar o posicionamento por meio de controles de tipo alarme.

No Brasil, a hipótese não se sustenta. Os dados correspondem às 1.495 audiências públicas coletadas (1988-2004 no Senado e 1995-2004 na Câmara dos Deputados), a amostra de 922 requerimentos de informação, 344 convocações de autoridade e 353 propostas de fiscalização e controle, totalizando 3.114 propostas de controle. Desse total, 83% das propostas apresentadas no período foram do tipo patrulha e 17% do tipo alarme, ou seja: ao contrário do que afirma McCubbins e Schwartz, e em consonância com o que outros pesquisadores –Aberbach (1990; 2001) e Balla e Deering (2001) – encontraram, os congressos têm incentivos para realizar tanto tarefas de controle rotineiro quanto tarefas orientadas para eventos específicos (tabela 5.3.).

Assim, os dados contrariam a predição de que ciclos eleitorais levam os parlamentares a preferir atividades de alarme a atividades de patrulha: ao contrário, a atividade de patrulha é predominante, e isso ocorre independentemente das eleições. Os parlamentares reduzem sua atividade de controle legislativo durante as eleições, mas não necessariamente mudam o tipo de controle que realizam. Os alarmes, atividades orientadas por eventos pontuais, são minoria no cômputo total das propostas de controle no Brasil. Essa relação ciclo eleitoral – tipo de controle, expressa na figura 5.8., reforça o já provado com o teste da H2 (volume do controle diminui com as eleições) e refuta a H3, de que alarmes preponderam em períodos eleitorais.

A única e sutil diferença que se percebe nos anos eleitorais, no que tange ao tipo de controle, é justamente que nesses períodos há um leve incremento – 3% - nas atividades de alarme, mas que ainda assim não muda o perfil da atividade do congresso brasileiro, essencialmente de patrulha – ou seja, não motivados por eventos externos: se no ciclo

eleitoral 80% dos controles são do tipo alarme, fora do ciclo esse percentual sobe para 83%.

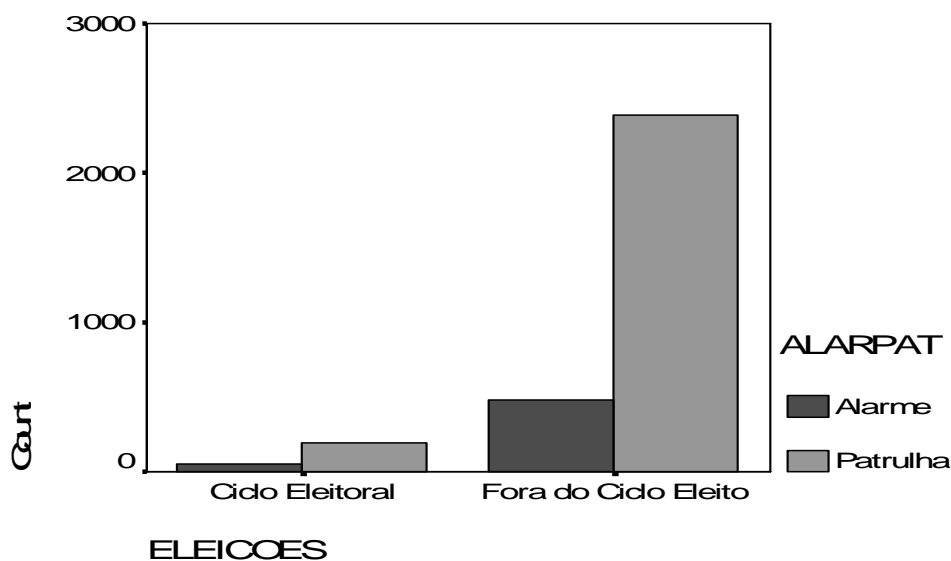
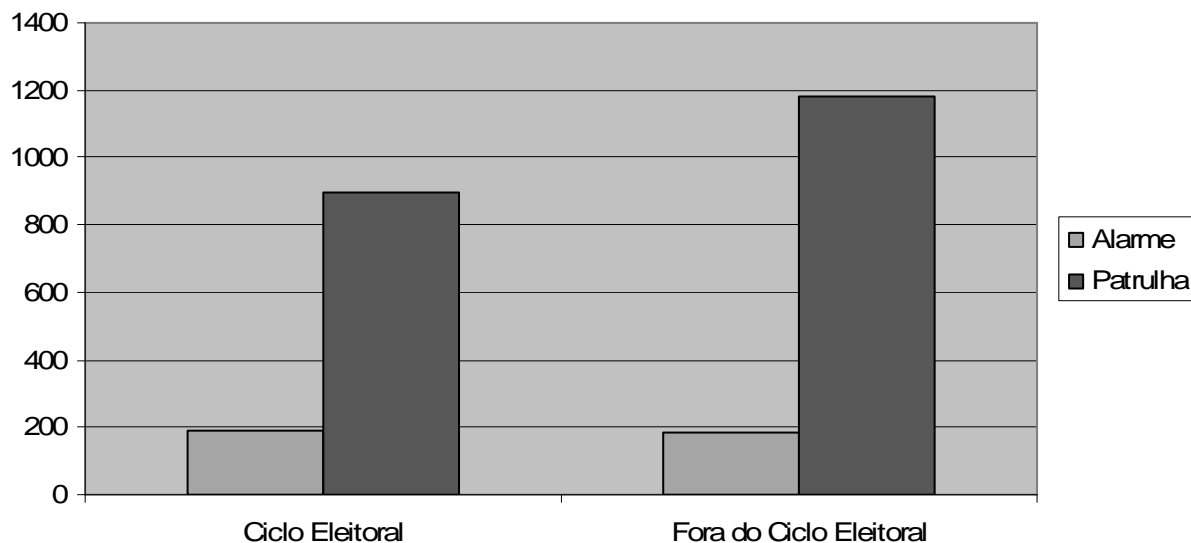


Figura 5.8. Ciclos eleitorais e tipo de controle, Brasil, 1988-2004 (N=3.114)

Já nos EUA, haveria alguma diferença quanto ao uso de patrulhas ou alarmes em períodos eleitorais? Os dados usados para o tipo de controle nos EUA referem-se à amostra de Deering e Balla (2001), que usam a mesma fonte original que usei para elaborar o banco relativo ao volume de controle. Sua amostra diz respeito a quatro comissões em cada Casa, dentre as quais a de Reforma do Governo e Controle, em seis anos (1979, 1980, 1987, 1988, 1995, 1996), totalizando 2.451 audiências públicas. Como a classificação que fiz levou em conta os mesmos critérios, os bancos dos dois países são compatíveis nesse tema.

A figura 5.9. mostra que nos EUA ocorre o mesmo que no Brasil: as patrulhas são preponderantes sobre os alarmes, independentemente do ciclo eleitoral: no total, 85% das audiências foram patrulhas e 15% foram alarmes. Os alarmes ficam constantes nos dois períodos e a única alteração é que, fora do ciclo, aumenta o uso de patrulhas, de 36% para 48%, um aumento mais significativo do que o Brasil (tabela 5.3.).



\*1979, 1980, 1987, 1988, 1995, 1996. N=2.451

Figura 5.9. Ciclos eleitorais e tipo de controle, EUA, anos selecionados\*

A tabela 5.3. contrasta o uso de alarmes e patrulhas nos dois países e resume as principais características do controle em ambos, quando levado em consideração o ciclo eleitoral. Uma primeira distinção relevante diz respeito à hipótese 2, sobre controle e volume, e que aqui novamente se confirma: anos eleitorais afetam muito mais a atividade de controle no Brasil do que nos EUA. Anos eleitorais no Brasil concentram 8% da atividade de controle e, nos EUA, 44.15%, diferença bastante significativa.

Quanto ao tipo, sobre o uso de alarmes e patrulhas, o que se destaca são as taxas de uso de alarmes semelhantes – 15% nos EUA e 17% no Brasil -, embora os parlamentares brasileiros usem, contra-intuitivamente, menos alarmes dentro do ciclo do que fora do ciclo, enquanto os norte-americanos mantêm suas médias. Talvez a explicação seja que os parlamentares brasileiros se dediquem em períodos eleitorais somente ao que já iniciaram anteriormente, como rotina, sem envolver-se em nada mais de novo.

Os dados aqui usados diferem dos dados da seção anterior e por isso se vê um volume distinto – enquanto se vê, com o número total de audiência exclusivamente de controle, ciclos longos (N=4.848), os dados amostrais de Deering e Balla (2001) apontam para uma interferência negativa do calendário no volume. Inclusive se poderia concluir,

apressadamente, que o ciclo eleitoral afeta o volume de controle (H2), seguindo esses dados.

Tabela 5.3. Ciclos eleitorais e tipo de controle, Brasil e EUA, anos selecionados

	EUA			Brasil		
	Ciclo Eleitoral	Fora do Ciclo Eleitoral	Total	Ciclo Eleitoral	Fora do Ciclo Eleitoral	Total
Alarme (N)	187	186	373	49	476	525
(%)	7.63	7.59	15.22	1.6	15.3	16.9
Patrulha (N)	895	1183	2078	198	2391	2589
(%)	36.52	48.27	84.78	6.4	76.8	83.1
Total (N)	1082	1369	2451	247	2867	3114
(%)	44.15	55.85	100.00	7.9	92.1	100.0

Fonte: Brasil, formulação própria. EUA, adaptado de Deering e Balla, 2001. Para o Brasil, 1988-2004. Para os EUA, \*1979, 1980, 1987, 1988, 1995, 1996.

Ressalto, entretanto, que os dois autores selecionaram somente 3 períodos eleitorais (1978, 1988, 1996) e que essa escolha, como verificamos na figura 5.7. sobre ciclos eleitorais e audiências de controle, envia quaisquer conclusões sobre ciclos: 1978 e 1996 foram anos especialmente fracos do ponto de vista do volume do controle, e a amostra dispensa um grande número de eleições em que houve aumentos massivos. Essa incoerência assinala como uma seleção de dados pode mascarar os resultados e ilusoriamente “sustentar” hipóteses. Portanto, é importante salientar que os dados para os EUA, também do ponto de vista do tipo de controle, está sujeitos às mesmas limitações – período selecionado, número de comissões etc. – e é apenas um demonstrativo, limitando as generalizações.

Ainda assim, cabe discutir a prevalência de patrulhas sobre alarmes, o que contradiz a teoria de McCubbins e Schwartz (1984) de que audiências são orientadas para eventos, e não pela rotina (Cameron and Rosendorff, 1993). Os dados apresentados confirmam a linha defendida por Aberbach (1990:18), de que as patrulhas constituíram-se, desde os anos 70, a maioria do controle, embora não representem sua totalidade. Aberbach estaria correto em afirmar que o congresso norte-americano – e por comparação e analogia, o brasileiro – possui um sistema que lhe permite atuar de maneira proativa

para vigiar a burocracia, embora de maneiras distintas: afinal, os instrumentos e direitos decorrentes são distintos. Como dito anteriormente, o instrumento preponderante no Brasil, os requerimentos de informação, visam a corrigir assimetrias informacionais, e não investigar ou acompanhar com profundidade as atividades de governo. Embora importante, o controle principal realizado no Brasil é feito pontualmente. Nos EUA, com as audiências públicas e seus poderes subsidiários – de convocar testemunhas e de acionar a esfera judiciária -, as condições para se aprofundar as investigações/acompanhamento das atividades governamentais são mais favoráveis.

É importante reforçar que a distinção patrulha-alarme não está ligada a uma técnica específica, ou instrumento específico de controle legislativo, embora alguns autores façam essa relação.<sup>134</sup> Uma coisa é o tipo de instrumento para se chegar a uma informação ou para intervir nas atividades do governo, outra é se o controle é acionado por algo eventual ou se surge a partir de motivação interna do congresso.

Um outro fator que chamo atenção é o de que a forma de classificação dos dados pode ter favorecido desproporcionalmente as “patrulhas”. Embora algumas audiências e outros instrumentos possam ter parecido rotineiros, pelos critérios antes mencionados, podem ter dado conta de eventos pontuais. Um exemplo, no caso brasileiro, é o de uma audiência estar agendada para discutir a aplicação de recursos de saúde no exercício fiscal anterior e na ementa não haver nenhuma referência a fato recente ou específico (ou seja, foi classificada como patrulha), e durante a audiência o debate concentrar-se numa discussão sobre falta de remédios no hospital x, segundo noticiado. Para se chegar a essa informação, entretanto, seria necessária a leitura individual das notas taquigráficas de cada reunião, o que ensejaria outro tipo de trabalho, mais qualitativo, com um número reduzido de casos ou mesmo com o estudo de um caso específico.

Resumindo os testes das três hipóteses aqui realizadas, temos como resultado que:

- a) a hipótese 1, que afirma ser o volume de controle independente de afiliação partidária e/ ou ideológica, foi comprovada tanto no Brasil quanto nos EUA.

---

<sup>134</sup> Figueiredo (2001), por exemplo, coloca as CPIs todas como patrulhas, embora elas possam ter surgido a partir de eventos pontuais.

Partidos conservadores e progressistas, ou de direita, centro ou esquerda apresentaram propostas de controle horizontal;

- b) a hipótese 2, que afirma ser positiva a correlação entre proximidade de eleições e diminuição do volume de controle, foi confirmada para o Brasil e teve resultados contraditórios para os EUA, embora se possa afirmar que existem ciclos longos de controle nesse país, com períodos eleitorais apresentando às vezes altas taxas de controle, e outras vezes baixas taxas;
- c) a hipótese 3, que afirma ser o tipo de controle determinado pela proximidade eleitoral, com maior uso de alarmes nesses períodos, foi refutada nos dois países. Mostrou-se que tanto EUA quanto Brasil utilizam mais patrulhas, com taxas de uso de patrulhas muito idênticas (85% e 83%, respectivamente). Ou seja, controles são motivados não por eventos específicos, como escândalos e denúncias, mas são mais rotineiros.

Além desses aspectos, como se comportaria o controle legislativo, se analisado do ponto de vista do bicameralismo e da organização interna dos congressos? O próximo capítulo analisará como essas questões institucionais podem afetar volume e tipo de controle.

## 6. Bicameralismo, Descentralização e Controle Horizontal

Nesse capítulo, serão testadas quatro hipóteses relativas ao volume e tipo de controle realizado no Congresso, as quais levam em consideração a casa legislativa onde ocorre o controle – se na Câmara ou no Senado; e relativas ao lugar onde o controle ocorre dentro de cada uma dessas casas – se na comissão ou no plenário. Elas estão associadas a uma vertente teórica que busca compreender os resultados a partir de normas e regras, não exclusivamente de sua descrição, mas de como interagem com as preferências individuais (Khrebziel, 1991; Hinich e Munger, 1997). Nessa abordagem, os indivíduos são limitados por normas e regras, mas detêm também a capacidade de alterá-las.

Na primeira e na segunda seção, testarei hipóteses referentes ao bicameralismo e como pode afetar volume e tipo do controle (H4 e H5). Esse é um aspecto importante dos sistemas políticos contemporâneos: 1/3 dos legislativos são bicamerais (Tsebelis e Money, 1997), e estão presentes em grande parte das novas democracias, especialmente nas latino-americanas, onde 9, de 18 sistemas, são bicamerais. Apesar disso, existem poucos estudos sobre os senados, e essa é uma tentativa de colaborar para sua melhor compreensão. Particularmente, no entendimento das diferenças entre câmaras altas e baixas na sua relação com poder executivo, no aspecto do controle horizontal.

Acredito que a existência de duas câmaras implica em diferentes comportamentos dos atores que compõem cada uma delas e, portanto, o controle legislativo resultante será diferenciado. Isso porque essas instituições guardam especificidades entre si, que podem estar ligadas a regras eleitorais e distribuição de direitos, bem como a duração de mandatos e natureza da representação. Tais divergências criariam distintos ambientes e incentivos distintos para a atuação desses atores.

Na segunda e na terceira seções, analisarei a descentralização da organização legislativa, ou a divisão de trabalho entre plenário e comissões, e como ela pode afetar o volume e o tipo do controle no Brasil (H6 e H7). Nos legislativos em geral, delegam-se prerrogativas às comissões, por uma série de razões ligadas a sua maior capacidade de decisão. É um *locus*

decisório mais estrito e, portanto, cria condições especiais para o consenso; capaz de prover informações de maneira eficiente, propiciando o aperfeiçoamento das políticas; ou de permitir aos parlamentares o atendimento de demandas das bases.

Entretanto, as vantagens das comissões também são acompanhadas de desvantagens: elas podem adquirir autonomia desproporcional, ser lugar para influência também desproporcional de *lobbies* e grupos privilegiados, bem como agir de maneira obstrutiva, fazendo a seleção das decisões a serem tomadas pelo total corpo legislativo (Deering e Smith, 1997). Essas características, especialmente a última, é suavizada pelas regras de maioria, que implicam na necessidade de *logrolling* – trocas no mercado de votos interno do congresso. Assim, a autonomia desproporcional e a obstrução, e.g., serão racionalizadas porque os parlamentares terão que considerar igualmente as preferências dos demais parlamentares de outras comissões, onde podem existir matérias de seu interesse (Arnold, 1990).

A importância das comissões nos EUA e no Brasil não é a mesma. No primeiro, elas têm poderes, estrutura e autonomia ampliados, e preponderam sobre o plenário, em vista de reformas relevantes da década de 70, como demonstram diversos estudos (Oleszek, 1995; Deering e Smith, 1997; King, 1997; Polsby, 2004; Dodd and Oppenheimer, 2001; Davidson e Oleszek, 2004).

No Brasil, elas são tratadas na literatura como órgãos secundários, em vista do poder de agenda do presidente e dos líderes, eventualmente com um papel informacional (Figueiredo e Limongi, 2001; Ricci e Lemos, 2004; Pereira e Mueller, 2004), embora ainda seja uma agenda de pesquisa que careça ser aprofundada. Por isso, na segunda seção, apresentarei duas hipóteses relativas à divisão de trabalho interno e controle, somente aplicadas ao caso brasileiro, já que, no norte-americano, é pacificamente aceita a dominância das comissões.



#### 6.1. Teste 4: o bicameralismo pode afetar o volume do controle horizontal?

A quarta hipótese a ser testada diz respeito ao sistema bicameral e o volume de controle:

*H4 O volume do controle exercido será maior no Senado do que na Câmara*

Os senados dos dois países devem apresentar um volume de controle maior não só porque os senadores têm um mandato mais longo do que os deputados e, portanto, sofrem menos pressão do calendário eleitoral; mas também porque participam de mais comissões do que os deputados (Smith e Deering, 1997; Lemos, 2002); têm carreiras mais profissionais e mais *expertise* (Lemos e Ranincheski, 2003; Tsebelis e Money, 1997); e, por fim, são os responsáveis pela confirmação de autoridades, o que define o controle da burocracia como prerrogativa relevante para os senados.

Além disso, Brasil e EUA, embora sejam bicameralismos simétricos – prerrogativas semelhantes de câmaras baixas e altas – apresentam graus de incongruência.<sup>135</sup> No Brasil, são incongruentes, com regras proporcionais para a Câmara e majoritárias para o Senado; nos EUA, são votos uninominais em distrito único, mas varia o tamanho do distrito: a Câmara corresponde a um distrito com cerca de 650 mil eleitores, e o Senado ao tamanho do Estado<sup>136</sup>. Essas diferenças nas regras eleitorais podem, igualmente, afetar os incentivos dos mandatos.

No Brasil, como demonstra a tabela 6.1., os números absolutos apontam para a preponderância da Câmara dos Deputados sobre o Senado Federal, no volume de propostas apresentadas no período: do total de 20.573 propostas, 81.39% foram apresentadas na Câmara, e as restantes 18.61% foram apresentadas no Senado. Entretanto, quando calculada

<sup>135</sup> Lembro a distinção de Lijphart (1984) para os dois aspectos fundamentais dos bicameralismos: simetria (diz respeito à distribuição de direitos) e congruência (diz respeito às regras constitutivas de cada casa).

<sup>136</sup> A definição do número de eleitores por distrito é feita a cada 10 anos nos EUA, baseado no Censo (*Commerce Department's Bureau of Census*) por uma fórmula chamada “método de proporções iguais”. É um tema polêmico e, em 1990, deputados de áreas de difícil acesso pediram recontagem, e o próprio Censo reconheceu que não havia contado pelo menos 5 milhões de pessoas, a maioria latinos e negros. Já a definição geográfica (fronteiras) dos distritos, outro tema polêmico, é resolvida também a cada dez anos, mas por instituições estaduais de diferente natureza (Davidson e Oleszek, 2004).

a média por parlamentar – 81 senadores e 513 deputados federais -, percebe-se que a média foi de 47.27 proposta por senador e 32.64 propostas por deputado, desde outubro de 1988 até dezembro de 2004 – ou 2,91 no Senado e 2,01 na Câmara, por parlamentar/ ano<sup>137</sup>. Ou seja, houve um ativismo maior dos senadores - quase 50% mais - do que de deputados federais. Isso confirma a hipótese *H4*, de que o controle ocorre mais intensamente no Senado, apesar do volume absoluto maior na Câmara.

Além disso, as preferências de cada casa legislativa quanto ao uso dos instrumentos de controle divergem, na ordem de preferência e na intensidade com que são utilizados. Há dois padrões distintos, embora não sejam opostos: os senadores preferem intensamente o uso de requerimentos de informação, seis vezes mais do que o uso de audiências públicas, 25 vezes mais do que as convocações de autoridades ao plenário e quase 200 vezes mais do que as propostas de fiscalização e controle. Esse padrão indica que instrumentos com menor custo – como é o requerimento de informação, cujo ônus da produção recai sobre o poder executivo; e dispensam a ação coletiva, ou a mobilização de maiorias -, são os mais buscados.

A audiência pública, embora o ônus da informação recaia sobre a autoridade chamada, necessita de maioria para ser aprovada, assim como a convocação. E a proposta de fiscalização e controle, que mobilizaria esforços de longo prazo, investigações e aprofundamento – o ônus recairia sobre o legislativo – é a última opção.

Esses dados indicam diferenças relevantes: a Câmara apela quase exclusivamente para o uso de requerimentos de informação no controle do poder executivo, usa pouco as audiências públicas e, ao contrário do Senado, prefere as propostas de fiscalização – de maior custo – às convocações de autoridade no plenário.

---

<sup>137</sup> Considerados 16.25 anos, uma vez que a contagem se inicia em outubro de 1988.

Tabela 6.1. Uso dos instrumentos de controle por casa legislativa, Brasil, 1988-2004

Ano	Senado					Camara					
	Audiencia	ConvAut	ReqInfo	PropLeg	Subtotal	Audiencia	ConvAut	ReqInfo	PropLeg	Subtotal	Total
1988	3	9	15	2	29		2	78	0	80	109
1989	18	4	52	0	74		9	323	0	332	406
1990	7	1	80	0	88		8	284	1	293	381
1991	10	13	178	0	201		19	1090	37	1146	1347
1992	11	9	138	0	158		4	886	35	925	1083
1993	2	7	223	1	233		4	846	19	869	1102
1994	14	4	99	0	117		3	523	11	537	654
1995	6	18	365	0	389	29	21	1313	39	1402	1791
1996	18	8	259	0	285	107	6	860	18	991	1276
1997	36	9	174	1	220	159	10	949	30	1148	1368
1998	19	4	114	0	137	91	8	942	12	1053	1190
1999	64	3	198	3	268	146	14	1639	22	1821	2089
2000	84	5	125	0	214	160	8	1231	21	1420	1634
2001	82	5	148	3	238	31	14	1301	24	1370	1608
2002	36	7	97	1	141	26	30	643	15	714	855
2003	80	15	427	2	524	64	24	1381	23	1492	2016
2004	100	5	405	3	513	52	17	1052	30	1151	1664
Total	590	126	3097	16	3829	865	201	15341	337	16744	20573
Media/ parlamentar	7.28	1.56	38.23	0.20	47.27	1.69	0.39	29.90	0.66	32.64	40.10
% total	2.87	0.61	15.05	0.08	18.61	4.20	0.98	74.57	1.64	81.39	100.00

N=20.573. Inclui o total de requerimentos de informação.

O padrão de preferências no Senado obedece à seguinte ordem:

Requerimento > Audiência > Convocação > Proposta de Fiscalização e Controle

15.05 > 2.87 > 0.61 > 0.08 (% do total)

80.88 > 15.41 > 3.29 > 0.42 (% de propostas no Senado)

Já na Câmara, as preferências conformam-se da seguinte maneira:

Requerimento > Audiência > Proposta de Fiscalização > Convocação

74,57 > 4,20 > 1,64 > 0,98 (% do total)

91,62 > 5,17 > 2,01 > 1,20 (% de propostas na Câmara)

Nos EUA, o Senado também apresenta um volume maior de controle, proporcionalmente, seja se levarmos em conta o total de audiências públicas (N=47.670), considerando-se que cerca de 25% delas serão de controle; seja se levarmos em conta as audiências públicas exclusivamente de controle, aquelas que, como dito anteriormente, ocorrem em algumas comissões específicas (N=4.848).

Para o número total de audiências públicas, a tabela 6.2. mostra a distribuição cameral das audiências, indicando que, apesar do grande volume absoluto das audiências na Câmara, o Senado norte-americano realiza muito mais audiências públicas do que a Câmara baixa: as porcentagens absolutas são 58% para a Câmara e 38% para o Senado, mas se levarmos em consideração os 100 senadores e 435 deputados, o número proporcional de audiências apresentadas por senador (45) é praticamente três vezes maior do que o número de propostas apresentadas na Câmara (16).

Ou seja, se 25% é relativo ao controle, segundo aponta a literatura, teremos uma média de 1.68 propostas por parlamentar no Senado, e 0.59 propostas por deputado/ ano, o que confirma a hipótese 4.

Tabela 6.2. Total de audiências públicas, porcentagem de controle e média por parlamentar/ ano, EUA

Câmara	Número de Audiências	% do total	Audiências de Controle presumidas (25%)	N de propostas por parlamentar	N de propostas por parlamentar/ ano
Câmara	27640	58.0	6.910	15.89	0.59
Senado	18122	38.0	4.531	45.31	1.68
Joint (Congresso)	1908	4.0	477	-	-
Total	47670	100.0	11.918	0.83	0.83

Esses dados são apenas ilustrativos, porque podem sobrestimar a atividade de controle. Assim, a análise que faremos comparativamente com o Brasil se restringirá às 4.848 audiências exclusivamente de controle, realizadas nas comissões específicas. Com relação a essas audiências, o Senado norte-americano participa com 33.64%, e a Câmara dos Deputados, 66.36% em termos absolutos, menos do que a participação no total de audiências do período (tabela 6.3.). Entretanto, a hipótese continua se sustentando se comparamos a produção de controle da Câmara e do Senado em termos proporcionais: os senadores apresentaram, no período de 1973 a 2000, 16.31 propostas por membro, e a Câmara, 7.40. Quanto ao número de audiências por parlamentar/ ano, os senadores mantiveram uma média de 0.58 audiência/ ano, e os deputados, 0.26.

Poder-se-ia assim afirmar que o Senado norte-americano é mais ativo do que o Senado brasileiro no controle legislativo?

Para efeito de comparação com o Brasil, é preciso estar atento para dois aspectos específicos:

- a) o primeiro, de que a pesquisa no Brasil compreende pouco mais de dezesseis anos, doze a menos do que o período analisado nos EUA (28 anos);
- b) o segundo, de que os parlamentos têm número distinto de congressistas: no Brasil, são 513 deputados e 81 senadores; nos EUA, 435 deputados e 100 senadores, o

que, para se medir produtividade, deve-se levar em consideração. A Câmara no Brasil é maior do que a Câmara norte-americana, e o Senado no Brasil é menor do que o norte-americano;

Tabela 6.3. Frequência de audiências públicas de controle por casa legislativa e comissão, EUA

Comissão	Câmara	Senado	Total
Distrito de Columbia*	226	37	226
Comissão de Controle e Reforma do Governo**	2078	1545	2078
Comissão de Controle da Câmara***	71	0	71
Serviços Postais e Serviço Público****	842	49	842
Total	3217	1631	4848
% do total	66.36	33.64	100.00
média/ parlamentar no período de 1973-2000	7.40	16.31	9.06
Média/ parlamentar por ano	0.26	0.58	0.32

\* Na câmara, teve esse nome de 1947-1994. A partir de 1995, tornou-se subcomissão da Comissão de Controle e Reforma do Governo. No Senado, teve esse nome de 1947-1976. Em 1977, sua jurisdição mudou para a Comissão de Controle e Reforma do Governo daquela Casa.

\*\* Na Câmara, a partir de 1993. Antes, denominava-se Comissão das Operações Governamentais (1953-1992). No Senado, chama-se Assuntos Governamentais desde 1978, englobando as jurisdições das extintas Operações Governamentais (1953-1977) e Gastos nos Departamentos do Poder Executivo (1947-1953).

\*\*\* Na Câmara, a partir de 1995. Anteriormente, Comissão da Administração da Câmara (1947-1994). No Senado, inexistente.

\*\*\*\* Na Câmara, teve esse nome de 1947-1994. Depois de 1995, suas prerrogativas passaram a fazer parte da Comissão de Controle e Reforma do Governo. No Senado, existiu de 1947-1976, quando a jurisdição mudou para a Comissão de Controle e Reforma do Governo.

Assim, a melhor medida para se comparar o ativismo dos dois senados é a partir do número de propostas de controle por parlamentar, por ano:

- a) no Brasil, a média foi de 2,01 por parlamentar/ ano na Câmara dos Deputados; no Senado, a média foi de 2,91 por parlamentar/ ano;
- b) nos EUA, a média foi 0,26 propostas por parlamentar/ ano na Câmara baixa, e 0,58 propostas por parlamentar/ ano no Senado.

Com esse contraponto, percebe-se, para além de que os senados são mais ativos nos dois países, duas outras distinções, ilustradas na figura 6.1.: a primeira, a distância do uso entre-câmaras em cada um dos países, com o Senado brasileiro sendo 50% mais ativo do que a Câmara brasileira, e o Senado norte-americano sendo mais de 100% mais ativo do que a Câmara norte-americana.

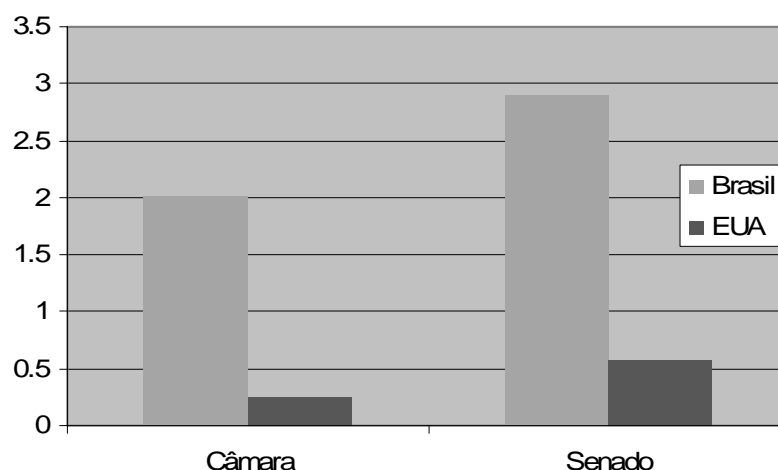


Figura 6.1. Média parlamentar/ano de controle horizontal em câmaras e senados, Brasil e EUA

O outro ponto, a comparação entre países. Nesse caso, o senado norte-americano é mais ativo do que o brasileiro. E a segunda, um maior ativismo do congresso brasileiro do que o norte-americano, mas isso influenciado pelo tipo de subconjunto usado para a análise o que, portanto, subestima o controle nos EUA. Além disso, devo lembrar que esse volume no Brasil é grandemente influenciado pelo uso de requerimentos de informação, ou seja, para a correção de assimetrias informacionais pontuais, sem possibilidades de interface e interpelação direta como as audiências e convocações permitem e, portanto, com limitações.

## 6.2. Teste 5: o bicameralismo pode afetar o tipo de controle horizontal?

No que diz respeito à quinta hipótese, sobre bicameralismo e tipo de controle (H5), predigo que *o Senado apresentará uma proporção maior de propostas do tipo patrulha,*

*enquanto a Câmara apresentará uma proporção maior de propostas do tipo alarme.* McCubbins and Schwartz (1984) afirmam que alarmes irão preponderar sobre patrulhas no congresso, e outros autores dizem o contrário (Aberbach, 1990; Balla e Deering, 2001) – como a própria demonstração da hipótese 3, no capítulo anterior.

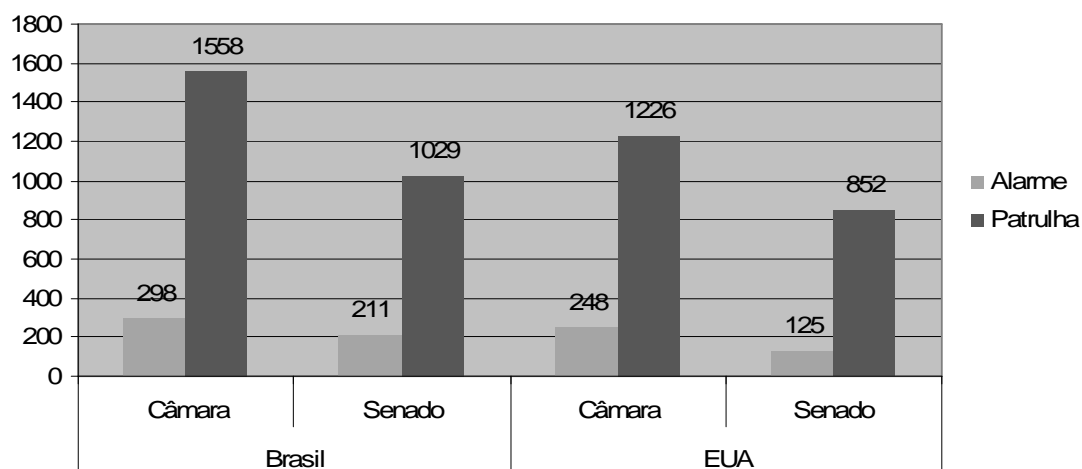
Diante dessa controvérsia, é razoável supor que, dadas as diferenças camerais, haverá comportamentos distintos não só quanto ao volume de controle, como comprovei na seção 6.2, mas também quanto ao tipo de controle legislativo. Senadores estariam mais inclinados a “patrulharem” mais porque sofrem menos pressão do calendário e das bases eleitorais (distritos menores nos EUA e eleições majoritárias no Brasil), porque são mais profissionalizados, têm mais atribuições de controle da burocracia e participam de mais comissões do que os deputados.

Os dados apresentados aqui são do banco de dados do Brasil (N=3.114), que contêm uma amostra dos requerimentos de informação, e os da pesquisa de Balla e Deering (2001), adaptados (N=2.451).

Tanto no Brasil quanto nos EUA, *em números absolutos*, a hipótese seria refutada: os senados têm uma produção total menor do que a Câmara, e as câmaras baixas “patrulham” mais do que os senados. Os alarmes, nas duas câmaras baixas, não são a preferência dos parlamentares. Esses números absolutos são muito próximos nos dois países: nos senados, foram 211 propostas de alarme no Brasil e 142 no norte-americano; e 1.029 propostas de patrulha no Brasil e 928 nos EUA. Nas Câmaras, foram 298 propostas de alarme no Brasil e 267 nos EUA, enquanto as patrulhas representaram 1.558 e 1.780, respectivamente (figura 6.2.).

Uma análise desse tipo, entretanto, estaria enviesada pelos mesmos dois aspectos citados na seção anterior: o número de parlamentares e o número de anos a que se referem os dados. Sabemos que são 81 senadores no Brasil e 100 senadores nos EUA, e 513 deputados no Brasil e 435 nos EUA; e que, no Brasil, os dados correspondem a 16.25 anos, enquanto nos EUA correspondem a 6 anos.





\* Brasil: excluídas 18 propostas do Congresso Nacional (N=3.096), 1988-2004.

\*\*EUA: Dados adaptados de Balla e Deering, 2001 (N=2.451), 1979, 1980, 1987, 1988, 1995, 1996.

Figura 6.2. Propostas de controle de alarme e patrulha, por casa legislativa, Brasil e EUA, anos selecionados

Assim, se for analisada a proporção de propostas de controle apresentada por cada uma das casas legislativas, nos dois países, e a média por parlamentar e por parlamentar/ ano (tabela 6.4.), se notará que:

- a) Os senadores brasileiros apresentam propostas do tipo patrulha 4 vezes mais do que os deputados federais; e tanto deputados quanto senadores preferem patrulhas: apresentam cerca de 5 vezes mais patrulhas do que alarmes;
- b) Os senadores norte-americanos apresentam propostas do tipo patrulha cerca de 3 vezes mais do que os deputados; e tanto deputados quanto senadores preferem patrulhas: apresentam cerca de 5 vezes mais (deputados) ou 7 vezes mais (senadores) propostas do tipo patrulha do que de alarme.

Quanto à comparação entre os dois países, percebe-se que as duas câmaras baixas apresentam proporções semelhantes de propostas de alarme e controle; e o senado norte-americano apresenta 60% mais propostas de controle, por membro, do que o brasileiro, considerando-se a média anual.

Tabela 6.4. Médias individuais para propostas de alarme e controle, por casa legislativa, EUA e Brasil

	Brasil			EUA		
	Câmara	Senado	Total	Câmara	Senado	Total
Alarme por parlamentar	0,58	2,60	0,86	0,57	1,25	0,70
E por ano	0,04	0,16	0,05	0,10	0,21	0,12
Patrulha por parlamentar	3,04	12,70	4,36	2,82	8,52	3,88
E por ano	0,19	0,78	0,27	0,47	1,42	0,65
Total por parlamentar	3,62	15,31	5,21	3,39	9,77	4,58
Total por parlamentar/ ano	0,22	0,94	0,32	0,56	1,63	0,76

Fonte: Brasil, formulação própria, excluídos 18 do Congresso, de 1988-2004. EUA, adaptado de Balla e Deering (2001), 1979-80; 86-87; 95-96.

Assim, parte da H5 se confirma nos dois países: *o Senado apresenta uma proporção maior de propostas do tipo patrulha do que a Câmara*. Entretanto, os alarmes também são mais utilizados pelos deputados. Isso significa que as diferenças cameraias *não* explicam as escolhas por distintos tipos de controle: elas explicam o maior ativismo dos senados, mas não significa que os deputados se preocupem exclusivamente com questões conjunturais.

Se é verdadeira a afirmação de que os senadores apresentam propostas motivados por outras questões que não uma crise ou evento imediato, afirmar que a Câmara é predominantemente imediatista não é verdadeiro, porque também ali a maior parte das propostas são de patrulhas. Os dados confirmam que as duas câmaras têm incentivos para apresentar e exercer ambos os tipos de controle e que, à parte a questão do volume, tanto senados quanto câmaras preferem a patrulha ao alarme, e isso é verdadeiro nos dois países. O que explicaria isso?

Lijphart (1984), em sua teorização sobre os bicameralismos, distingue entre congruência e assimetria para explicar distintos resultados de produção legislativa, porque afetariam a estrutura de incentivos. Câmaras com prerrogativas constitucionais iguais seriam simétricas, e com prerrogativas distintas, assimétricas. De outro lado, as câmaras constituídas a partir de regras eleitorais iguais seriam congruentes, e as constituídas com regras distintas seriam incongruentes.

EUA e Brasil são considerados bicameralismos simétricos, e é essa distribuição semelhante de prerrogativas e direitos de controle que pode estar explicando o comportamento semelhante. Afinal, como dito anteriormente, as preferências individuais dos parlamentares estão sujeitas ao ambiente institucional em que operam. Se o ambiente – direitos e prerrogativas - é semelhante para as duas instituições, câmara e senado, então esse ambiente pode estar criando o mesmo conjunto de incentivos. Como resultado, os agentes operarão de maneira assemelhada. Essa tese seria aplicável aos dois países aqui estudados. Assim, as regras eleitorais distintas (incongruência) explicariam a diferença na intensidade com que trabalham os senados, e os direitos atribuídos de maneira semelhante (simetria) explicariam a escolha pelos mesmos tipos de controle.

Passo agora ao segundo aspecto institucional a ser analisado nesse capítulo: divisão de trabalho entre plenário e comissões.

### 6.3. Teste 6: a organização legislativa afeta o volume do controle horizontal?

A organização interna das instituições legislativas tem algum efeito sobre o volume de controle realizado pelo congresso? Pode-se esperar que sim, porque existe uma distribuição de poderes dentro das organizações que atuam sobre a elaboração de leis – o poder positivo de alterá-las e o negativo de obstruí-las -, e esse poder é distribuído, conforme o desenho, entre seus órgãos constitutivos. Embora idealmente as comissões devessem ser o espelho do plenário e funcionar como seu microcosmo, isso na prática não se realiza. As comissões são estruturadas hierarquicamente e a especialização de seus membros não é um reflexo direto do plenário.

Os congressos dos EUA e do Brasil, apesar de terem ambos uma divisão de trabalho entre comissões e plenários, e descentralizarem os trabalhos, configuram-se como sistemas distintos - um estruturado pelas comissões, nos EUA, e o outro estruturado pelo plenário, no Brasil.

De fato, nos EUA, a organização legislativa favorece desproporcionalmente as comissões, resultados das reformas dos anos 40 e 70. Pacificamente aceita-se que o controle acontece nas comissões - ali ocorrem a maior parte das atividades legislativas e de controle, e onde estão concentrados recursos que permitem o trabalho técnico e político dos parlamentares (Dodd e Oppenheimer, 2001; Deering e Smith, 1997; Polsby, 2004). Não há uma atividade relevante de plenário norte-americano para o controle do poder executivo que possa ser acionado diretamente pelos parlamentares, e a principal fonte de controle dentro do congresso são as audiências públicas.

Já no Brasil, o impacto da divisão de trabalho é ainda controverso. As comissões permanentes brasileiras têm amplos poderes positivos: podem apresentar propostas, alterar a legislação e decidir terminativamente em determinadas matérias, além de deter instrumentos de controle relevantes (Ricci e Lemos, 2004)<sup>138</sup>. Apesar disso, estudos baseados na produção legislativa apontam para a concentração das atividades no plenário, em decorrência dos fortes poderes de agenda do presidente (Bernardes, 1996; Pessanha, 1997; Figueiredo e Limongi, 2001; Pereira e Mueller, 2004). Ao lado dessa evidência, o plenário no Brasil, diferentemente do caso norte-americano, tem prerrogativas de controle relevantes: pode convocar autoridades, pedir documentos e informações e avaliar propostas de fiscalização e controle.

Em razão dessas diferenças, a avaliação do impacto da variável organização legislativa só pode ser feita para o caso brasileiro. Assim, essa seção trará o teste da hipótese 6:

*H6 O volume do controle será maior nas comissões do que no plenário*

A tabela 6.5., entretanto, refuta a hipótese: as prerrogativas de plenário existentes no Brasil levam a que haja uma preponderância das atividades de plenário sobre as

---

<sup>138</sup> Do ponto de vista das prerrogativas especiais de comissões, existem comissões permanentes específicas, na Câmara e no Senado Federal, com a função fiscalizadora - a Comissão de Fiscalização e Finanças, na Câmara, e a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, no Senado Federal. Entretanto, levantamento feito para o Senado demonstra como a comissão específica de controle é a que menos recebe matérias e a que tem a menor taxa de aproveitamento (número de pareceres aprovados e remetidos a plenário), demonstrando um elevado poder de *gatekeeping*, ou de veto: o objetivo de seus membros tem sido menos investigar e mais evitar a investigação (Lemos, 2002).

atividades de comissão. O plenário concentra 91,21% da atividade de controle, e as comissões, 8, 79%. Aqui uso o total de controles (N=20.573), porque o banco de dados trabalha com uma amostra de apenas 922 casos de requerimentos de informação – todos de plenário, por definição constitucional e regimental – quando o universo é de mais de 18 mil requerimentos. Uma análise que levasse em conta a amostra para fins de volume certamente enviesaria os resultados.

Tabela 6.5. Organização legislativa e volume de controle horizontal, Brasil, 1988-2004

Ano	Comissões			Plenário			Total
	Senado	Câmara	Subtotal	Senado	Câmara	Subtotal	
1988	5	0	5	24	80	104	109
1989	18	0	18	56	332	388	406
1990	7	1	8	81	292	373	381
1991	10	37	47	191	1109	1300	1347
1992	11	35	46	147	890	1037	1083
1993	3	19	22	230	850	1080	1102
1994	14	11	25	103	526	629	654
1995	6	68	74	383	1334	1717	1791
1996	18	125	143	267	866	1133	1276
1997	37	189	226	183	959	1142	1368
1998	19	103	122	118	950	1068	1190
1999	67	168	235	201	1653	1854	2089
2000	84	181	265	130	1239	1369	1634
2001	85	55	140	153	1315	1468	1608
2002	37	41	78	104	673	777	855
2003	82	87	169	442	1405	1847	2016
2004	103	82	185	410	1069	1479	1664
Total	606	1202	1808	3223	15542	18765	20573
Total%	2.95	5.84	8.79	15.67	75.55	91.21	100.00

\*sem informações sobre audiências públicas na Câmara (comissões) entre 1988-1994.

Apesar, portanto, de alguns indicadores mostrarem o papel importante das comissões – como as próprias prerrogativas constitucionais e regimentais e o valor que senadores atribuem às comissões –, o plenário é quem detém o ativismo no controle horizontal.

Duas ressalvas devem ser feitas. A primeira, é de que analiso apenas o volume, sem considerar a profundidade e o conteúdo do controle. O resultado assim é parcial e indica

apenas que, no agregado e quantitativamente, o plenário prepondera sobre as comissões no controle. Qualitativamente, essa asserção poderá ser contraditada, apenas demandando um outro tipo de trabalho, qualitativo.

A segunda ressalva é a de que, no plenário, a atividade é predominantemente – embora não exclusivamente – de pedidos de informação e documentos. Isso não significa que a qualidade do controle deva ser menor, ou que não sirva ao acompanhamento das atividades governamentais. Mas existem aspectos que devem ser considerados, e a principal delas é a publicidade do controle horizontal. As respostas aos pedidos de informação e de documentos são encaminhados aos parlamentares individualmente, e não para a publicação.

Assim, o fato de que o plenário prepondera sobre as comissões – órgãos colegiados responsáveis por coleta de informações, decisões e investigações – significa, primeiramente, que o controle é feito com publicidade limitada. As informações são privadamente apropriadas pelos indivíduos-membros, sem a publicidade, por exemplo, das convocações e audiências públicas, e sem a possibilidade de acionamento do TCU ou de investigações próprias, como as propostas de fiscalização e controle. E isso certamente tem implicações para a democracia, por não permitir que informações sobre funcionamento de programas, atividades, órgãos e agentes governamentais permaneçam isolados do controle social.

Em segundo lugar, há o problema do tipo de informação que pode ser pedida: deve ser pontual, tratando de problema específico. Como não há a interação entre os agentes, a resposta dada aos parlamentares não pode ser contraditada, a não ser por outro instrumento. É bastante parcial, portanto, o tipo de controle exercido, porque é específico e não permite seu questionamento, a não ser com custos adicionais.

Em terceiro lugar, há um problema quanto à qualidade da informação encaminhada pelo poder executivo, que pode ser incompleta: um governo de um partido *X* pode enviar a um parlamentar *Y*, da oposição, informações incompletas, ou menos completas do que

enviaria a um membro do partido X. Se fossem publicizadas numa comissão, o custo para o governo de enviar informação incompleta, equívoca ou insuficiente poderia ser alto – desgaste de sua imagem junto à opinião pública e junto aos demais parlamentares, inclusive da própria base aliada.

O outro aspecto diz respeito ao comportamento das duas casas legislativas brasileiras – Senado e Câmara – no uso de instrumentos de controle segundo a preferência por *locus* de controle, se comissão ou plenário. A figura 6.3. traz essa preferência, com as médias por parlamentar. Com se vê, Câmara e Senado usam as comissões de maneira bastante semelhante. Em ambos, existe intensa utilização de instrumentos de plenário e o parco uso de comissões, embora o Senado ainda tenha uma atividade comissional três vezes maior do que a da Câmara.

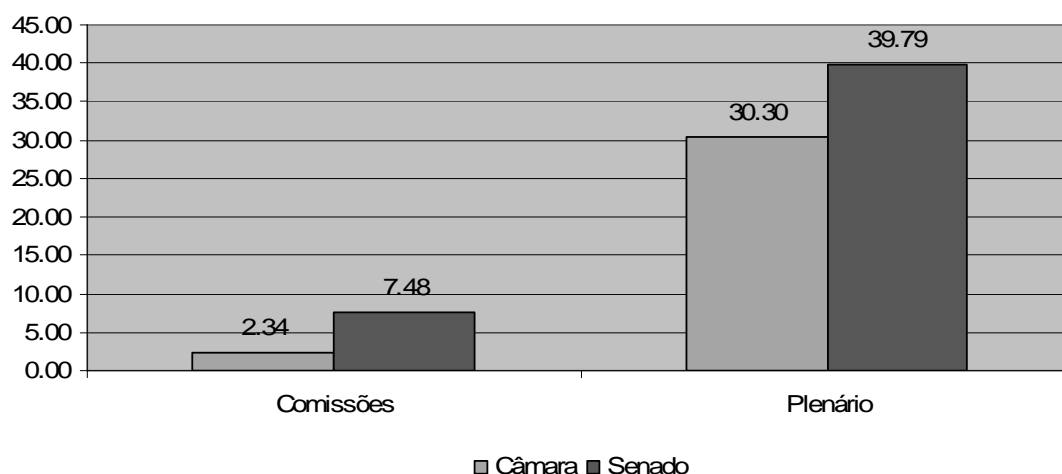


Figura 6.3. Média parlamentar de controle por casa e órgão legislativo, Brasil, 1988-2004\*

Embora não seja diretamente ligado ao teste de hipótese proposto aqui, esse dado ajuda a pensar as organizações legislativas no contexto dinâmico das instituições bicamerais. É fato que a maior parte dos trabalhos que apontam para o papel secundário das comissões são sobre a Câmara dos Deputados (e.g., Figueiredo e Limongi, 2001, Pereira e Rennó, 2003, Pereira e Mueller, 2004) e generalizam para o congresso as observações referentes à Câmara. Esse indicador do uso dos controles demonstra a necessidade de se explorar,

na produção legislativa e em outras arenas, peculiaridades do funcionamento do bicameralismo brasileiro.

#### 6.4. Teste 7: a organização legislativa afeta o tipo de controle horizontal?

A segunda hipótese a respeito do impacto da organização legislativa sobre o controle, hipótese 7 desse trabalho, afirma que:

*H7 O tipo de controle realizado será mais rotineiro (patrulhas) nas comissões e mais orientado por eventos (alarmes) no plenário (Brasil)*

Da mesma forma que na seção 6.3., o teste do impacto da organização legislativa sobre o controle só pode ser feito para o caso brasileiro: a alta descentralização legislativa no congresso norte-americano não enseja uma pergunta desse tipo e inexistem, portanto, estudos sobre o tema. Ali, a quase unanimidade dos estudos sobre controle do poder executivo pelo congresso centram-se no indicador das “audiências públicas”, que ocorrem nas comissões.

A discussão aqui se remete àquela sobre o uso de alarmes e patrulhas. Nesse trabalho, três aspectos do uso do tipo de controle já foram demonstrados:

- a) ambos os congressos realizam os dois tipos de controle, predominantemente patrulhas;
- b) as patrulhas continuam a preponderar em anos eleitorais (H3), contrariamente ao postulado de que a proximidade de eleições favorece um tipo de controle mais orientado para eventos específicos;
- c) os senados são mais ativos na apresentação de propostas do tipo patrulha do que as câmaras, embora ambas as casas prefiram esse controle rotineiro do que controles orientados para eventos (H5).

A hipótese 7, para o caso brasileiro, baseia-se em que as comissões, por serem espaços deliberativos menores e mais especializados, teriam mais condições de executar



atividades de rotina e de mais longo prazo. Além disso, sua agenda, menos pressionada do que a agenda de plenário, permitiria a realização desse tipo de controle. O plenário, pela sua diversidade, conflitualidade e visibilidade para a opinião pública, apresentaria um número maior de alarmes. Espero, assim, que a divisão do trabalho interna dos legislativos tenha um impacto sobre o uso de distintos tipos de controle, deixando para as comissões as atividades menos orientadas para eventos e para o plenário as mais imediatistas.

A hipótese foi somente parcialmente comprovada: de fato, nas comissões, as patrulhas predominaram sobre os alarmes, com 79% das atividades voltadas para as atividades ativas, diretas e de iniciativa própria do congresso. Entretanto, no plenário, a predição de que os alarmes dominariam foi refutada: a atividade de patrulha foi ainda mais intensa do que nas comissões, somando 85,5% do total das propostas apresentadas no plenário (tabela 6.6.). Também como se visualiza na figura 6.4., as comissões na Câmara e no Senado têm um volume constante e a grande diferença está no uso dos controles de tipo patrulha.

Reforça-se, desta forma, o argumento dos estudiosos que demonstram não ser a atividade de controle legislativo orientada exclusivamente por eventos externos. A divisão do trabalho, em organizações legislativas como a brasileira, mais centralizada do que a norte-americana, não implica em que um órgão concentre determinado tipo de controle. O tipo de resultado aponta, ao contrário, para um sistema em que a distribuição interna de prerrogativas parece ser simétrica – para usar o termo de Lijphart, embora ele não tenha se ocupado desse tema diretamente, de distribuição interna de obrigações e direitos.

Tabela 6.6. Órgãos legislativos e tipo de controle, Brasil, 1988-2004

	Alarme	Patrulha	Total	Patrulhas como % do total
Comissão (N)	245	937	1182	79.27
%	7.87	30.09	37.96	
Plenário (N)	280	1652	1932	85.51
%	8.99	53.05	62.04	
Total	525	2589	3114	83.14
%	16.86	83.14	100.00	

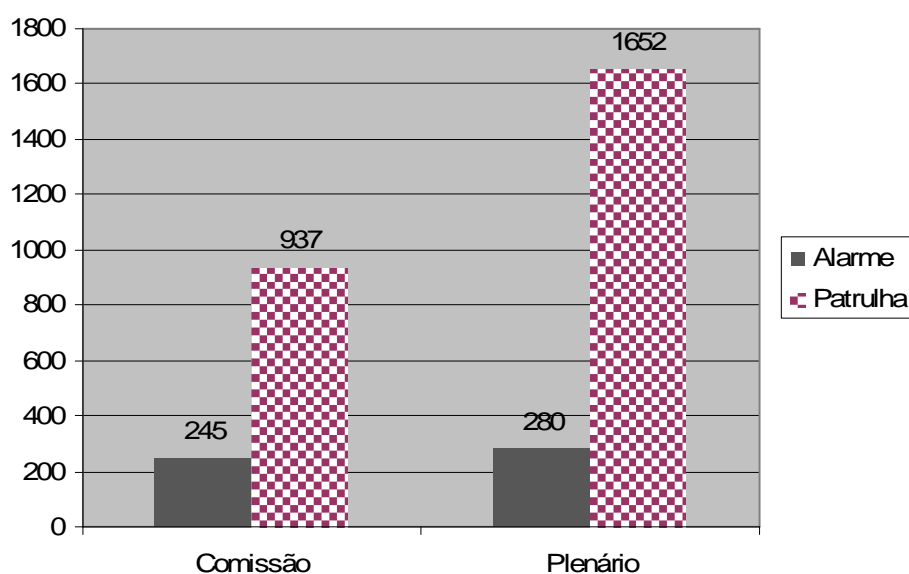


Figura 6.4. Órgão legislativo e tipo de controle, Brasil, 1988-2004

De forma que, se existem incentivos para os parlamentares procederem ao acompanhamento da atividade governamental por meio de documentos escritos ou apresentações orais de autoridades do poder executivo, de audiências públicas e convocações de autoridades, esses incentivos estão dispostos de maneira semi-equânime dentro da organização legislativa, não havendo um privilegiamento de nenhum dos órgãos.

O que se comprova novamente com esse teste é a predominância de uma preferência mais geral por patrulhas: os parlamentares, nos controles que realizam e mesmo enfrentando

limitações informacionais e estruturais, realizam os dois tipos de controle e buscam, talvez nas suas bases, grupos de interesse que os apóiam, os incentivos de mais longo prazo para o controle das atividades governamentais. Os alarmes, embora sejam aparentemente mais atrativos, por envolverem menos intervenção direta e ativa e também por seu caráter mais imediatista e conjuntural, não se configuram como o tipo de controle mais utilizado.

Se o uso intenso de patrulhas tem seu aspecto positivo, de certa regularidade institucional, de outro lado pode apontar para a frágil conexão eleitoral. Afinal, questões problemáticas que afligem eleitores e grupos organizados podem não estar sendo trazidas pelos representantes. Mas os dados podem estar escondendo pistas importantes para o conhecimento do controle. Uma delas é que questões mais emergenciais e problemáticas podem estar sendo resolvidas por meio de controle informal – acompanhamento de casos junto às agências e órgãos governamentais – ou mesmo por dentro de atividades rotineiras. Em audiência pública sobre a violência, um parlamentar pode aproveitar a ocasião para perguntar sobre a ação da esfera federal no seu Estado e num evento específico, e assim por diante. São informações que os dados quantitativos, infelizmente, não revelam.

Para encerrar esse capítulo, recupero as principais conclusões dos testes das 4 hipóteses apresentadas, a saber:

- a) a hipótese 4, sobre diferenças bicamerais no volume do controle, foi confirmada tanto nos EUA quanto no Brasil, com os senados sendo mais ativos do que as câmaras. As médias individuais/ ano foram de 0,58 propostas no Senado, e 0,26 propostas na Câmara, para os EUA; e 2,91 no Senado e 2,01 na Câmara, para o Brasil;
- b) a hipótese 5, sobre diferenças bicamerais no tipo de controle, se alarme ou patrulha, foi parcialmente confirmada nos dois países: os senados apresentam maior proporção de patrulhas, assim como as câmaras. Isso significa que as

- diferenças camerais *não* explicam as escolhas por distintos tipos de controle: elas explicam um maior ativismo dos senados no controle rotineiro;
- c) a hipótese 6, sobre se o volume do controle seria maior nas comissões, exclusiva para o caso brasileiro, foi refutada: o volume do controle foi de 91,21% no plenário e 8,79% nas comissões;
  - d) a hipótese 7, sobre se o tipo de controle seria mais de alarmes no plenário e mais de patrulhas nas comissões, foi parcialmente comprovada: nas comissões, as patrulhas somaram 79% dos controles que ocorreram naquele *locus*. Entretanto, no plenário, as patrulhas foram em número ainda maior do que nas comissões, e somaram 85,5% do total das propostas apresentadas no plenário.

Revisados os aspectos de como o bicameralismo e a organização legislativa podem afetar o controle legislativo, passo, no próximo capítulo, a analisar a interação de variáveis centradas no presidente com o volume do controle horizontal.

## 7. Governo Dividido, Apoio Presidencial, Efeito Lua-de-mel e Controle Horizontal

Esse capítulo trará o teste das três últimas hipóteses, as quais se referem à relação entre variáveis relacionadas ao presidente e o volume do controle. Os três aspectos da relação com o presidente que aqui utilizo são em geral usados para explicar outros aspectos da vida congressional, como a definição de agenda e/ou a produção legislativa. Elas são: a existência de governo dividido, aspecto institucional das relações executivo-legislativo; e o apoio presidencial e o efeito lua-de-mel, aspectos conjunturais que podem afetar o volume do controle.

Na primeira seção, testarei a oitava hipótese do trabalho: *em sistemas bipartidários, o volume do controle será maior quando houver governo dividido, da mesma forma que, em sistemas multipartidários, o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento (H8).*

O *governo dividido* ocorre quando o partido que ocupa a presidência não é o mesmo que detém a maioria no legislativo, e seu resultado seria a rivalidade partidária entre os poderes, dificultando a aprovação de leis (McCarty e Razaghian, 1999; Shipan e Shannon, 2003, Binder e Maltzman, 2002 e 2004; Amorim Neto e Santos, 2003). Esses autores demonstraram a variação na produção de leis em períodos de governos unificados e divididos, e a correlação entre governo dividido e maior *gridlock*, ou dificuldade de se aprovar leis<sup>139</sup>. (Binder, 1999 e 2003; Epstein and O'Halloran, 1994 e 1999). Ao mesmo tempo, o governo dividido criaria um ambiente favorável ao controle horizontal (Llanos e Mustapic, 2005; Kenney, 2003; Sanchez de Dios, 2000; Aberbach, 2001).

---

<sup>139</sup> Operacionalização de Binder, 1999. Significa a incapacidade/ dificuldade do Congresso de aprovar legislação referente a temas relevantes para a agenda política e é calculado a partir de temas “não-decididos” em determinado momento político. O *gridlock* é calculado dividindo-se o número de temas relevantes que fracassaram em uma dada legislatura pelo número total de temas relevantes na agenda do congresso naquela legislatura. Por exemplo, o *gridlock* para o congresso de 47-49 ficou em 26% (6 temas de uma agenda com 23 itens). A agenda é medida por meio de editoriais do *New York Times* – um tema relevante é aquele citado pelo menos 4 vezes no período de uma legislatura (2 anos).

Entretanto, essa linha de argumentação é controversa. Mayhew (1991) demonstrou que tanto a aprovação de leis quanto o controle legislativo, nos EUA, independem do governo dividido. Outros estudos reforçaram essa indiferença, explicando que o controle ocorre muito mais pela conexão eleitoral ou pela centralidade do presidente do que pela influência dos partidos políticos (Manzetti e Morgenstern, 2003; Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987; Khrebiel, 1998). O teste, para os EUA, que é bipartidário, usará esse conceito de governo dividido. Para o Brasil, que é multipartidário e com alta fragmentação, esse conceito será relativizado e tomarei o tamanho da coalizão para analisar seu impacto no volume do controle realizado pelo congresso. O tamanho da coalizão é uma medida de Amorim Neto (2002), que representa o tamanho nominal da cobertura política do ministério, expressado em termos de cadeiras na Câmara dos Deputados. Vai de um máximo de 93% (primeiro gabinete de Sarney, escolhido por Tancredo Neves) a um mínimo de 26,2% (terceiro gabinete de Collor, baseado somente no PFL e PDS).

Essa medida não é totalmente precisa – afinal, os partidos da base não votam 100% com os governos, mas há uma variância bastante significativa, entre 70 e 100%; nem os partidos da oposição votam 100% contra o governo (Figueiredo e Limongi, 2001). Um outro problema é que a proporção de cadeiras é calculada exclusivamente para a Câmara dos Deputados, ignorando o que ocorre com as bases no Senado Federal. Por último, excluí outros métodos possíveis de formação de maioria – como benefícios orçamentários, lealdades pessoais ou mesmo benefícios ilegais.

Entretanto, esse talvez seja o melhor e mais objetivo indicador das relações entre partido do governo e tamanho da base no congresso. Os estudos mais recentes sobre o presidencialismo de coalizão incorporam essa medida ou variações suas para explicar reeleição dos deputados, produção legislativa, uso de medidas provisórias etc. (e.g., Amorim Neto e Tafner, 2002; Pereira e Rennó, 2003; Power, Pereira e Rennó, 2005).

Nas segunda e terceira seções, testarei as hipóteses nove e dez, sobre o impacto de fatores externos, conjunturais, no volume do controle: o apoio presidencial e o efeito de lua-de-

mel<sup>140</sup>. O congresso varia seu comportamento diante de presidentes populares? E o que ocorre com os períodos iniciais de mandatos presidenciais, o congresso tem um comportamento mais cordial? Se racionais, os parlamentares estarão atentos para o contexto e para o prestígio do presidente, para não serem punidos por criticarem um presidente popular ou que, em início de mandato, é o portador das preferências do eleitorado. Se o apoio presidencial pode afetar as relações entre presidente e congresso, fazendo com que esse último se torne mais cooperativo e, portanto, facilitando a aprovação de leis (Mayhew, 1991), pode-se esperar que também afete o volume de controle: os parlamentares não irão arriscar sua própria reputação ao criticar ou cercar um presidente com altas taxas de apoio. Portanto, presidentes populares tenderiam a ser menos controlados pelo congresso: a hipótese é a de que *alto apoio ao presidente afeta negativamente o volume de controle exercido pelo poder legislativo (H9)*.

De outro lado, assim como em final dos mandatos todos estão voltados para as eleições, os primeiros tempos de mandato são estatisticamente relevantes para a aprovação de leis (Mayhew, 1991; Khrebiel, 1998), e estariam devotados para a elaboração da agenda política. Se há homogeneidade das preferências – traduzida pelo resultado das urnas – ela poderá afetar negativamente o controle: a última hipótese a ser testada é a de que o *volume de controle será menor durante períodos de lua-de-mel, considerados os primeiros seis meses de governo (H10)*.

7.1. Teste 8: governo dividido - ou tamanho da coalizão - afetam o volume do controle horizontal?

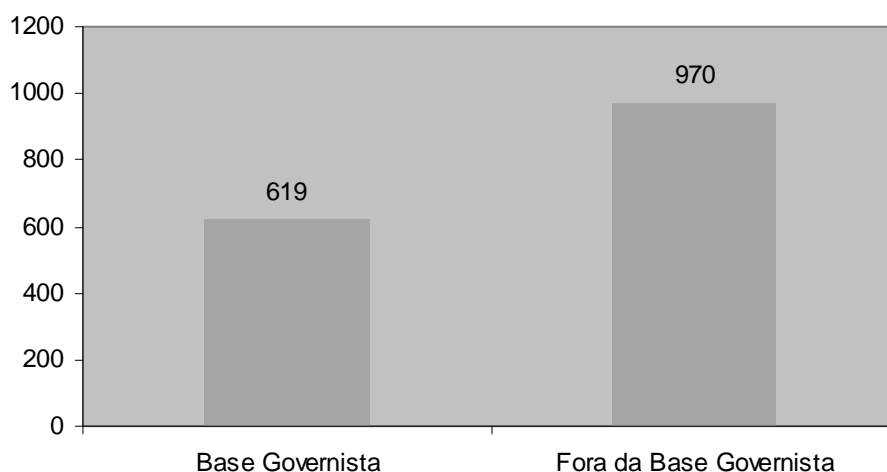
A oitava hipótese a ser testada é :

*H8 Em sistemas bipartidários, o volume do controle será maior quando houver governo dividido, da mesma forma que, em sistemas multipartidários, o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento.*

---

<sup>140</sup> O apoio presidencial é medido pela popularidade positiva menos popularidade negativa.

No Brasil, 38% das propostas de controle foram apresentadas por parlamentares que faziam parte da base governista e 60% por parlamentares que estavam fora da base governista<sup>141</sup>. Isso corrobora o argumento de que fazer parte do governo ou da oposição afetou as escolhas parlamentares quanto ao controle do poder executivo. Como mostra a figura 7.1., foram 619 propostas saídas da base governista e 970 – 50% a mais – de propostas apresentadas pela oposição. Os dados aqui somam 1.619, porque excluem as audiências públicas, uma vez que nas ementas dos relatórios das presidências da Câmara e do Senado nem sempre havia menção ao seu requerente, ou autor da proposta.



\*excluídas 24(0.8%) propostas apresentadas por comissão e as audiências públicas, as quais não tinham referência a autoria da proposta. N=1618 (1 missing).

Figura 7.1. Relação dos partidos com o governo e volume do controle horizontal, Brasil, 1988-2004

A tabela 7.1. traz uma desagregação por governo, com os respectivos percentuais do controle exercido pela base governista e pela oposição, e a diferença entre o controle exercido por ambas. A análise é feita de dois em dois anos, para facilitar a comparação, já que o único presidente que teve um governo mais longo do que esse, no período

<sup>141</sup> Para os partidos que fazem parte da base governista a cada governo e os critérios utilizados para definição do tamanho da base, cf. o Apêndice F – Livro de Códigos do Brasil. Fontes: Figueiredo e Limongi, 2001; Amorim Neto, 2002.



estudado, foi Fernando Henrique Cardoso. Assim, seu governo aparece como sendo de quatro períodos.

Primeiramente, me concentro na análise do controle pela oposição, objeto do teste da hipótese 8. Ao desagregar os dados por presidente, percebe-se que o Governo Collor (base composta por 29.6% das cadeiras, em 1991, e 34.95%, em 1992) foi o governo que mais sofreu controle de partidos da oposição: 83% do controle vindo de não-aliados. As coalizões do seu governo foram as mais baixas. O segundo período presidencial mais contencioso com a oposição foi o terceiro período do governo FHC (1999-2000), com 62% dos controles vindo da oposição, quando o controle de cadeiras no congresso era de 68,2%.

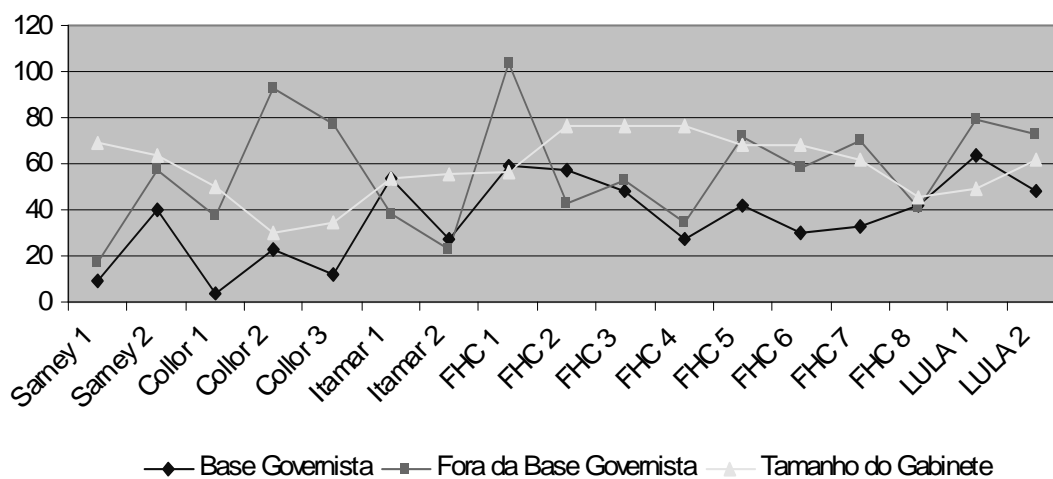
O terceiro mais controlado é Sarney, com 58% de controle da oposição, quando as cadeiras na Câmara correspondiam a 69,30%, em 1988, e 63,30%, em 1989. O único presidente que contradiz a teoria sobre a influência da relação do partido com o governo no volume de controle horizontal foi Itamar Franco: ele foi mais controlado pela sua própria base governista do que pela oposição.

De fato, com exceção de Itamar, todos os presidentes foram mais controlados pela oposição do que pela base. Mas o tamanho da base afeta o volume do controle?

Se decomposmos esse mesmo volume de controle por ano de governo, veremos que tanto a base governista quanto a oposição oscilam muito na apresentação de propostas. Não há tendências ou ciclos sinalizados, ou um comportamento previsível – a não ser o de que a base governamental controlará menos do que a oposição. Percebe-se que não há uma correspondência entre os controles e a proporção de cadeiras que o governo controla: a correlação inexistente, como demonstra a figura 7.2. O teste de significância estatística confirmou sua inexistência (pearson=0,24, significância a <0,05).

Tabela 7.1. Presidentes e controle horizontal segundo base de apoio no congresso, Brasil, por governos

	Base Governista (A)	Fora da Base Governista (B)	Diferença na % de controle (B-A)	Comissão	Missing	Total
Sarney (1988-1989)	49	74		1	3	127
%	38.58	58.27	19.69	0.79	2.36	100.00
Collor (1990-1992)	39	207		1	0	247
%	15.79	83.81	68.02	0.40	0.00	100.00
Itamar (1992-1994)	81	61		0	0	142
%	57.04	42.96	-14.08	0.00	0.00	100.00
FHC 1 (1995-1996)	116	147		1	3	267
%	43.45	55.06	11.61	0.37	1.12	100.00
FHC 2 (1997-1998)	75	88		4	0	167
%	44.91	52.69	7.78	2.40	0.00	100.00
FHC 3 (1999-2000)	72	130		10	0	212
%	33.96	61.32	27.36	4.72	0.00	100.00
FHC 4 (2001-2002)	75	111		4	0	190
%	39.47	58.42	18.95	2.11	0.00	100.00
Lula (2003-2004)	112	152		3	0	267
%	41.95	56.93	14.98	1.12	0.00	100.00
Total	619	970		24	6	1619
	38.23	59.91		1.48	0.37	100.00



\*Excluídas 29 propostas de controle de comissão (24) e missing (6). N=1589.

Figura 7.2. Governos, base governista e controle horizontal, Brasil, 1988-2004

Assim, ser parte do governo afeta o *modus operandi* de controle do poder legislativo; mas o tamanho da base não é significativo para explicar o volume do controle. Não se confirma, assim, a hipótese de que o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento.

Faço aqui ainda duas análises que considero relevantes. A primeira, sobre o comportamento de dois partidos específicos – o PT e o PSDB – quando na oposição e no governo. O PT nunca pertenceu à base governista de outros governos, e está na presidência desde 2003; e o PSDB foi da base governistas de outros partidos, teve a presidência por oito anos e está na oposição há dois anos. Com essa análise, posso ter uma demonstração da atividade de dois partidos e verificar como oscila o controle horizontal exercido por partidos quando estão no governo e na oposição. A segunda análise refere-se a um evento não antecipado: o que considero altas taxas de controle das bases governistas.

Na figura 7.3., fica claro que há uma dependência do *status* do partido com relação ao governo: 75% das propostas de controle do PSDB aconteceram quando esse partido estava na oposição, e portanto 25% das propostas de controle do PSDB aconteceram quando era o partido do presidente. A participação no governo tem ainda mais influência no comportamento do PT: 94% das propostas de controle ocorreram durante o período de oposição, e 6% do controle durante os anos do governo Lula (2003-2004).

Essa conclusão não pode, porém, mascarar outro fato: o de que o PT apresenta mais propostas de controle, independentemente de estar no governo. Se controlarmos os resultados pelo número de anos no poder, veremos que o PSDB é menos ativo no controle do que o PT, seja no governo, seja na oposição.

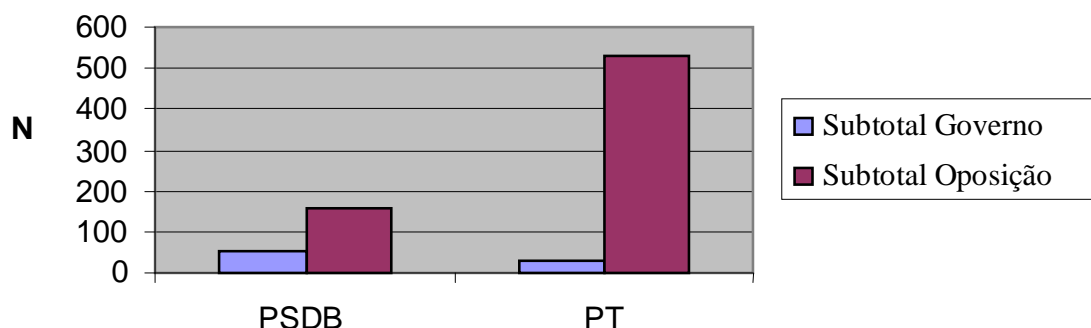


Figura 7.3. PSDB, PT e controle horizontal no governo e na oposição, Brasil, 1988-2004

Se dividirmos o total de propostas apresentadas por cada um desses partidos pelo número de anos em que estiveram no governo (2 para o PT e 8 para o PSDB) e na oposição (15 para o PT) verificaremos, como na tabela 7.2., que existem sim diferenças entre os dois partidos: o PT no governo apresenta 2,5 vezes mais propostas de controle do que o PSDB; e, na oposição, o PT apresenta 2 vezes mais propostas do que o PSDB.

Tabela 7.2. Número de propostas/ ano apresentadas por PSDB e PT, no governo e na oposição, Brasil, 1988-2004

	PSDB	PT
Governo	6.25	16
Oposição	19.88	37.93

A conclusão é a de que, comparando os partidos entre si, o PT controla mais do que o PSDB, esteja no governo, esteja na oposição – o que pode ser uma característica partidária. E ambos controlam mais quando estão na oposição do que quando são governo – ou seja, a lógica é a mesma: há significância e mudança de ação se estão no poder. Mas esse comportamento não pode ser confundido com o comportamento de outros partidos que compõem a base governista e que, seguindo os resultados apresentados nessa seção, podem ter um comportamento menos orgânico e mais individualista.

O segundo aspecto a ser analisado é o número de propostas apresentadas pelos governistas, já que, seguindo o argumento de que ser parte do governo traz benefícios e compromissos, esperava uma proporção menor de controles dos partidos que formam a base. Enquanto o comportamento mais intenso de controle por parte da oposição é intuitivo – mostrar-se como alternativa do governo, por exemplo – o da base não o é. Esse comportamento sinaliza para duas explicações possíveis: uma, a de comportamentos altamente institucionalizados; outra, da fragmentação e fluidez das bases governistas, que espelhariam a pouca organicidade dos partidos políticos.

Em ambas, os partidos não teriam uma função importante para organizar as bases governistas com relação ao controle – exceção feita aos partidos do próprio presidente, ou partidos-agregadores da composição. Na primeira explicação, o controle horizontal seria o resultado de comportamentos institucionalizados, em que o mais importante seria seu papel informacional - conseguir informações para a formulação das políticas públicas ou para as bases -, e o papel essencial de contrapeso ao executivo. Por isso, mesmo aliados do governo controlariam, porque o mais importante não seria o *status* em relação ao governo – benefícios e obrigações advindos dessa relação -, mas as prerrogativas constitucionais e regimentais do legislativo, sua necessidade de formular políticas públicas e de informar suas bases sobre ações do executivo.

A segunda explicação repousaria na percepção de que a natureza da coalizão no Brasil é de tal maneira negociada e transitória, devido à alta taxa de fragmentação dos partidos e aos comportamentos individualistas dos parlamentares, que os controles são exercidos acima das relações que se estabelecem entre o parlamentar e o partido, seu partido e o governo. Assim, ainda que aliados, os parlamentares não o são coesamente, partidariamente; mas buscam no controle formas de pressionar o executivo, barganhar, ou mesmo de corrigir as assimetrias informacionais que as relações com o governo – fluidas e com fluxo imperfeito de informações – não corrigem.

Passo agora ao teste nos EUA. Entre 1973 e 2000, o governo dividido – ou aquele em que o partido do presidente não é o partido de uma casa legislativa – foi bastante comum.

A Câmara teve domínio democrata de 1973 até 1994, quando os republicanos ganharam as eleições, por meio da chamada “revolução republicana”, e depois de 40 anos conseguiu obter a maioria das cadeiras. Desde então, a Câmara tem sido republicana, o que indica que, no período, durante 22 anos foi democrata e somente por seis anos foi dominada por republicanos. Nesse período, o Senado foi democrata de 1973-1980 e de 1988-1994; e foi republicano entre 1981-1987, durante os anos Reagan e depois de 1995: 16 anos de domínio democrata e 12 anos de domínio republicano. Já na presidência, entre 1973-2000, houve 3 mandatos de presidentes democratas e 4 e meio de republicanos, ou 12 e 18 anos de presidência para cada partido, respectivamente.

O quadro 7.1. mostra os governos naquele país, por partido que domina presidência e congresso: se governo unificado com os democratas (1), governo unificado com republicanos (2), governo dividido com câmara democrata e presidente republicano (3) e governo dividido com câmara republicana e presidente democrata (4). Ele demonstra que, dos 28 anos analisados neste trabalho, houve seis anos (20%) de governo unificado e 22 anos (80%) de governos divididos.

Como detalhado no capítulo 6, nos EUA, as audiências públicas não são individualmente apresentadas como no Brasil, mas são iniciativa do presidente da comissão ou da maioria dos membros da comissão. As propostas representam, assim, a preferência do partido majoritário na Casa (Cox e McCubbins, 1993). Se o partido democrata tem maioria numérica, dominará os postos de liderança e terá o poder de agenda. O indicador utilizado, portanto, é a média de audiências por parlamentar, por ano, sob governo dividido ou unificado. No caso do total de audiências públicas realizadas no período, foram retiradas as conjuntas e, portanto, o resultado reflete exclusivamente as audiências realizadas na Câmara e no Senado, no período de 1973 a 2000 (N= 45.762).

O somatório de audiências públicas nos 22 anos em que houve governo dividido foi de 34.751, sendo que 21.320 na Câmara e 13.431 no Senado; nos 6 anos de governo unificado, foram 11.011 audiências realizadas, com 6.320 na Câmara e 4.691 no Senado.

Controlado por membro e número de anos de governos divididos e unificados, o resultado final é que há mais atividade de audiências públicas durante governos unificados do que durante governos divididos: 4,17 audiências em governos divididos (por parlamentar/ ano) e 5,12 em governos unificados (por parlamentar/ano).

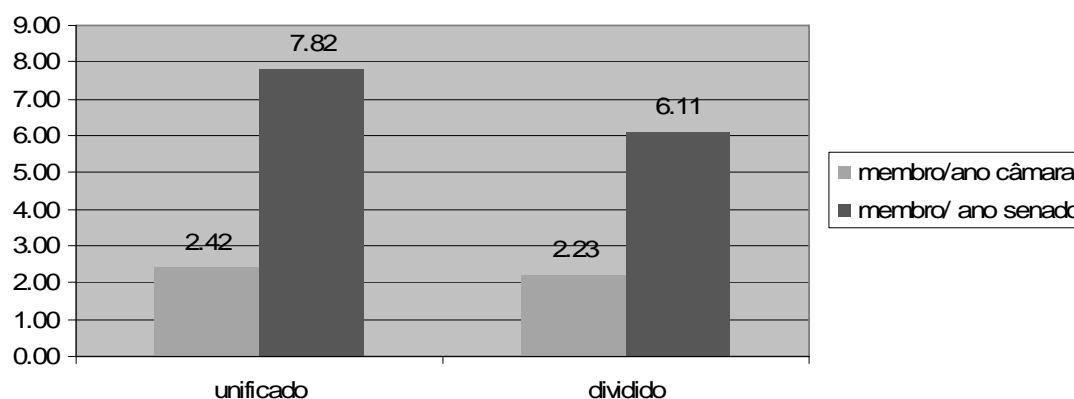
O mesmo se pode dizer se controlamos por ano e casa legislativa: embora a Câmara tenha seu comportamento praticamente sem oscilação entre governos divididos e unificados, é levemente favorável ao controle em governos unificados; o senado controla cerca de 30% mais em governos unificados do que divididos (figura 7.4.).

Quadro 7.1. Governos divididos e unificados, EUA, 1973-2000

	Presidente Democrata (1977-1980) (1993-1998)	Presidente Republicano (1973-1976) (1981-1992) (1999-2000)
Câmara Democrata (1973-1994) e/ou Senado Democrata (1973-1980); (1987-1994)	1	3
Câmara Republicana (1995-2000) e/ou Senado Republicano (1981-1986) e (1995-2000)	4	2

O mesmo se pode dizer se controlamos por ano e casa legislativa: embora a Câmara tenha seu comportamento praticamente sem oscilação entre governos divididos e unificados, é levemente favorável ao controle em governos unificados; o senado controla cerca de 30% mais em governos unificados do que divididos (figura 7.4.).

Essa demonstração, entretanto, está sobrestimada, porque inclui o total de audiências realizadas nas duas casas legislativas, não somente as de controle: audiências para subsidiar a atividade legislativa, por exemplo, estão nesse cômputo. Lembro que os estudos indicam que 25% dessa atividade total do congresso é de controle, e por isso considere relevante trazer esses dados: para que se pudesse ter uma idéia geral, embora nesse caso não muito precisa, do controle realizado no período.



N= 45.762. Excluídas as comissões conjuntas do congresso.

Figura 7.4. Média de audiências públicas por ano e casa legislativa, EUA, 1973-2000

O próximo passo é, em decorrência, tomar por base as 4.848 audiências que ocorreram nas comissões cuja finalidade exclusiva é o controle das agências, órgãos, serviços, servidores e atividades governamentais. Nesse caso, apresenta-se a tendência contrária: subestima-se o resultado, já que inúmeras, provavelmente milhares, de audiências de controle horizontal realizadas fora do âmbito dessa comissão estão excluídas. Audiências de apropriação, de autorização de agências e órgãos do governo, e de comissões importantes como a *Ways and Means*, da Câmara, e *Finance*, do Senado – espécies de comissões de assuntos econômicos, por onde passam temas como integração regional, tributação, comércio exterior, subsídios –, ou como as de Defesa das duas casas, que acompanham a execução orçamentária nas forças armadas, estão excluídas dos dados apresentados.

As audiências exclusivamente de controle demonstram que há mais controle quando o governo é dividido. Como demonstrado na tabela 7.3., há um acirramento das relações entre executivo-legislativo, explicitado pelo aumento da atividade de controle das comissões quando o governo era dividido. Ou seja, a teoria de que governos divididos promovem o aumento do controle encontra respaldo nos dados aqui apresentados de volume de audiências realizadas exclusivamente nas comissões de controle.



Essa realidade pode ser explicada pelo cartel legislativo que se estabelece no congresso norte-americano – e que não ocorre no Brasil, porque aqui as regras de distribuição de poderes e direitos é proporcional. Como dito anteriormente, nos EUA, o partido que detém a maioria das cadeiras detém a presidência de todas as comissões e direito, por exemplo, a 2/3 de todos os recursos técnicos e financeiros das comissões – número de funcionários, aparatos administrativos, espaço físico etc.

Tabela 7.3. Distribuição de audiências públicas de controle e governo dividido, EUA, 1973-2000

Comissões	unificado	dividido	Total
Distrito de Columbia - Câmara	59	167	226
Reforma do Governo e Controle – Câmara	375	1703	2078
Comissão de Controle - Câmara	18	53	71
Serviços Postais e Serviço Público - Câmara	239	603	842
Assuntos Governamentais - Senado	372	1173	1545
Serviços Postais e Serviço Público - Senado	10	39	49
Distrito de Columbia - Senado	1	36	37
<b>Total</b>	<b>1074</b>	<b>3774</b>	<b>4848</b>

Além desse direito, detém praticamente o monopólio da atividade legislativa, já que forma maioria em todas as comissões e, no caso da Câmara, uma maioria completamente desproporcional na Comissão de Regras (*Rules Committee*), responsável por definir a agenda de plenário e as regras que vigirão durante os debates de cada proposta legislativa – tempo de debate da minoria e da maioria, prerrogativas sobre apresentação de emendas, sobre que partes da legislação pode ser apresentada emenda etc. Estando o poder concentrado na Casa Branca e nessas lideranças congressuais do mesmo partido, é de se esperar que haja de fato uma certa aquiescência das lideranças com o próprio partido, e uma disputa acirrada por informações caso esse poder esteja dividido entre congresso e presidente<sup>142</sup>.

<sup>142</sup> A nova maioria formada pelos republicanos, a partir de 1994, introduziu mudanças que fortaleceram os partidos como princípio de atribuição de poder nas comissões, em oposição à antiguidade (*seniority*). Ao aumentar o poder dos partidos na designação das comissões, passou-se a premiar membros mais fiéis às lideranças com assentos nas comissões mais prestigiadas e, em alguns casos, desprezando-se a senioridade para estabelecimento do presidente da comissão. Mais detalhes sobre a “revolução republicana”, cf. McSweeney e Owens, 1998; e Rae e Campbell, 1999.

Muitos parlamentares democratas afirmam que os republicanos, que assumiram depois de 1995, são mais partidários e conduzem menos controle do que os democratas, que estavam antes no controle da Câmara por 40 anos. Segundo esses parlamentares, os republicanos teriam dois pesos e duas medidas: uma para o presidente democrata e outra para o presidente republicano. Não estariam interessados em investigar o poder executivo e seu próprio presidente, e teriam menos responsabilidade para com a contenção de poder, sendo inclusive coniventes com abusos, irregularidades, desperdícios, e até fraudes<sup>143</sup>. Segundo esses democratas, seu partido, que esteve durante 40 anos ininterruptos controlando os recursos da Câmara, têm uma visão mais institucionalizada do controle.

A diretora da maioria na Comissão de Assuntos Econômicos da Câmara (*Ways and Means – House of Representatives*), quando perguntada sobre eventuais diferenças entre operar com governo unificado ou dividido, e entre democratas e republicanos, afirmou que muitas vezes a informação de que necessitava simplesmente chegava mais rápido e havia menos entraves no governo unificado.

Documentos e autoridades que antes, na oposição, eram de difícil acesso, sendo do mesmo partido, simplesmente eram mais fáceis de serem alcançados ou consultados. Assim, diz ela, muito do controle que é exercido o é informalmente, sem a necessidade de realização de audiências públicas. O problema desse controle horizontal informal é que, ainda que gere correções das políticas públicas, do ponto de vista da publicidade é nulo e não há nenhuma possibilidade de participação da sociedade.

Com relação às críticas de que controlavam demasiadamente o governo Clinton, a resposta dos republicanos foi de que, após 40 anos de controle do congresso pelos democratas (1954-1994) e negligência da parte desses de controlar as agências federais, enfim algum controle estava sendo exercido (Lawrence e Oleszek, 1997).

---

<sup>143</sup> Entrevistas com os parlamentares democratas David Price, Henry Waxman, Loretta Sanchez, Jim McDermott. Também Cathy Travis, assessora de imprensa de Ortiz, Texas, espontaneamente falou sobre o pouco compromisso republicano com o controle. Cf. Apêndice D.

Um chefe de assessoria parlamentar de importante agência do governo, que preferiu não se identificar, trabalha há 15 anos na mesma agência e, portanto, já chefiou a assessoria para democratas e republicanos. Ele confirma o tratamento diferenciado que existe quando parlamentares do mesmo partido ou de partidos distintos estão no poder e afirma que foi orientado a postergar ao máximo o envio de documentos, e inclusive a mandar documentos incompletos, quando o requerente (presidente de comissão) era do partido oposto ao do presidente. Em audiências a que compareceu no congresso, foi orientado a evitar tocar certos assuntos e, se inquirido, orientado a dar respostas evasivas. Em governos unificados, afirma ele, era muito menos tensa a relação entre executivo e legislativo, e com menos embaraços para os servidores.

Seria interessante verificar, a partir dessas entrevistas e do que ocorreu no Brasil, se os partidos democrata e republicano se diferenciam do ponto de vista do controle quando estão no governo. No capítulo 6, vimos que é indiferente a maioria que controla a casa legislativa para o resultado de controle: quando democratas e republicanos controlam a maioria de senado ou da câmara, o volume de controle permanece igual. Mas e se essa maioria contar ainda com o controle da Casa Branca? O resultado é diferente?

Infelizmente, essa pergunta não pode ser respondida pelos dados que temos. Entre 1977-1980 (governo Carter) e 1993-1994 (governo Clinton), houve governo unificado sob o partido democrata. Mas não houve, entre 1973 e 2000, governo unificado republicano. Apesar dos republicanos terem feito maioria em 1995 e mantido até o momento, o presidente republicano George W. Bush somente assumiu em 2001. Os dados disponíveis não incluem seu governo.

Em resumo, comparando, portanto, o que ocorre nos EUA e no Brasil, o governo dividido afeta o volume no primeiro e o tamanho da coalizão não afeta no segundo, embora pertencer ou não ao governo mude o comportamento dos partidos e parlamentares.

## 7.2. Teste 9: o apoio ao presidente afeta o volume de controle horizontal?

A popularidade presidencial é utilizada como variável para explicar resultados legislativos no estudo do uso de medidas legislativas unilaterais – *executive orders* ou medidas provisórias. Mas a literatura existente traz respostas contraditórias sobre a relação entre apoio da opinião pública e o uso desses instrumentos. Moe e Howell (1999) prevêem que o número de medidas unilaterais – medidas provisórias ou *executive orders* – aumentam com um presidente cuja popularidade é baixa, uma forma de burlar legislativos pouco cooperativos. Krause and Cohen (1997) não encontram qualquer relação significativa entre popularidade presidencial e uso de *executive orders*. Outros estudos demonstram que presidentes pouco populares muitas vezes diminuem o uso dessas medidas unilaterais, exatamente porque sabem que encontrarão um congresso refratário (Pereira, Power e Rennó, 2005). Foi o caso de Collor, no Brasil, quando se aproximava o *impeachment* que o retirou do poder em 1992. Já os presidentes posteriores, Itamar Franco e Cardoso, após a implementação do plano Real, ainda no governo do primeiro, mas sob o comando do segundo, usaram significativamente medidas provisórias para governar, ainda que com alta popularidade.

Derivando dessa literatura que aponta para a popularidade presidencial como uma variável relevante para se explicar o sucesso do presidente na arena de produção legislativa, argumento que a popularidade pode afetar também o controle horizontal. Um congresso estratégico terá relutância em desgastar-se, criticando um presidente que conta com altas taxas de apoio da opinião pública. Assim, *alto apoio ao presidente afetaria negativamente o volume de controle exercido pelo legislativo (H9)*. Como decorrência, o baixo apoio da opinião pública criaria incentivos para que o congresso agisse oportunisticamente, pressionando o governo com mais atividades de controle.

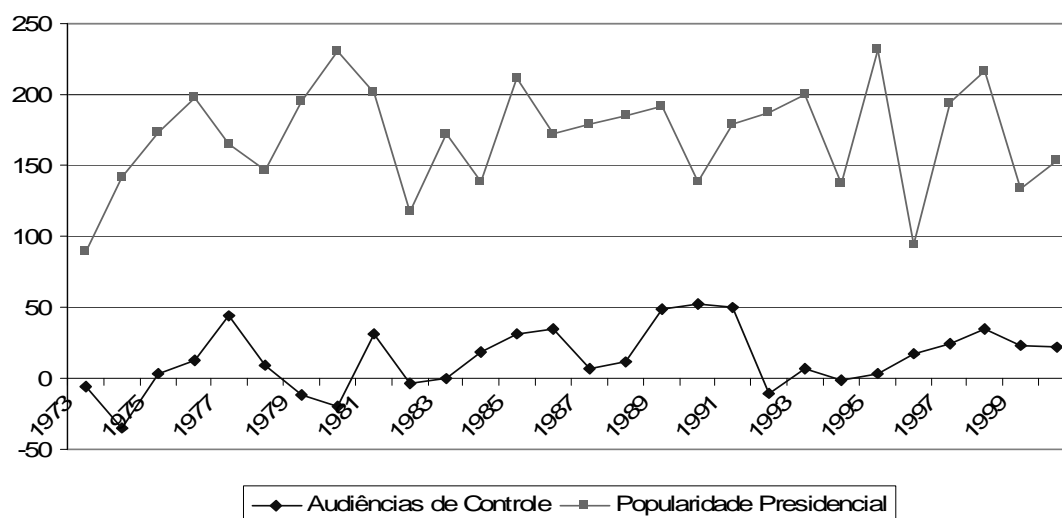
A variável que utilizo, “apoio presidencial”, é uma porcentagem que representa a fórmula de “popularidade positiva – popularidade negativa”. O foco é no presidente, e não no governo. A popularidade positiva equivale à soma da porcentagem de respondentes que consideraram o trabalho do presidente ótimo/ excelente em dado mês. Quando houve

mais de uma pesquisa no mês, foi calculada a média das pesquisas. A popularidade negativa representou a soma da porcentagem de respondentes que consideraram o trabalho do presidente ruim/ péssimo em dado mês. Para os EUA, a fonte exclusiva foi o instituto Gallup. Para o Brasil, no período entre 1988 e 1998, dados de Power, Pereira e Rennó (2005). Para 1999 em diante, completei os dados com Datafolha para 1999-2002 e Datafolha e CNI/ Ibope para 2003-2004.

Nos EUA, a correlação alto apoio e baixo controle não é significativa. Tal dissociação é visível na figura 7.5., onde o apoio está agregado por ano. No governo Nixon (1973-1974), mesmo com o escândalo do Watergate e o apoio da opinião pública baixíssimo (-34,75%, o mínimo da série), o controle por meio de audiências foi muito baixo (N=142). Note-se que esse é um valor baixíssimo, pois representa a diferença – ou seja, uma porcentagem de respondentes que aferiu como ruim ou péssimo o presidente em torno de 65%, menos cerca de 30% que o avaliou como bom ou ótimo.

Essa atividade de audiências públicas de controle não é muito distante daquela durante o governo de George Bush e a Guerra do Golfo Pérsico, em 1991 (N= 138), quando ocorreu o pico de apoio presidencial: 52%, representando assim uma avaliação positiva acima de 75%.

Da mesma forma, os dois anos de maior volume de audiências de controle – 1995 (N=231) e 1980 (N=230) - apresentam sinais alternantes, positivo (3.5% de apoio) e negativo (-19.5% de apoio), respectivamente. O mesmo ocorre com os dois anos de menor volume de controle 1973 (N=90) e 1996 (N=94), o primeiro com sinal negativo (-5.25% de apoio) e o segundo com sinal positivo (17.5% de apoio).



N=4.848

Figura 7.5. Apoio presidencial e volume de controle horizontal, EUA, 1973-2000

Outra forma de ver os dados é agregando os apoios por categorias– negativa, regular, positiva, muito positiva (tabela 7.4.). Esse agrupamento foi feito por quartis. Embora aparentemente haja uma correlação atípica – quando o apoio é regular ou positivo, ocorrem mais de 80% das audiências mais controle – esse é um desvio resultante do número de ocorrências em cada quartil. Corrigido esse desvio com a divisão do volume pelo número de ocorrências em cada categoria – o que gerou uma média -, vemos com clareza que persiste a dissociação. Por último, recorrendo ao teste de significância estatística, confirma-se a ausência de significância entre alto apoio-baixo controle ( $p=0,07$ ).

Tabela 7.4. Apoio presidencial e controle horizontal, por categorias, EUA, 1973-2000

	Audiências	Ajustado (média)
Negativa (abaixo de -1.5)	1038	130
Regular (< -2)	1287	184
Positiva (<31)	1123	160
Muito Positiva (<52)	1263	211
Total	4848	173
Pearson	0.07*	

\*Significativo a  $<0.05$

No Brasil, o mesmo ocorre: não há correlação entre alto apoio e baixo controle: o teste de significância foi igual a 0.36. O governo Sarney (que no banco consta somente com dois anos, 1988-89) foi o que teve menos apoio popular, acumulando os dois índices mais baixos (-59% e -57.5%, respectivamente, o que significa taxas de reprovação perto de 80%). Ainda assim, foi o que sofreu menos controle: um total de 515 em dois anos. O primeiro governo FHC foi o que mais recebeu apoio popular, e as duas taxas mais altas estão concentradas justamente nesse governo: no primeiro ano do primeiro mandato (1995, 24.28% de apoio) e no terceiro ano (1997, 21.44% de apoio). Nesses dois anos, sofreu mais de 3.150 controles (tabela 7.5.).

Quando se agregam os dados por categoria, permanece a dissonância. Diferentemente dos EUA – onde as taxas de apoio desde a década de 80 são altas – o Brasil tem taxas muito variáveis, mas tendendo a valores baixos. Os valores nos EUA concentram-se no espectro positivo (mediana =12), o Brasil no negativo (mediana = -12.25). Assim, o volume do controle realizado por meio total de propostas apresentadas entre 1988-2004 - requerimentos de informação, de convocações de autoridades, de propostas de fiscalização e controle e das audiências públicas do Senado – somadas às audiências públicas da Câmara de 1995 a 2004, foram agregados com 2 classificações negativas e 2 positivas, enquanto nos EUA foram com 1 negativa e 3 positivas. Esse agrupamento foi feito por quartis. Também no Brasil, corrigido o desvio, vemos com clareza que persiste a dissociação. Por último, recorrendo ao teste de significância estatística, confirma-se a ausência de relação entre alto apoio-baixo controle ( $p=0,36$ ).

Tabela 7.5. Apoio presidencial e controle horizontal, por categorias, Brasil, 1988-2004

	Controles	Taxa de Controle (N/freqüência de popularidade)
Muito Negativa (abaixo de -19)	5.295	1.059
Negativa (entre -18.9 e -12.01)	3.304	1.101
Regular (entre -12 e 1)	5.968	1.194
Positiva (acima de 1.01)	6.006	1.502
Total	20.573	1.210
Pearson	0,36*	

\*Significativo a  $<0.05$

O que significa, para a teoria, esses dados? Significa que outras explicações devem ser aventadas para explicar o volume de controle realizado pelo congresso. Embora o presidente seja ator importante no desenho institucional e político dos dois países, seu prestígio público não inibe o controle realizado pelo congresso. A racionalidade dos parlamentares não está conectada com a popularidade do presidente, mas talvez com outros elementos. O argumento que formulei sobre o parlamentar evitando desgastar um presidente popular é equivocado: o apoio presidencial não afeta a disposição parlamentar para o controle, nem nos EUA, nem no Brasil.

Assim, esses dados reforçam uma das vertentes teóricas sobre produção legal, que afirma ser o apoio do presidente indiferente para o sucesso do executivo - nesse caso, medido não pela taxa de aprovação de leis, mas pelo volume do controle das atividades de governo realizado pelo congresso.

### 7.3. Teste 10: o período de lua-de-mel afeta o volume de controle horizontal?

Estudos demonstram que há uma possibilidade de acomodação do legislativo em períodos de lua-de-mel, num modelo de barganha entre executivo e legislativo (McCarty, 1997). Mas ele não significa somente, como alguns acreditam, o resultado exclusivo da popularidade presidencial alta, que facilitaria a barganha com o congresso e induziria a um “período de graça” nas relações entre os dois poderes (Neustadt, 1980).

Khrebiel (1998:55) interpreta diferentemente esse período, como sendo o resultado da “homogeneidade das preferências”, induzida pelas eleições. Repito sua definição: “(...) o que é a lua-de-mel? Um período de felicidade, harmonia, ou relativa concordância sobre temas. Tradução política: homogeneidade das preferências. O que é um mandato? Uma asserção de representantes recém-eleitos de que eles ouviram os eleitores e irão implementar a vontade deles (...). O início dos mandatos pode ser visto como uma medida aproximada para choques induzidos por eleição, o que teoricamente deve ser associado com aumentos da produtividade legislativa” [Khrebiel, 1998:55].



Como consequência lógica, a décima hipótese é:

*H10 O volume do controle será menor durante períodos de lua-de-mel*

Para a análise presente, considero lua-de-mel os primeiros seis meses de governo, e que presidentes reeleitos (Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e Ronald Reagan e Bill Clinton, nos EUA) não usufruem dos benefícios dos períodos de lua-de-mel, pelo desgaste que segundos mandatos apresentam e por se conhecer já a agenda política – de onde se pressupõe continuidade – do reeleito.

Para o Brasil, os números absolutos confirmam, no agregado, a hipótese de que existe uma atividade de controle menor nos inícios de mandato presidenciais e congressuais: 10,50% das propostas foram apresentadas em períodos de lua-de-mel - 1990 (Collor), 1992 (início do período Itamar Franco), 1995 (FHC), 2003 (Lula) -, contra 89,50% nos períodos fora de lua-de-mel (tabela 7.6.). Além da distinção por períodos, fiz também a distinção por instrumentos, para ver se seria possível identificar padrões.

Tabela 7.6. Lua-de-mel e controle horizontal, Brasil

Instrumento de Controle	Lua de Mel	Fora de Lua de Mel	Total
Convocação de Autoridade	55	289	344
Proposta de Fiscalização e Controle	28	325	353
Audiência Pública	125	1370	1496
Requerimento de Informação	108	813	921*
Total	316	2798	3114
	10,50%	89,50%	100%

\*Amostra probabilística dos requerimentos de informação da Câmara e do Senado, 1988-2004

Também se levarmos em consideração a média por mês – uma vez que o número de meses fora do período de lua-de-mel é bem maior do que o número de meses dentro do período -, permanece um *menor controle legislativo nos períodos de lua-de-mel*, com uma diferença de cerca de 20% (figura 7.6.).

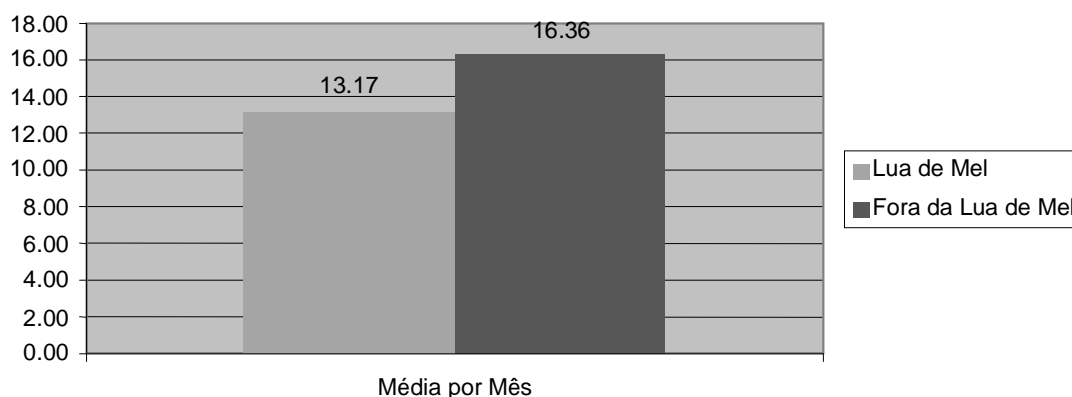


Figura 7.6. Média mensal de controle horizontal em períodos de lua-de-mel, Brasil

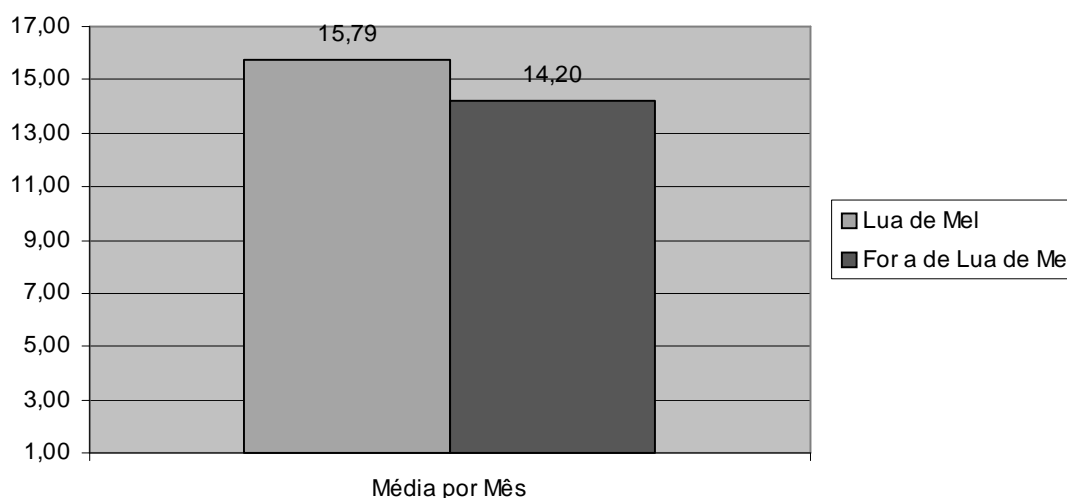
Já nos EUA, tomando-se em consideração as 4.848 audiências exclusivamente de controle, percebe-se que a porcentagem total é muito semelhante à realidade brasileira: 16% do controle é efetuado no período de lua-de-mel, e 84% fora desse período (tabela 7.7.). Nos EUA, entre 1973 e 2000, 4 presidentes tiveram lua-de-mel: Carter (democrata, 1977), Reagan (republicano, 1981), George Bush (republicano, 1989) e Bill Clinton (democrata, 1993).

Tabela 7.7. Lua-de-mel e controle horizontal, por casa legislativa, EUA, 1973-2004

		Lua-de-Mel	Fora de Lua-de-Mel	Total
Câmara	Distrito de Columbia	49	177	226
	Reforma do Governo e Controle	300	1778	2078
	Comissão de Controle	15	56	71
	Serviços Postais e Serviço Público	136	706	842
	Subtotal	500	2717	3217
Senado	Assuntos Governamentais	247	1298	1545
	Serviços Postais e Serviço Público	10	39	49
	Distrito de Columbia no Senado	1	36	37
	Subtotal	258	1373	1631
	Total N	758	4090	4848
Total %	16	84	100	

Entretanto, quando feitas as médias de controle por mês, o volume de controle em períodos de lua-de-mel é superior ao volume em períodos que não correspondem a lua-de-mel, embora a diferença seja de somente 10%. Dessa forma, a hipótese de que no período de lua-de-mel há menor volume de controle não se confirma (figura 7.7.).

Em termos comparativos, embora estudos tenham demonstrado que os primeiros tempos de mandato são estatisticamente relevantes para explicar o sucesso da aprovação legislativa (Mayhew, 1991:176-177), não se pode usar como parâmetro absoluto. A demonstração de Mayhew não apresenta um conjunto significativo do ponto de vista estatístico, que permita generalizações: seu trabalho centra-se em 31 casos de alta visibilidade e impacto na opinião pública. Com essa seleção, talvez faça sentido a ausência de controles na lua-de-mel, porque implicaria em investigações desgastantes tanto para o congresso como para a presidência. Os dados que utilizo, ao contrário, permitem generalizações, embora não possam dizer nada sobre a intensidade do controle, seu grau de visibilidade e impacto na opinião pública. Tampouco distinguem entre mais importantes ou menos importantes, se envolvem questões mais delicadas ou mais prosaicas. Do ponto de vista do volume, os dados simplesmente demonstram que ele é maior em períodos de lua-de-mel, nos EUA.



N=4868

Figura 7.7. Média mensal de controle horizontal em períodos de lua-de-mel, EUA

Assim, certamente os resultados dessa pesquisa e os de Mayhew (1991) são distintos, porque os objetivos são distintos: ali, a proposta era identificar o controle investigativo e

contencioso; aqui, a proposta é verificar todo e qualquer controle, seja ele do mais complexo e controverso ao mais simples e mesmo consensual.

O que explica o volume maior de controle em períodos de lua-de-mel? A afirmação de Khrebiel (1998) presume a homogeneidade induzida por eleições. Entretanto, as eleições podem induzir resultados heterogêneos também: especialmente se há um grupo grande de eleitores moderados, ou independentes, que oscilam entre um e outro partido. Assim, o resultado eleitoral pode criar heterogeneidade e, a partir da intensidade das preferências dos atores, pode haver, em início de mandatos, não um tempo beneplácito, mas um tempo de marcar justamente as diferenças político-partidárias.

Comparando os casos brasileiro e norte-americano, portanto, há uma distinção fundamental: no Brasil, a lua-de-mel afeta negativamente o volume do controle; nos EUA, ela afeta positivamente. O que explicaria essa diferença? Talvez no sistema norte-americano, as preferências estejam mais claras e os posicionamentos já estejam colocados. No sistema brasileiro, de coalizão, inícios de governo sejam períodos em que grupos parlamentares – não necessariamente partidos inteiros – busquem a construção de alianças, seu espaço no legislativo e a definição de seu papel com relação ao governo federal, o que afetaria seus incentivos para a realização de controle. A explicação estaria não na homogeneidade/ heterogeneidade de preferências, mas nos incentivos que cada parlamentar ou grupo parlamentar perceberia para otimizar seus benefícios.

Resumindo os achados do capítulo, temos então que:

- a) a hipótese 8, de que *em sistemas bipartidários, o volume do controle será maior quando houver governo dividido, da mesma forma que, em sistemas multipartidários, o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento (H8)*, foi rejeitada para os EUA, onde há maior controle em governos unificados; e também para o Brasil, onde não se encontrou correlação entre o tamanho da coalizão e o volume do controle. Apesar

disso, ser parte do governo afeta o *modus operandi* de controle dos parlamentares e dos partidos - na oposição, apresenta-se mais do que no governo.

- b) a hipótese 9, de que *alto apoio ao presidente afeta negativamente o volume de controle exercido pelo poder legislativo (H9)* foi refutada para o Brasil e para os EUA;
- c) a hipótese 10, de que *o volume de controle será menor durante períodos de lua-de-mel, considerados os primeiros seis meses de governo (H10)*, foi confirmada para o Brasil e refutada para os EUA.

## 8. Conclusões

O objetivo desse trabalho era responder a uma pergunta de pesquisa sobre os poderes explicativos das teorias do legislativo aplicadas ao controle horizontal – entendido como aquele realizado pelo poder legislativo sobre o executivo, no que diz respeito ao acompanhamento rotineiro das atividades de governo, e cujo termo foi usado intercambiavelmente como controle horizontal, legislativo ou parlamentar. Assim, ao desenhar hipóteses oriundas dessa literatura – o que fiz no capítulo 2-, o trabalho procurou, de um ponto de vista comparativo, compreender como se dá o controle do poder executivo pelo parlamento em democracias presidencialistas; e o que pode afetar esse controle, segundo uma perspectiva de que o controle horizontal está sujeito a variáveis institucionais, políticas e conjunturais.

Os pressupostos da pesquisa eram os de que, primeiro, o controle vertical necessita ser complementado pelo controle horizontal. Segundo, o de que o legislativo é a melhor agência de controle horizontal - mesmo não sendo a única e não devendo ser exclusiva-, porque sua diversidade e publicidade lhe conferem o espaço de legitimidade necessário para o exercício desse controle. Terceiro, assumi o pressuposto de que o controle horizontal é importante para se compreender como interagem executivo e legislativo, embora essa seja uma área ainda pouco explorada teórica e empiricamente, mesmo com a tendência crescente desde fins do século XIX de transferência de capacidade legislativa dos parlamentos para os executivos. Por último, assumi o pressuposto de que ele ocorre num ambiente multidimensional, que leva em conta preferências dos indivíduos, instituições que restringem tais preferências e aspectos conjunturais. O presente trabalho testou, empiricamente, a validade de alguns desses aspectos.

Os países estudados foram Brasil e Estados Unidos da América, no período de 1988 a 2004 no primeiro caso, e no período entre 1973 e 2000, no segundo, por serem 1988 e 1973 marcos institucionais nesses países. Apesar do leque de diferenças entre ambos incluírem aspectos culturais, históricos, econômicos e políticos, Brasil e EUA partilham de diversas características, sem mencionar a influência do desenho institucional e regras norte-americanas sobre o Brasil.

Antes de testar as hipóteses elaboradas no capítulo teórico, descrevi, nos capítulos 3 e 4, os instrumentos de controle horizontal disponíveis nos EUA e Brasil, sempre que possível com uma referência a sua evolução histórica. Além de trazer dados inéditos – especialmente para o Brasil –, o capítulo propôs modelos de controle para os dois países, baseados no tipo de tradição legal; nos estilos de controle; na legislação, processos e instrumentos existentes, bem como nos temas em que os congressos mais controlam. Assim, concluí que o modelo norte-americano é jurisprudencial, com ênfase *nos processos de governo*, que afeta a alocação de recursos e a estrutura do Estado; e o brasileiro é constitucionalista, com ênfase nas *atividades de governo*, e por isso é um sistema que controla pontualmente – enquanto o sistema norte-americano atua nos processos mais gerais, os instrumentos brasileiros atuam em aspectos pontuais, especialmente na correção de assimetrias de informação.

Em seguida, nos capítulos 5, 6 e 7, realizei o teste das hipóteses, com algumas variáveis bastante utilizadas nos estudos legislativos. A análise foi feita a partir de entrevistas e análises de documentos, manuais e arquivos, de um extenso banco de dados com 3.114 casos de controle no Brasil, compilados de diversas fontes originais – Diário do Congresso, do Senado, Relatórios da Presidência do Senado e da Câmara, notas taquigráficas, e do sistema de informação eletrônico elaborado pelo Prodasen (Senado) e pela Câmara dos Deputados - e mais de 47 mil audiências públicas nos EUA, compiladas a partir do *Policy Agendas Project*, University of Washington. Esses dados foram conjugados aos de Balla e Deering (2001) para a análise do tipo de controle exercido nos EUA. Os instrumentos de controle analisados foram quatro no Brasil – requerimentos de informação, convocações de autoridades, propostas de fiscalização e controle e audiências públicas. Nos EUA, foram somente as audiências públicas, o principal indicador de controle do congresso e mais utilizado nos estudos de controle.

Com esses dados, verifiquei o volume de controle e o tipo de controle parlamentar a partir de sete variáveis independentes. O volume referia-se à quantidade numérica (N) de propostas de controle horizontal em cada país e o tipo a uma classificação de McCubbins e Schwartz (1984), de controles do tipo patrulha ou alarme, de acordo com os incentivos internos ou externos à instituição para que se efetivassem, dentre outras características.

Do ponto de vista empírico, procurei responder às seguintes perguntas: a) afiliação partidária e/ou ideologia afetam o volume do controle? b) ciclos eleitorais, bicameralismo e descentralização legislativa afetam volume e tipo do controle? c) a relação dos partidos políticos com o presidente afetam o volume do controle exercido pelos parlamentares? d) o apoio da opinião pública ao presidente e períodos iniciais de mandato afetam o volume do controle exercido sobre o poder executivo?

Os testes de hipóteses nem sempre correponderam às previsões e algumas delas foram refutadas. O resultado do teste das 10 hipóteses, duas delas exclusivas para o Brasil, pode ser sumarizado da seguinte maneira:

- d) a hipótese 1, de que *todos os parlamentares promoverão a atividade de controle, independentemente da afiliação partidária e/ou preferência ideológica*, foi comprovada tanto no Brasil quanto nos EUA. Todos os partidos, fossem eles conservadores ou progressistas; de direita, centro ou esquerda, apresentaram propostas de controle horizontal nos períodos estudados. Essa conclusão foi de encontro à percepção de diversos atores e estudiosos sobre a quantidade de controle exercida pelos partidos;
- e) a hipótese 2, de que *o volume do controle é maior em anos não-eleitorais do que em anos eleitorais*, foi confirmada para o Brasil e refutada para os EUA. Ali, não se confirmou a cada dois anos uma queda da atividade de controle, embora se possa afirmar que existem ciclos longos de controle, com períodos eleitorais apresentando às vezes altas taxas de controle, e outras vezes baixas taxas. Essa conclusão contradisse o previsto por Mayhew (1991) e Balla e Deering (2001) . Entretanto, a seleção de casos de ambos – no primeiro, um número baixo de ocorrências e uma seleção de casos polêmicos; no segundo, a seleção de três anos em que houve um volume considerável de controle parlamentar – apresentaram vieses que a demonstração aqui efetuada, com um número de casos significativo (4.848) e um período longo e contínuo, não carrega;
- f) a hipótese 3, de que *anos eleitorais terão uma quantidade maior de controles do tipo alarme do que anos não-eleitorais (H3)*, foi refutada nos dois países. A



idéia era a de que, em anos eleitorais, os parlamentares, preocupados com suas campanhas e sem tempo para dedicar-se a outras atividades, optariam por apresentar um volume maior de propostas motivadas por eventos externos (alarmes), segundo diversos critérios usados na classificação, e não por atividades de rotina e iniciativa própria (patrulhas). Mostrou-se que tanto EUA quanto Brasil utilizam mais patrulhas, com taxas de uso de patrulhas muito idênticas (85% e 83%, respectivamente). Ou seja, controles são motivados não por eventos específicos, como escândalos e denúncias, mas são mais rotineiros;

- g) a hipótese 4, de que o *volume do controle exercido será maior no Senado do que na Câmara*, foi confirmada tanto nos EUA quanto no Brasil, com os senados sendo mais ativos do que a câmaras. As médias individuais/ ano foram de 0,58 propostas no Senado, e 0,26 propostas na Câmara, para os EUA; e 2,91 no Senado e 2,01 na Câmara, para o Brasil;
- h) a hipótese 5, de que *o Senado apresentará uma proporção maior de propostas do tipo patrulha do que a Câmara*, também foi confirmada nos dois países: os senados apresentam maior proporção de patrulhas, embora os alarmes sejam também o tipo de controle preferido das câmaras. Isso significa que as diferenças camerarias *não* explicam as escolhas por distintos tipos de controle: elas explicam um maior ativismo dos senados nesse tipo de controle rotineiro;
- i) a hipótese 6, de que o *volume do controle será maior nas comissões do que no plenário*, exclusiva para o caso brasileiro, foi refutada: o volume do controle foi de 91,21% no plenário e 8,79% nas comissões;
- j) a hipótese 7, de que o *tipo de controle realizado será mais de patrulhas nas comissões e mais orientado de alarmes no plenário*, também exclusiva para o Brasil, foi parcialmente comprovada: nas comissões, as patrulhas somaram 79% dos controles que ocorreram naquele *locus*. Entretanto, no plenário, as patrulhas foram em número ainda maior do que nas comissões e somaram 85,5% do total das propostas apresentadas no plenário.

- k) a hipótese 8, de que *em sistemas bipartidários, o volume do controle será maior quando houver governo dividido, da mesma forma que, em sistemas multipartidários, o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento*, foi rejeitada para os EUA, onde há maior controle em governos unificados; e também para o Brasil, onde não se encontrou correlação entre o tamanho da coalizão e o volume do controle. Apesar disso, no Brasil, ser parte do governo afeta o *modus operandi* de controle dos parlamentares e dos partidos - na oposição, apresenta-se mais do que no governo.
- l) a hipótese 9, de que *alto apoio ao presidente afeta negativamente o volume de controle exercido pelo poder legislativo (H9)* foi refutada para o Brasil e para os EUA;
- m) a hipótese 10, de que *o volume de controle será menor durante períodos de lua-de-mel, considerados os primeiros seis meses de governo*, foi confirmada para o Brasil e refutada para os EUA.

Desses resultados sobre interação entre variáveis independentes e volume e tipo de controle podem-se derivar semelhanças e diferenças entre os dois sistemas, dessa vez não no que diz respeito aos seus aspectos constitutivos – características intrínsecas - , mas no que diz respeito às institucionalidades e suas interações com o mundo político. O quadro 8.1. resume os resultados dos testes e nos ajuda a pensar essas diferenças e semelhanças.

Primeiramente, há mais semelhanças do que diferenças: das 8 hipóteses testadas para os dois países, 6 obtiveram resultados semelhantes – seja na confirmação ou na rejeição das hipóteses. Somente duas, relativas aos ciclos eleitorais e ao efeito de lua-de-mel, tiveram resultado divergente.

Sobre as semelhanças com relação ao *volume de controle* entre os países, pode-se afirmar que, tanto nos EUA quanto no Brasil, não há interferência da atividade

partidária ou ideológica na decisão dos atores de controlarem o executivo: essa é uma decisão individual. Além disso, os senados dos dois países são mais ativos do que suas câmaras baixas, o que pode ser explicado pelos mandatos mais longos e menos pressão dos calendários eleitorais, além da circunscrição eleitoral maior, uma vez que a distribuição de direitos entre as duas casas nos dois países é simétrica e essa não pode, portanto, ser a explicação para o comportamento divergente das casas no Brasil e nos EUA.

Outro aspecto semelhante é o de que ambos os congressos são indiferentes ao grau de apoio presidencial para o exercício do controle: eles operam sem preocupar-se com a receptividade do presidente junto à opinião pública. São também semelhantes em que, nos dois países, o papel dos partidos como base do presidente, no congresso, não é relevante para explicar o controle: nos EUA, o congresso norte-americano controla mais quando o governo é unificado, ou seja, quando o congresso é do mesmo partido do presidente; no Brasil, não há uma relação entre o tamanho da base e a quantidade de controle, ou seja, se a base é maior, daí não resulta necessariamente mais controle. Nesse sentido, há uma grande independência da atuação dos parlamentares com relação ao presidente.

Também quanto ao *tipo de controle* exercido existem semelhanças: o predomínio de patrulhas, independentemente das casas legislativas ou dos ciclos eleitorais, demonstrando que mesmo próximo de eleições, os congressos continuam suas atividades motivadas mais por iniciativas próprias do que por circunstâncias; bem como as casas legislativas, ambas, preferem executar controles de iniciativa própria do que controles circunstanciados. Os senados, nos dois países, são mais ativos do que as câmaras nas patrulhas, mas essas também preferem esse tipo de atividade aos alarmes.

Quadro 8.1. Quadro-resumo dos resultados de hipóteses sobre controle horizontal, Brasil e EUA

Hipótese	Brasil	EUA
<b>O que afeta o volume do controle horizontal?</b>		
H1 – Afiliação partidária e/ou ideológica	Confirmada	Confirmada
H2 – Ciclos eleitorais	Confirmada	Refutada
H4 – Bicameralismo	Confirmada	Confirmada
H6 – Organização legislativa	Refutada	-
H8 – Governo dividido ou tamanho da coalizão	Refutada	Refutada
H9 – Apoio presidencial	Refutada	Refutada
H10 – Lua-de-Mel	Confirmada	Refutada
<b>O que afeta o tipo de controle horizontal?</b>		
H3 – Ciclos eleitorais	Refutada	Refutada
H7 – Organização legislativa	Parcialmente confirmada	-
H5 – Bicameralismo	Parcialmente confirmada	Parcialmente confirmada

E onde residem então as diferenças quanto ao quê influencia o controle horizontal nos EUA e no Brasil? Na questão do *volume de controle*, diferem em que a proximidade das eleições interfere na quantidade de controle, no Brasil, com sua diminuição considerável nesses períodos; nos EUA, o volume se mantém estável a cada dois anos, embora se deva fazer aqui a ressalva de que a cada quatro anos existe um impacto maior das eleições. Mas não há uma correlação clara, visto que há anos eleitorais em que o controle diminui bastante, e em outros aumenta desproporcionalmente.

Brasil e EUA diferem também com relação ao efeito do período de lua-de-mel no volume do controle: enquanto no Brasil os primeiros meses de mandato implicam na diminuição de controle, nos EUA o controle se mantém estável nesses períodos, refutando os argumentos postos na literatura de que períodos iniciais de mandato

traduzirão homogeneidade das preferências (Khrebiel, 1998). Poder-se-ia dizer que o Brasil é menos conflitivo do que os EUA nos primeiros tempos de mandato, embora afirmar-se que se trata de submissão seria um exagero: pode ser uma ação estratégica dos atores - em busca de acomodação dentro de um sistema que não só permite, mas demanda alianças de governo-, de aguardar como os governos de acomodam para só então agir.

Uma última diferença que se pode depreender do teste das hipóteses para os dois países, embora os testes tenham sido exclusivamente para o Brasil, é o da centralização das atividades de controle no plenário, no Brasil, ao contrário do que ocorre nos EUA, de descentralização nas comissões. O teste da hipótese no Brasil – refutada – demonstrou que as comissões não ocupam um lugar privilegiado na distribuição de funções de controle. Essa linha corrobora os argumentos sobre a centralidade do plenário, embora a partir de explicações distintas. Na produção de leis, a teoria afirma a preponderância do executivo por causa da existência de regras secundárias – poderes de agenda e unilaterais – que colocam o presidente e lideranças em situação de privilégio.

Para o controle, a razão está em que existe uma distribuição de poderes interna no parlamento brasileiro que privilegia o plenário com os requerimentos de informação, uma medida que não representa custos para os parlamentares – transfere o ônus total da informação para o executivo –, nem mesmo de agenda; é individual, ou seja, não necessita ser negociada com lideranças ou maiorias; tem sanção – se o presidente não envia em 30 dias as informações, incorre em crime de responsabilidade –, o que garante o acesso à informação, ainda que incompleta; e, por último, não tem publicidade – os benefícios são auferidos pelo parlamentar individual e são repassados à opinião pública somente se ele o desejar.

Essa característica do controle mais usado no Brasil, se é negativa do ponto de vista da democracia, porque não permite o acesso direto e irrestrito ao resultado do controle pelos cidadãos ou setores organizados, pode ser satisfatória para os parlamentares, que operam em ambientes altamente competitivos. Apropriar-se de uma informação

privilegiada pode ser considerado um “bem” em si, que poderá contar para seu sucesso eleitoral.

Por último, e conjugando os achados empíricos dos capítulos 3 e 4, dos modelos de controle, com os resultados dos testes de hipóteses, nos capítulos 5, 6 e 7, é possível traçar uma sinopse das semelhanças e diferenças do controle horizontal nos EUA e no Brasil (quadro 8.2.). O objetivo aqui, além de consolidar os resultados finais e trazer um desenho do controle nos dois países a partir das institucionalidades e aspectos que interagem com essas variáveis, é sintetizar também a contribuição teórica derivada de tais resultados.

Tais achados contribuem para qualificar a discussão sobre as relações executivo-legislativo que, na América Latina, com raras exceções, se fia na assumpção normativa da ausência de *accountability* horizontal, em decorrência da cooptação ou neutralização das agências formalmente criadas para realizar o controle (O'Donnell, 1998:117) ou em decorrência de poderes institucionais hipertrofiados do presidente (Linz e Valenzuela, 1994; Samuels, 2002; Figueiredo, 2001). Existem na América Latina instrumentos capazes de vigiar, inquirir, obstruir as ações do poder executivo, mas como afirma Ogul (1977) – para o caso norte-americano-, nenhum congresso é capaz de controlar idealmente todas as ações e atividades do governo. É importante olhar para o desenho institucional, nas democracias novas e nas avançadas, mas talvez ainda mais importante seja identificar os incentivos, em cada um dos países, para que os atores envolvidos possam executá-lo.

A partir da síntese proposta, pode-se dizer que, do ponto de vista intitucional, existem modelos constritivos para os legislativos no controle *ex ante*, antes formulação das políticas, e com maior possibilidade de atuação *ex post* (durante e/ ou depois da implementação das políticas). Pode-se, igualmente, afirmar que existem limitações ligadas à falta de publicidade nos meios mais utilizados para se controlar e à impossibilidade de se atuar diretamente nos processos de governo. Esse modelo estaria em contraste, no outro extremo, a modelos ampliados, com maior possibilidade de se realizar o controle *ex ante*, na definição das políticas públicas, da alocação dos recursos e do desenho estatal.

Esse aspecto do controle institucional do controle – de poder realizar-se *ex ante* ou *ex post* – é fundamental para definir as sanções possíveis aos executivos e, em consequência, definir-se o seu grau de “enclausuramento” em relação às tentativas de controle do poder legislativo. Sistemas em que os legislativos participam da elaboração das políticas, de suas escolhas fundamentais, têm naturalmente mais amplitude para cercear o poder executivo. O contrário se dá em sistemas em que os legislativos têm menos participação – seja porque delegam mais, sejam porque os poderes estão concentrados nas mãos do executivo, numa delegação constitucional anterior: sua amplitude é menor, porque terá de esperar a implementação das políticas públicas. Como não há possibilidade de participar em escolhas futuras, sua capacidade de influenciar o outro poder é diminuta.

É o que ocorre nos casos estudados: o congresso brasileiro tem capacidades para interpelar autoridades e requerer informações e documentos, mas tem pouca para afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais. Do ponto de vista das institucionalidades, a margem de operação do legislativo é muito reduzida com relação ao poder executivo. Não é que o executivo coopte ou neutralize o poder legislativo, mas o presidente tem poderes desproporcionais, altamente concentrados, e formas de manter-se à margem do controle. Dentro daquilo que pode o legislativo, ele é bastante ativo e, com todas as limitações, busca exercer sua atividade de controle, ainda que sujeito aos constrangimentos ambientais.

Os EUA, de outro lado, apresentam um sistema de incentivos para o conflito, com uma distribuição de poderes entre executivo e legislativo menos desigual e que se reflete no tipo de controle exercido – limitado não somente a inquirir e interpelar ou vigiar, mas a participar da distribuição de recursos e na estrutura organizativa do Estado ou anteriormente à implementação das políticas. Entretanto, isso não quer dizer que não haja disputas de jurisdição ou questionamentos quanto a direitos, incluindo, muitas vezes, a esfera judicial para resolver esse tipo de conflito.

Essas conclusões redirecionam a reflexão não somente para se há controle e ele é bom, de um ponto de vista normativo, mas quais os incentivos para os atores políticos exercerem o controle, questão levantada por Huber e Shipan (2002), e que variam conforme o desenho institucional em cada país – levando-se em consideração que existem inúmeras possibilidades de combinação entre distintas institucionalidades –, sua história e como, em determinado ambiente, as escolhas são realizadas.

Ainda do ponto de vista teórico, para além do desenho institucional e o impacto que pode gerar – com suas definições de controle *ex ante* e *ex post* e dos instrumentos de controle disponíveis -, a contribuição do trabalho se situa em demonstrar o papel de incentivos individuais, institucionais e conjunturais na dinâmica do exercício do controle. A partir do teste das variáveis selecionadas, pode-se afirmar que os partidos contam pouco para o controle: preferências individuais sobrepõem-se sobre as partidárias, sejam na escolha por apresentar propostas, seja na relação com o governo, e esse individualismo é reforçado pelo tipo de controle exercido nos dois países, predominantemente exercido em nome de preferências individuais, e não condicionadas por eventos. Esse individualismo é ainda reforçado pelo fato de que a opinião pública com relação ao presidente é insignificante para os parlamentares, ao decidirem controlar o poder executivo.

Além disso, outros aspectos esclarecem como o desenho bicameral pode afetar as decisões de controlar, com os senados tendo um comportamento mais ativo, embora não afete o tipo de controle que se escolha utilizar, nos congressos, e de como existem organizações legislativas que favorecem a centralização, enquanto outros favorecem a descentralização. Por último, o trabalho contribui para se destacar que as eleições e períodos iniciais de mandato podem afetar diversamente as escolhas dos parlamentares, embora não se esclareça, aqui, o tipo de interação que essa variável estabelece com as demais.

Existem diversas limitações no trabalho aqui apresentado, mas gostaria de apresentar três principais. A primeira delas diz respeito aos casos escolhidos para comparação: Samuels (2000) chamam a atenção para o fato de que comparações com os Estados Unidos “são menos do que ideais, porque comparados com *outras* democracias consolidadas, os Estados Unidos são um caso desviante. Devemos ter isso em mente



quando explorarmos fontes de controle horizontal [na América Latina], e o potencial de que o controle horizontal esteja informalmente imbutido em padrões de delegação em vez de detalhado em procedimentos formais. Ao usar o nível de “controle horizontal” nos Estados Unidos como referência, podemos fazer inferências inválidas sobre *accountability* em outros lugares.”

Acredito que é importante ter em mente essa característica atípica dos EUA, embora a comparação com os EUA não seja impossível. Ainda que com limitações, é até desejável, pela influência que tiveram sobre as instituições na América Latina, pelas decorrentes similitudes do desenho brasileiro com o norte-americano e também pela quantidade de estudos teóricos e empíricos que existem sobre os EUA, que o fazem particularmente atrativo para comparações. De outro lado, as características do modelo norte-americano podem influenciar negativamente – e de maneira irrealista - a percepção sobre o modelo brasileiro, que seria talvez um intermediário, mas que comparado aos EUA aparece como um presidencialismo extremamente beneficiado, do ponto de vista das prerrogativas e direitos, e protegido do controle.

Essa seria uma segunda limitação: o número de casos (países) apresentados, que limitam generalizações. Embora tenha sido possível apreender mais aspectos do que o seria num único estudo de caso, o estudo de somente dois países impede – apesar da tentativa de se esboçar modelos distintos a partir das semelhanças e diferenças dos dois países – maiores abstrações. O ideal seria uma pesquisa que incluísse outros sistemas, o que demandaria tempo e recursos que esse trabalho não pôde conciliar.

A terceira limitação diz respeito ao desenho de pesquisa: sendo quantitativa, pouco se pôde dizer a respeito dos graus de intensidade dos conflitos no controle, ou sobre estratégias de executivo e legislativo em casos particularmente contenciosos, ou, ainda, sobre qual a hierarquia de importância dos casos: não há referência sobre quais são os controles de maior visibilidade pública, maior conflito ou relevância. Afinal, um controle sobre organização de carreiras de determinado órgão ministerial tem uma dimensão muito distinta de um controle sobre bilhões de reais aplicados em um sistema de proteção da Amazônia, por exemplo. Entretanto, considero que coletar os dados, sistematizá-los e trazer o referencial mais amplo do controle, quantitativamente, foi um primeiro passo para se construir posteriormente uma agenda

de pesquisa que possa, tanto quantitativa quanto qualitativamente, acrescentar para o conhecimento sobre os legislativos e sua relação com o presidente – e, em decorrência, para a qualidade da democracia.

Essas limitações apontam para uma futura agenda de pesquisa, em que esses três aspectos poderiam ser sanados – comparação com mais casos, para além dos EUA, e utilização de técnicas e metodologias qualitativas, capazes de apreender outras dimensões do controle horizontal –, bem como o aprofundamento dos testes de hipóteses, utilizando-se outras variáveis ou a combinação de diversas variáveis ao mesmo tempo, para se construir um modelo de controle nas modernas democracias. Esse ambicioso trabalho não poderia ser realizado nos limites dessa tese, mas se configuram temas importantes a serem abordados no futuro.

Quadro 8.2. Semelhanças e diferenças entre Brasil e EUA, quanto aos modelos de controle e teste de hipóteses

Semelhanças	Diferenças
<b>1. Nos modelos constitutivos (características intrínsecas)</b>	
A). Instrumentos semelhantes: audiências públicas e convocações de ministros e autoridades	A) Amparo Constitucional no Brasil, legal e jurisprudencial nos EUA
B) Agências de Apoio para o Controle: TCU e GAO, Consultorias legislativas e orçamentárias	B) Estilo pontual no Brasil, processual nos EUA
	C) Legislação desfavorável ao congresso no Brasil, favorável ao congresso nos EUA
	D) Mais instrumentos no Brasil
	E) Temas prediletos: Defesa nos EUA, Economia no Brasil
<b>2. Nos aspectos que podem afetar volume de controle</b>	
C) Partidos/ ideologias não afetam volume	F) Ciclos eleitorais afetam o volume do controle no Brasil, mas não nos EUA
D) Senados mais ativos do que Câmaras	G) Período de Lua de Mel afeta o volume de controle no Brasil, não afeta nos EUA
E) Apoio da Opinião pública ao presidente não afeta o volume do controle	
F) Governo Dividido e/ ou tamanho da coalizão não afetam	
<b>3. Nos aspectos que podem afetar tipo de controle</b>	
G) Casa legislativa não afeta a escolha (senados mais ativos, mas a preferência sempre por patrulhas)	
H) Ciclos eleitorais não afetam a escolha (sempre predominam patrulhas)	

## 9. Referências bibliográficas

ABERBACH, Joel D. (1990). *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Legislative Oversight*. Washington, D.C. The Brookings Institution.

\_\_\_\_\_. (2001). “Republican Oversight”. Paper apresentado no 59<sup>th</sup> Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 19-22, Chicago, Illinois.

ABRANCHES, Sergio Hudson de (1988). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.” *Dados* 31, no. 1: 5-38.

ALDRICH, John H. e ROHDE, David, W. (2000) “The Republican Revolution and the House Appropriations Committee”, *The Journal of Politics*, 62, pp. 1-33.

AMES, Barry (2002). “Party Discipline in the Chamber of Deputies”. In Morgenstern and Nacif (eds), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

AMORIM NETO, Otávio (2002). “Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil”. In Morgenstern and Nacif (eds), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. e TAFNER, Paulo (2002). “Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, no. 1, pp. 5-38.

\_\_\_\_\_. e SANTOS, Fabiano. (2003). “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 28, no. 3, pp. 449-479.

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo de (2002). “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”. In: Fernando Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. 1<sup>a</sup>. Ed. Brasília, 2002, v. 1, p. 25-75.

ARISTÓTELES (1981). *A Política*. Harmondsworth: Penguin.

ARNOLD, Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.

AZEVEDO, Sérgio de e ANASTASIA, Fátima (2002). “Governança, Accountability e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais”. *Revista de Economia Política*, vol. 22, no. 1 (85). pp. 79-97.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. (1962). “The Two Faces of Power”. *American Political Science Review*, 56 (4).

BACKES, Ana Luiza. (1999). “Bicameralismo no Brasil: O Que Pode Uma ‘Minoria.’” *Cadernos Aslegis*, Vol. 3, No. 7: 9-23.

BAKER, Nancy (2002). “The Law: the impact of antiterrorism policies on separation of powers: assessing John Ashcroft`s role”. *Presidential Studies Quarterly*, 32. no. 4, pp. 765-775.

- BALLA, Stephen J. e DEERING, Christopher J. (2001). "Oversight over Time and across Committees: An Operational Measure of Police Patrols and Fire Alarms." Trabalho apresentado no Midwest Political Science Association Meeting in Chicago, IL.
- BAUMGARTNER, Frank R. e JONES, Bryan D. (2000). *The Policy Agendas Project. Seattle: University of Washington Center for American Politics and Public Policy*. <http://depts.washington.edu/ampol/agendasproject.html>.
- BENTHAM, J. (1960). *Fragment on Government*. Oxford: Blackwell.
- BERNARDES, Franco. (1996). *Democracia concentrada: estrutura do processo decisório da Câmara dos Deputados*. Tese de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- BIBBY, John F. (1966). "Committee characteristics and legislative oversight of administration". *Midwest Journal of Political Science*, 10 (Fevereiro, 1966), 78-98.
- \_\_\_\_\_. (1968). "Oversight and the Need for Congressional Reform." In *Republicans Papers*, ed. Melvin R. Laird. Garden City, NY: Anchor Books. Boston : Little, Brown, 1995.
- BINDER, Sarah A. (1999). "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3: 519-533.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BINDER, S. e MALTZMAN, F. (2002) "Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998". *American Journal of Political Science*, vol. 46, no. , pp. 190-99.
- \_\_\_\_\_. (2004) 'The Limits of Senatorial Courtesy'. *Legislative Studies Quarterly*, Vol.29, No.1, 5-22.
- BINDER, Sarah A. e SMITH, Steven S. (1997). *Politics or Principle*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). "The Battle Isn't New: the Filibustering of Judicial Nominations". *St. Louis Post-Dispatch*, 6 de março de 2005.
- BOBBIO, Norberto (1988). *Liberalismo e Sociedade Moderna*. Rio de Janeiro: Brasiliense.
- BOTTOM, William P., EAVEY, Cheryl L., MILLER, Gary J., e VITOR, Jeniffer (2000). "Institutional Effect on Majority Rule Instability: Bicameralism in Spatial Policy Decisions." *American Journal of Political Science*, Vol. 44, 3: 523-540.
- BURNS, James Macgregor (1963). *The deadlock of democracy: four-party politics in America*. Prentice Hall.

CAIN, Bruce, FERREJOHN, John e FIORINA, Morris (1987). *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge: Harvard University Press.

CALCAGNOTTO, Gilberto (2005). “Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças”. In Llanos, Mariana e Mustapíc, Ana Maria (orgs.), *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer.

CAMERON, Charles (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York: Cambridge University Press.

CAMERON, Charles M. E ROSENDORFF, B. Peter. (1993). “A Signaling Theory of Congressional Oversight”. *Games and Economic Behavior* 5 (January): 44-70.

CAREY, John (2003). “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”. *Comparative Politics* 35 (2): 191-211.

CAREY, John e SHUGART, Matthew S. (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.

CHASE, Harold. (1972) *Federal Judges. The Appointing Process*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

CITTADINO, Gisele (2002). “Judicialização da Política, constitucionalismo democrático e separação de poderes”. In Werneck Vianna, Luiz (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

CASTRO SANTOS, Maria Helena (1997). “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente”. *Dados* 40 (3): 335-376.

CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL (1988). <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Consultada em 23/11/2005.

COX, Gary W., e MCCUBBINS, Mathew D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

COX, Gary W. & MORGENSTERN, Scott (2001): “Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, *Comparative Politics*, Vol. 33 n° 2, pp. 171-190.

DAHL, Robert A. (1961) *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, Yale University Press

\_\_\_\_\_. (1985) *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge: Polity Press.

\_\_\_\_\_. (1997). *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP.

\_\_\_\_\_. (2002). *How Democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press.

DAVIDSON, Roger H. e HARDY, Carol (1987). *Indicators of House of Representatives Workload and Activity*, Congressional Research Service.

DAVIDSON, Roger H. e OLESZEK, Walter J. , eds (2004). *Congress and its Members*. Washington DC: CQ Press.

DEERING, Christopher J. e SMITH, Steven S. (1997). *Committees in Congress* (3<sup>a</sup> ed.). Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

DESPOSATO, Scott W. *Forthcoming*. "Parties for Rent? Careerism, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies." *American Journal of Political Science*.

DINIZ, Simone (1999). "Processo Legislativo e Sistema de Comissões". *Revista do Legislativo*, abr-dez.

DODD, Lawrence e SCHOTT, Richard. (1979). *Congress and the administrative state*. New York: Wiley.

DODD, Lawrence C. e OPPENHEIMER, Bruce I (org.) (2001). *Congress Reconsidered*. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. New York: Praeger Publishers.

DOGAN, M. e PELASSY, D. (1981). *Sociologie Politique comparative. Problèmes et perspectives*. Paris: Ed. Economica.

DUNCAN, G. e LUKES, S. (1963). "The New Democracy". In S. Lukes (org.), *Essays in Social Theory*. London: MacMillan.

DUNN, Delme (2003). "Accountability, Democratic Theory and Higher Education". *Educational Policy*, 17(1): 165 – 191.

EARLE, Geoff. (2004) "Kennedy Eyes Suit on Pryor". *The Hill*, 26 de fevereiro de 2004.

ELSTER, John (1989) "Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos: argumentos em favor do individualismo metodológico". *Lua Nova*, São Paulo, nº. 17.

\_\_\_\_\_. (1999). "Accountability in Athenian Politics". In Przeworski, Stokes e Manin (orgs.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

EPSTEIN, David e O'HALLORAN (1994). "Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion." *American Journal of Political Science* 38, 697-722

\_\_\_\_\_. (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

EULAU, Heinz. (1984). "Legislative committee assignments". *Legislative Studies Quarterly*, IX, 4.

FENNO, Richard F. Jr. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.

FIGUEIREDO, Argelina (2001): “Instituições e Política no Controle de Executivo”, em *Dados*, vol.44, no. 4, pp. 689-727. Rio de Janeiro: IUPERJ.

\_\_\_\_\_. (2003). “The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”. In Mainwaring, Scott (ed.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, pp. 170-199.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIORINA, Morris. (1977a). *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press.

\_\_\_\_\_. (1977b). “Control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities. Social Science working paper nº 182, California Institute of Technology, Pasadena, California.

\_\_\_\_\_. (1982). “Group concentration and the delegation of legislative authority”. California Institute of Technology, Pasadena, California, mimeo.

FISCHER, Louis (2001). “Congressional Access to Executive Branch Information: Legislative Tools”. CRS Report for Congress. Washington, DC: Library of Congress.

\_\_\_\_\_. (2003a). “House Resolutions of Inquiry”. CRS Report for Congress. Washington, DC: Library of Congress.

\_\_\_\_\_. (2003b). “Congressional Investigations: subpoenas e contempt power”. CRS Report for Congress. Washington, DC: Library of Congress.

FISCHER, Louis et al. (2002). “Congressional Oversight Manual”. CRS Report. Washington, DC: Library of Congress.

FOX, Jonathan (2000). “Civil Society and Political Accountability: propositions for discussion”. Trabalho apresentado no seminário “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, The Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8-9 de maio de 2000.

GAMEIRO DE MOURA, Marcelo (2003). "Regulatory Agencies: a New Institutional approach to understand their creation". In Annals of the VI Spanish Congress of Political Science and Administration, Barcelona, Espanha.

GOLDSTEIN, Amy (2001). “A deliberate strategy of disruption”. *Washington Post*, 4 de novembro.

GREEN, Donald P. e SHAPIRO, Ian. (1994). *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.

HAMILTON, Alexander (1961). *The Federalist*, no. 67. Ed. Clinton Rossiter.

HAMILTON, Lee H. (1992) “Constituent service and representation”, *The Public Manager*, summer 1992.



HAMMOND, Thomas e HILL, Jeffrey (1993). "Deference or Preference? Explaining Senate Confirmation of Presidential Nominees to Administrative Agencies". *Journal of Theoretical Politics*, vol.5, no.1, pp.23-59.

HARRIS, Joseph (1964). *Congressional Control of Administration*. Washington: The Brookings Institution.

\_\_\_\_\_. (1968) *The Advice and Consent of the Senate*. Berkeley: University of California Press.

HARTLEY, Roger e HOLMES, Lisa (2002). "The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees". *Political Science Quarterly*, vol. 117, no. 2, pp. 259-278.

HELD, David. (1998). *Models of Democracy*. 2a. Edição. Cambridge: Polity Press.

HERSMAN, Rebecca K. C. (2000). *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*. Washington: DC, The Brookings Institution.

HESS, Stephen. (1976). *Organizing the presidency*. Washington: Brookings Institution.

HINICH, Melvin e MUNGER, Michael (1997). *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

HIROI, Taeko. (2005). "Bicameral Politics: The Dynamics of Lawmaking in Brazil". Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Pittsburgh.

HOBBS, Thomas (2000). *Leviatã, ou a Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Ícone.

HUBER, J.D. E SHIPAN, C.R. (2000). "The costs of control: legislators, agencies, and transaction costs". *Legislative Studies Quarterly*, XXV, 1, pp. 25-52.

\_\_\_\_\_.(2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

HUNTINGTON, Samuel (1973). "Congressional responses to the twentieth century". In *The Congress in America's future*, 2ª edição, ed. Por David Truman, pp. 77-101. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

HUTSON, James H. (1989). *To Make All Laws: The Congress of the United States, 1789-1989*, Washington, Library of Congress.

JACOBSON, G.C. (2001). "A House and Senate Divided: The Clinton Legacy and the Congressional Elections of 2000". *Political Science Quarterly*, 2001.

JAMES, Martin O. (2002). *Congressional Oversight*. New York: Nova Science.

JOHANNES, John R. (1995). "Constituency Service". In: Donal Bacon et Al., eds., *The encyclopedia of the United States*. New York: Simon and Schuster.

*Reunião da Joint Committee on the Organization of Congress on Interbranch Relations*, 22 de junho de 1993. Notas taquigráficas.

*Reunião da Joint Committee on the Organization of Congress, Congressional Oversight*, em 24 de junho de 1993. Notas taquigráficas.

KAISER, F. (1994). "Oversight". In: *History of the United States House of Representatives, 1789-1994*, H. Doc., 103-324. Washington DC: Government Printing Office.

KENNEY, Charles D. (2003). "Horizontal Accountability: concepts and conflicts". In Mainwaring, Scott e Welna, Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 55-76.

KHREBIEL, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

\_\_\_\_\_. (1998). *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: The University of Chicago Press.

KIEWIET, D Roderick e McCUBBINS, Mathew D. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.

KING, David (1997). *Turf Wars: How Congressional Committees Claim Jurisdiction*. Chicago: University of Chicago Press.

KNIGHT, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

KRAUSE, G.A. e COHEN, D.B. (1997). "Presidential use of executive orders, 1953-1994". *American Politics Quarterly*, 25(Outubro): 458-481.

LAWRENCE, Evans e OLESZEK, Walter (1997). Congress under fire: reform politics and the republican majority.

LEES, John D. (1977). "Legislatures and oversight: a review article on a neglected area of research". *Legislative Studies Quarterly*, Volume 2, nº 2, 193-208.

LEGISLATIVE HISTORY (2005). Washington, DC: Library of Congress, Government Printing Office.

LEGISLATIVE STATISTICS (2005). Washington, DC: Library of Congress, Government Printing Office.

LE MOS, Leany Barreiro (2001). "O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais entre 1988-1994: uma análise distributivista ", *Dados*, vol.44, no.3.

\_\_\_\_\_.(2002). “Concentração de poderes: a atividade das comissões permanentes do Senado Federal na década de 90”. Trabalho preparado para o Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 22-26 de outubro de 2002.

LEMOS, Leany Barreiro e LLANOS, Mariana (2005). “The politics of Senatorial Confirmation: a comparative study of Argentina and Brazil”. XXIX Annual Meeting of the Brazilian National Association of Research and Graduate Studies in Social Sciences – ANPOCS, 25-29 October, 2005, Caxambu, Minas Gerais, Brazil.

\_\_\_\_\_. E RANINCHESKI, S. (2003) “Carreras politicas en el Senado brasileo: un estudio de las composiciones del pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadania en la década del '90”, *Lateinamerika Analysen*, No.4, pp.3-30.

LIGHT, Paul C. e THOMAS, Virginia L. (2000). “The Merit and Reputation of an administration: Presidential Appointees on the Appointments Process: A Report on a Survey”. Princeton Survey Research Associates on Behalf of the Presidential Appointee Initiative. Washington, DC: Brookings Institution.

LIJPHART, Arend (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method.” *American Political Science Review* 65: 682-693.

\_\_\_\_\_. (1984). *Democracies: pattern of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.

LINDSAY, James M. (1994). *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.

LINZ, J. e VALENZUELA, A. (org.). (1994). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

LLANOS, Mariana e MUSTAPÍC, Ana Maria (orgs.) (2005). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer.

LOCKE, John (1994). *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos*. Rio de Janeiro: Vozes.

LOUREIRO, Maria Rita (2001). "O controle da burocracia no presidencialismo". In: *Cadernos Adenauer*, vol. 3 , São Paulo.

LOWENBERG, G. e PATTERSON, SC (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little Brown.

LUPIA, Arthur e McCUBBINS, Mathew D. (1994). “Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed”. *The Journal of Law, Politics and Organization* vol. 10, nº 1.

MADISON, James. (1787-88). "The Senate." *Federalist Papers*, No. 62 e No. 63. <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/madison.htm>.

MAINWARING, Scott (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization. The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

MANIN, Bernard (1987). “On Legitimacy and Political Deliberation”. *Political Theory*, 15 (3).

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew Soberg (orgs.) (1999). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAQUIAVEL, Niccolò (1994). *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. 3ª. Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MARTINEK W.L., KEMPER, M. e VAN WINKLE, S.R. (2002) “To Advise and Consent: The Senate and Lower Federal Court Nominations, 1977–1998”. *The Journal of Politics*, vol. 64, no. 2, pp. 337-361.

MAYER, Kenneth e PRICE, Kevin (2002). Unilateral presidential powers: significant executive orders 1949-1999”. *Presidential Studies Quarterly* 32: 367-86.

MAYHEW, David R. (1974). *The Electoral Connection*. New Have: Yale University Press.

\_\_\_\_\_. (1991). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

McCARTY, Nolan M. (1997). “Presidential Reputation and Veto”. *Economics and Politics*, vol. 9, no.1,pp. 1-26.

McCARTY, Nolan e RAZAGHIAN, Rose (1999). “Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885-1996”. *American Journal of Political Science*, vol. 43, no. 4, pp. 1122-43.

McCUBBINS, Mathew D. and SCHWARTZ, Thomas (1984). “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” *AJPS* 28 (February 1984), 165-179.

McSWEENEY, Dean e OWENS, John E. eds, (1998). “The Republican Takeover”. New York: St. Martin’s Press.

MCKENZIE, Richard e TULLOCK, Gordon. (1985). *Modern Political Economy: an introduction to Economics*. New York: McGraw-Hill International Book Company.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de (2000). “Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados”. *Dados* vol.43 n.2.

MICHELS, Robert. (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MILL, James (1937). *An Essay on Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MILL, John Stuart (1964). *Considerations on Representative Government*. ????

\_\_\_\_\_. (1991). *Sobre a Liberdade*. 2a. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

MITNICK, Barry (1980). *The political economy of regulation*. New York: Columbia University Press.

MOE, Terry (1987) "Interests, Institutions, and Positive Theory: the Politics of the NLRB". *Studies in American Political Development*, vol.2, pp.236-99.

MOE, Terry e HOWELL, Willim G. (1999). "Unilateral Action and Presidential Power: a Theory". *Presidential Studies Quarterly* 29, no. 4. pp. 850-872.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. (1995). *O Espírito das Leis*. 2a. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MONTGOMERY, Bruce P. (2002). "Nixon`s Ghost Haunts the Presidential Records Act: The Reagan and George W. Bush Administrations". *Presidential Studies Quarterly* 32, no. 4, pp. 789-806.

MORASKI, Bryon e SHIPAN, Charles (1999). "The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices". *American Journal of Political Science*, vol. 43, pp. 1069-95.

MORENO, Erika, CRISP, Brian F. e SHUGART, M. S. (2003). "The Accountability Deficit in Latin America". In Mainwaring, Scott e Welna, Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 79-131.

MORGENSTERN, Scott e MANZETTI, Luigi (2003). "Legislative Oversight: interests and institutions in the United States and Argentina". In Mainwaring, Scott e Welna, Christopher (ed.), *Democratic Accountability in Latin America* . Oxford University Press, pp. 132-169.

MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (eds.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

MUSTAPIC, Ana Maria (2000). "Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 39, n. 156:571-595.

MUSTAPIC, Ana María (2001). "El congreso argentino: los partidos políticos como problema y solución", Manuscrito, Buenos Aires (Universidad Torcuato Di Tella/ CONICET).

NEUSTADT, Richard E. (1965). "Politicians and bureaucrats". In: David B. Truman, ed., *Congress and America`s future*. Prentice Hall.

\_\_\_\_\_. (1980). *Presidential power: the politics of leadership from FDR to Carter*. New York: John Wiley and sons.

NOKKEN, Timothy e SALA, Brian (2000). "Confirmation Dynamics: A Model of Presidential Appointments to Independent Agencies". *Journal of Theoretical Politics*, vol.12, no.1, pp.91-112.

NOLTE, Detlef (2005). "Mecanismos de control parlamentario: las interpelaciones y los pedidos de informes en los parlamentos de Alemania y Argentina". Buenos Aires: Honrad Adenauer, 2005.

O`DONNELL, Guillermo (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9 nr. 3, 1998, pp. 112-126.

\_\_\_\_\_. (1999) "Horizontal Accountability" and "Horizontal Accountability in New Democracies – A Response to my Commentators". In Schedler, Diamond and Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

OGUL, Morris S. (1977). "Congressional Oversight: Structures and Incentives." *Congress Reconsidered*. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds. New York: Praeger Publishers.

OGUL, Morris S. e ROCKMAN, Bert A. (1990). "Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems." *Legislative Studies Quarterly* 15 (February): 5-24.

\_\_\_\_\_. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy*, pp. 3-23 Editor:?

OLESZEK, Walter J. (1995). *Congressional Procedure and the Policy Process*. 4a. Edição. Washington, DC: CQ Press.

OLIPHANT, Jim (2001). "Justice during wartime: order on military trials final piece of September 11<sup>th</sup>. Response". *Legal Times*, November 19, p. 1.

OLSON, David M. (1994). *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. New York: Sharpe.

ORNSTEIN, Norman J., MANN, e MALBIN, Michael. "Vital Statistics on Congress", 1987-1988. Washington: Congressional Quarterly.

PEARSON, James. (1975). "Oversight: a vital yet neglected congressional function". *Kansas Law Review* 23: 277-88.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio (2003). "Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives". *Electoral Studies*, Volume 22, Number 3, September 2003, pp. 425-448.

PEREIRA, Carlos e Mueller, Bernardo (2004). "A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies". *Journal of Legislative Studies*, volume 10, numero 1, pp.9-49.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RENNÓ, Lucio (2005). "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *The Journal of Politics*, Volume 67, Number 1, February 2005, pp. 178-200.

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

POCOCK, J.G. (1975). *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

POIS, Joseph (1979). *Watchdog on the Potomac: A Study of the Comptroller General of the United States*. Washington, DC: University Press of America.

POLSBY, Nelson W. (2004). *How Congress Evolve*. Oxford: Oxford University Press.

PRICE, David (2000). *The Congressional Experience*. 2a. Edição. Colorado: Westview Press.

PRZEWORSKI, Adam. (1988). “Marxismo e Escolha Racional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* nº 6, vol. 3.

PRZEWORSKI, A., STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

RAE, Nicol C. e CAMPBELL, Colton C, eds, (1999). *New Majority or Old Minority? The Impact of Republicans on Congress*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

RAPPAPORT, Michael B., (2004) "The Original Meaning of the Recess Appointments Clause". *San Diego Legal Studies Research Paper* No. 05-26, Outubro de 2004.

RAUNIO, Tapio e WIBERG, Matti. (2000). “Building elite consensus: parliamentary accountability in Finland”. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 6, nº 1:59-80.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.  
<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>. Consultado em 23/11/2005.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL.  
<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVolI.pdf>. Consultado em 23/11/2005.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. (1998). "Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional". *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte.

RICCI, Paolo. (2003). “O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?”. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 699-734.

\_\_\_\_\_. e LEMOS, Leany Barreiro (2004). Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol.19, no.55, p.107-129.

RIKER, J. (1990). *Political Science and Rational Choice*. In: Alt, E. e Shepsle, Kenneth A. (org.) *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press.

RIPLEY, Randall. (1978). *Congress: process and policy*. 2ª edição. New York: Norton.

ROHDE, D. W. (1991). *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

ROSENBERG, Morton (1995). “Investigative Oversight: An introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry”. CRS Report. Washington: Library of Congress.

ROUBINI, N. e SACHS, J. (1989). "Government spending and budget deficits in the industrial countries". *Economic Policy* 8: 99-132.

ROUSSEAU, J.-J. (1999). *O Contrato Social*. 3ª. Edição. São Paulo: Martins Fontes.

SACHS, Richard (1999). "Hearings in the House of Representatives: a Guide for Preparation and Conduct". CRS Report for Congress. Washington, DC: Library of Congress.

SADEK, Maria Teresa (2000). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré.

SAMUELS, David. (2000). "Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary "Checks and Balances" in Presidential Systems". Trabalho apresentado na *Conference on Horizontal Accountability in New Democracies*, University of Notre Dame.

\_\_\_\_\_. (2002). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

SANCHEZ Francisco, NOLTE, Detlef e LLANOS, Mariana. (2005) *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona: Publicaciones del Parlamento de Catalunya.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. (2000). "Evaluation of parliamentary control of the executive in the Spanish case". Trabalho apresentado no workshop n° 10, preparatório para o encontro da ECPR em Copenhagen, Abril de 2000.

SANTOS, Fabiano (2000). "Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99". In: BOSCHI, Renato et alli, *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Konrad Adenauer, pp. 91-117.

SANTOS, Fabiano e RENNÓ, Lúcio. (2002). "The Selection of Committee Leadership in the Chamber of Deputies". Trabalho apresentado na Conferência Internacional "Political Reform in Brazil in Comparative Perspective". Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 27-28 de junho de 2002.

SARTORI, Giovanni. (1987a). *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática.

\_\_\_\_\_. (1987b). *Elementi di teoria politica*. Bologna: il Mulino.

\_\_\_\_\_. (1994), "Compare Why and How", in Dogn, Mattei and Kazancigil, Ali (eds.), *Comparing Nations: Concepts, Strategie, Substances*. Oxford: Basil Blackwell.

\_\_\_\_\_. (1997). *Comparative Institutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press.

SATURNO, James V (2004). "The Congressional Budget Process: a brief overview". CRS Report for Congress. Washington, DC: Library of Congress.



SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

SCHER, Seymour. (1963). "Conditions for legislative control". *Journal of politics* 25 (Agosto de 1963): 526-51.

SCHELINGER, Jr., Arthur M. (1998) *The Imperial Presidency*. Replica Books.

SCHELINGER Jr., Arthur M. Jr. BURNS, Roger (org.) (1975) *Congress Investigates: A Documented History, 1792-1974*, New York, Chelsea House, 1975. v. 1, p. xix.

SCHUMPETER, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. 2 volumes. Barcelona: Orbis.

SCHWARZ, J.E. e SHAW, L.E. (1976). *The United States Congress in comparative perspective*. Hinsdale, III: Dryden Press.

SCICCHITANO, Michael J. (1986). "Congressional Oversight: the case of the clean air act". *Legislative Studies Quarterly*, XI, 3: 393-407.

SHAMPANSKY, Jay R. (1999). "Staff Deposition in Congressional Investigations". CRS Report. Washington, DC: Library of Congress.

SHAPIRO, IAN (2003). *The State of Democratic Theory*. New Jersey: Princeton University Press.

SHIPAN, Charles e SHANNON, Megan (2003). "Delaying Justice(s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations". *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 4, pp. 654-668.

SHUGART, Matthew Soberg e SAMUELS, David J. (2003). "Presidentialism, Elections, and Representations". *Journal of Theoretical Politics*, 15, 1.

SHUGART, Matthew Soberg, e CAREY, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew Soberg (2005). "Comparative Executive-Legislative Relations: Hierarchies vs. Transactions in Constitutional Design". Draft para o *Oxford Handbook of Political Institutions*, Rhodes, R.A.W. , Binder, Sarah e Rockman, Bert (orgs.), forthcoming 2007.

SIAVELIS, Peter M. (2000). "Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: legislative oversight in postauthoritarian Chile". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, volume 42, n° 1, 71-98.

SINCLAIR, Barbara (1989). *The Transformation of the U.S. Senate*. Baltimore, MD: John Hopkins Press.

\_\_\_\_\_. (1995). *Legislators, Leaders, and Lawmaking: the US House of Representatives in the Postreform Era*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.

SKINNER, Quentin (1992). "The Italian City-Republics". In J. Dunn (ed.), *Democracy: the Unfinished Journey, 508 bC to aD 1993*. Oxford: Oxford University Press.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique (2003). "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship". In Mainwaring, Scott (ed.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, pp. 309-333.

SNYDER, James e GROSECLOSE, Tim (2000). "Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting". *American Journal of Political Science* 44:193-211.

STRATTON, David H. (1998) *Tempest over Teapot Dome: The Story of Albert B. Fall*. University of Oklahoma Press.

STRATMANN, Thomas e GARNER, Jared (2004). "Judicial Selection: Politics, Biases, and Constituency Demands", in *Public Choice*, vol. 118, no. 3-4, pp. 251-270.

STROM, Kaare. (1998). "Parliamentary Committees in European Democracies", In L. D. Longley e R. H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*. London: Frank Cass.

THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA (as amended) (2003). Washington: DC, Government Printing Office.

THOMPSON, J.B. (1984). *Studies in the Theory of Ideology*. Cambridge: Polity Press.

TIEFER, Charles (1994). *The Semi-Sovereign Presidency: The Bush Administration's Strategy for Governing Without Congress*. Boulder: Westview Press.

TOCQUEVILLE, A (1977). *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Uebers Editores.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2003). Relatório Anual. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa.

TSEBELIS, George (2002). *Veto players: how political institutions work*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2002.

TSEBELIS, G. e MONEY, J. (1997). *Bicameralism*. New York : Cambridge University Press.

TSEBELIS, George, e MONEY, Jeannette (1997). *Bicameralism*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

U.S. GAO (1996), "Foreign Missile Threats: Analytic Soundness of Certain National Intelligence Estimates". Washington, DC: Government Printing Office.

U.S. GAO (1997), "International Drug Control Policy: Colombia". Anais de Audiência Pública ante a Subcomissão de Segurança Nacional, Assuntos Internacionais, e Justiça Criminal da Comissão de Government Reform e Oversight da House, 105TH Congress.

U.S. GAO Report (2004). Washington DC: Office of Government Printing.

WEBER, Max. (1993) [1918], *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*. Petrópolis, Vozes.

\_\_\_\_\_. (2002). *Ensaio de Sociologia*. 5<sup>a</sup>. Edição. Rio de Janeiro: Ática.

WEINGAST, Barry e MARSHALL, William. (1988). “The Industrial Organization of Congress”. *Journal of Political Economy*, n. 96.

WERNECK VIANNA, Luiz; MELO, Manuel Palacios; BURGOS, Marcelo. (1999). *Judicialização da Política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.

WILSON, Woodrow (1885). *Congressional Government*. New York: Houghton Mifflin.

WOLL, Peter. (1977). *American bureaucracy*. New York: Norton.

ANEXO A – Casos de *Impeachment* nos EUA

Fonte: *Legislative History*, Library of Congress, 2005 (tradução minha)

**William Blount, Senador**

Data da Ação Final no Senado: 11 de Janeiro de 1799

Resultado: impedido, acusações arquivadas.

---

**John Pickering, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 12 de Março de 1804

Resultado: culpado, exonerado do cargo.

---

**Samuel Chase, Juiz (Justice)**

Data da Ação Final no Senado: 1o. de Março de 1805

Resultado: inocente.

---

**James H. Peck, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 31 de Janeiro de 1831

Resultado: inocente

---

**West H. Humphreys, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 26 de Junho de 1862

Resultado: culpado

---

**Andrew Johnson, Presidente**

Data da Ação Final no Senado: 16/ 26 de Maio de 1868

Resultado: inocente.

---

**Mark H. Delahay, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: não houve ação

Resultado: renunciou

---

**William Belknap, Ministro da Defesa (Secretary of War)**

Data da Ação Final no Senado: 1o. de Agosto de 1876

Resultado: inocente

---

**Charles Swayne, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 27 de fevereiro de 1905

Resultado: inocente

---

**Robert Archbald, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 13 de janeiro de 1913

Resultado: culpado, removido do cargo.

---

**George W. English, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 13 de dezembro de 1926

Resultado: renunciou, acusações arquivadas.

**Harold Louderback, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 24 de maio de 1933

Resultado: inocente

---

**Halsted Ritter, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 17 de April de 1936

Resultado: culpado, removido do cargo

---

**Harry E. Claiborne, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 9 de outubro de 1986

Resultado: culpado, removido do cargo

---

**Alcee Hastings, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 20 de outubro de 1989

Resultado: culpado, removido do cargo

---

**Walter Nixon, Juiz (Judge)**

Data da Ação Final no Senado: 3 de novembro de 1989

Resultado: culpado, removido do cargo

---

**William J. Clinton, Presidente**

Data da Ação Final no Senado: 12 de fevereiro de 1999

Resultado: inocente

APÊNDICE A – Controle legislativo na Constituição Federal de 1988, Brasil

<i>Arena</i>	<i>Instância</i>	<i>Como?</i>	<b>Reativo</b>	<b>Proativo</b>	<b>Quem propõe?</b>		
<b>Orçamentária</b>	Congresso Nacional (CMPOF)	Emendas PPA/ LDO		X	Indivíduos Comissões Bancadas		
		Emendas orçamentárias anuais / LOA		x	Indivíduos Comissões Bancadas		
	<b>Acesso de autoridades a cargos públicos</b> <sup>144</sup>	Senado Federal (comissão/ plenário)	Apreciação de créditos extraordinários	x			
			Apreciação de remanejamentos entre programas	x			
			Apreciação das contas do presidente	x			
			Apreciação de membros titulares de cargos públicos, ou designação para missões especiais	x			
		Câmara dos Deputados	Indicação de membros titulares de cargos públicos		x		Executivo
			Exoneração de membros de cargos públicos		x		Executivo
			Processo e julgamento do presidente, vice e ministros		x		Após autorização da Câmara
			Autorização para instaurar processo contra o presidente, vice e ministros de estado, comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica		x		
<i>Arena</i>	<i>Instância</i>	<b>Como?</b>	<b>Reativo</b>	<b>Proativo</b>	<b>Quem propõe?</b>		
		<b>Financeira, fiscal, contábil e patrimonial</b>	Congresso Nacional, com auxílio do TCU	Apreciação das contas anuais do Presidente	x		

<sup>144</sup> Há controvérsias quanto ao caráter reativo/ proativo desse tipo de controle. É certo que cabe ao Executivo a iniciativa, e ao senado rejeitar/ aceitar. Mas as sabatinas nas comissões conformam-se em debates sobre políticas públicas, propostas do sabatinando, oportunidade para a oposição vocalizar suas preferências. É, assim, uma maneira de “conter” o futuro administrador nomeado e de informa-lo sobre preferências dos parlamentares.

<i>Arena</i>	<i>Instancia</i>	<i>Como?</i>	<b>Reativo</b>	<b>Proativo</b>	<b>Quem propõe?</b>
		<p>Apreciação dos relatórios bimestrais sobre execução dos planos de governo</p> <p>Julgar as contas de administradores e responsáveis por bens públicos</p> <p>Julgar contas de quem extravie ou promova irregularidade</p> <p>Inspeções e auditorias</p>	x	x	Indivíduos Comissões
	Congresso Nacional, suas duas Casas, respectivas comissões, com auxílio do TCU				
	Câmara dos Deputados	Tomada de contas do presidente, no caso de que ele não o faça dentro de 60 dias de iniciada a sessão legislativa, em 15/02/2003.		x	CFC da Câmara dos Deputados
	TCU	<p>Apreciar legalidade da admissão de pessoal e aposentadorias</p> <p>Fiscalizar contas de empresas supranacionais</p> <p>Aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidades de despesa</p> <p>Determinar prazos para que órgãos do governo cumpram a lei</p> <p>Sustar atos impugnados</p>		x	
		<p>Notificar o poder competente sobre irregularidades, abusos</p> <p>Realizar inspeções e auditorias nos três poderes</p>		x	Membros do Senado e Câmara, a ser submetido nas comissões
<b>Atividade governamental (correção da assimetria informacional)</b>	Congresso Nacional, cada uma de suas duas casas, em plenário ou comissão	Convocação de ministro de estado e titular de órgão diretamente subordinado a presidência da Republica		x	Indivíduos Comissões
	Senado Federal, Câmara	Requerimento de Informação		x	Indivíduos



<i>Arena</i>	<i>Instancia</i>	<i>Como?</i>	<b>Reativo</b>	<b>Proativo</b>	<b>Quem propõe?</b>
	dos Deputados, em plenário				Comissões
	Senado Federal, Câmara dos Deputados, nas comissões	Audiência Pública		x	Indivíduos Comissões
<b>Investigativa especial</b>	Senado Federal, Câmara dos deputados	Solicitação de depoimento de autoridade		x	Indivíduos Comissões
	Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados	Comissões parlamentares de inquérito (CPI)		x	1/3 dos parlamentares
<b>Outros poderes</b>	Congresso Nacional	Concessão e renovação de concessões de rádios e tvs	x		
		Ratificação de acordos, atos ou tratados internacionais	x		
		Autorizar ausência do presidente e vice, superior a 15 dias	x		
		Aprovação e suspensão de estado de sítio	x		
		Suspensão de atos normativos do executivo que exorbitem poder regulamentar ou de delegação legislativa		x	
		Apreciação de iniciativas do poder executivo referentes a atividades nucleares	x		
		Autorização de referendo	x		
		Convocação de plebiscito		x	
		Autorização de exploração e aproveitamento de recursos hídricos	x		
		Autorização para pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas	x		
		Apreciação de alienação ou concessão de terras públicas em áreas superiores a dois mil e quinhentos hectares	x		

Fonte: Constituição Federal de 1988.

## APÊNDICE B – Controle legislativo nos Regimentos da Câmara e do Senado Federal, Brasil

Instrumento	Senado Federal	Câmara dos Deputados
Audiência Pública	<p>Art. 93, 94</p> <p>Onde? Em todas as comissões.</p> <p>Quem propõe? mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.</p> <p>Para? Instruir matéria legislativa em trâmite e tratar de assuntos de interesse público relevante.</p> <p>Como? A) Havendo opositores e defensores, ambas as partes deverão estar representadas. B) Os depoimentos serão prestados por escrito e de forma conclusiva.</p> <p>Restrição: vedado interpelar os membros da comissão. Só se pode discutir aquilo para o quê foi aprovada a audiência.</p> <p>Método: 20 min., sem aparte. Deputado pode fazer pergunta de 3 minutos; o interpelado terá o mesmo tempo para responder., com direito a réplica e tréplica.</p>	<p>Art. 255, 256, 257.</p> <p>Onde? Idem</p> <p>Quem propõe? Idem</p> <p>Para? Idem</p> <p>Como? Somente o A.</p> <p>Restrição - não pode ser chamado membro de representação diplomática estrangeira.</p> <p>Método: idem</p>
Comparhecimento de Ministro de Estado	<p><b>Art. 397 e 398</b></p> <p>Onde? Plenário do Senado ou suas comissões, mediante requerimento de qualquer senador ou comissão.</p> <p>Para? Prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado; por sua iniciativa, mediante entendimento com a Mesa.</p> <p>Método: Sempre que o Ministro de Estado preparar exposição, por escrito, deverá encaminhar o seu texto ao</p>	<p>Art. 219-223.</p> <p>Onde? Plenário da Câmara ou suas comissões.</p> <p>Para? quando convocado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado; por sua iniciativa, mediante entendimentos com a Mesa ou a presidência da Comissão, para expor assunto de relevância de seu Ministério.</p> <p>Quem propõe? Quaisquer dos membros, no Plenário o u comissão. A Câmara se transforma em Comissão Geral, quando o comparecimento se dá no plenário.</p> <p>Método: o Ministro encaminhará ao Presidente da Câmara ou</p>

Presidente do Senado, com antecedência mínima de três dias, da Comissão, até a sessão da véspera da para prévio conhecimento dos Senadores. Será assegurado o uso da palavra ao Ministro de Estado na oportunidade combinada, sem embargo das inscrições existentes; a sessão em que comparecer o Ministro de Estado será destinada exclusivamente ao cumprimento dessa finalidade. O Ministro de Estado ficará subordinado às normas estabelecidas para o uso da palavra pelos Senadores; e só poderá ser apartado na fase das interpeleções desde que o permita; terminada a sua exposição, de meia hora, abrir-se-á a fase de interpeleção, pelos Senadores inscritos, dentro do assunto tratado, dispondo o interpeleante de cinco minutos, assegurado igual prazo para a resposta do interpeleado, após o que poderá este ser contraditado pelo prazo máximo de dois minutos, concedendo-se ao Ministro de Estado o mesmo tempo para a tréplica; a palavra aos Senadores será concedida na ordem de inscrição, intercalando-se oradores de cada partido.

Tramitação: Apresentado no Plenário e, uma vez aprovado, é enviado ao Ministro correspondente.

#### **Requerimentos de Informação**

**(equipara-se ao**  
Requerimento de

**Remessa de documentos)**

Art. 216.

Onde? No Plenário.

Quem propõe? Mediante proposta de qualquer membro.

Como? Requerimento apresentado no plenário e, uma vez aprovado, é encaminhado à Mesa Diretora para relatório. Se aprovado na Mesa, segue diretamente para o órgão inquirido, sem passar pela maioria da Casa. Ao retornar a informação, essa segue diretamente para o parlamentar que a solicitou e não adquire, portanto, caráter público.

para a sessão da véspera da sua presença na Casa, sumário da matéria de que virá tratar, para distribuição aos Deputados. O Ministro, poderá falar até trinta minutos, prorrogáveis por mais quinze, pelo Plenário da Casa ou da Comissão, só podendo ser apartado durante a prorrogação. Encerrada a exposição do Ministro, poderão ser formuladas interpeleções pelos Deputados que se inscreveram previamente, não podendo cada um fazê-lo por mais de cinco minutos, exceto o Autor do requerimento, que terá o prazo de dez minutos. Para responder a cada interpeleção, o Ministro terá o mesmo tempo que o Deputado para formulá-la. Serão permitidas a réplica e a tréplica, pelo prazo de três minutos, sem prorrogação. É lícito aos Líderes, após o término dos debates, usar da palavra por cinco minutos, sem apartes. Sanção? O Presidente da Câmara promoverá a instauração do procedimento legal cabível, caso o ministro não compareça.

Tramitação: Apresentado no Plenário e, uma vez aprovado, é enviado ao Ministro correspondente.

Art. 116

Idem.

Além disso, a Mesa tem a faculdade de recusar requerimento de informação formulado de modo inconveniente.

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

Podem ser apresentados para esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente a sua competência fiscalizadora. Não pode conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho; sujeito à decisão da Mesa; se deferidos, serão solicitadas as informações requeridas, ficando interrompida a tramitação da matéria que se pretende esclarecer. Se indeferido, irá ao arquivo, feita comunicação ao Plenário; as informações recebidas, quando se destinarem à elucidação de matéria pertinente a proposição em curso no Senado, serão incorporadas ao respectivo processo. Ao fim de trinta dias, quando não hajam sido prestadas as informações, ou prestadas falsas, o Senado reunir-se-á, dentro de três dias úteis, para declarar a ocorrência do fato e processar a autoridade por crime de responsabilidade;

Art. 71 a 76. Art. 145 a 153

### **Comissão Parlamentar De inquérito**

São temporárias. Cada senador só poderá participar de duas CPIs – uma como titular, outra como suplente. Apresentado por requerimento de 1/3 dos senadores, que determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas. O prazo pode ser prorrogado. Tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Não pode ser realizada CPI sobre a Câmara dos Deputados, atribuições do poder Judiciário e os Estados.

Seus resultados podem ser encaminhados ao Ministério Público, para tomar providências; ao Executivo, para corrigir impropriedade; transformar-se em projetos de resolução.

Art. 35 e 37.

Quem? 1/3 dos parlamentares propõem., por requerimento.

Prerrogativas: Ela poderá requisitar funcionários da administração pública necessários aos seus trabalhos; fazer diligências, ouvir e inquirir testemunhas sob compromisso; requisitar informações e documentos, requerer audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais; deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para investigar; estipular prazos, valendo-se subsidiariamente do Código de Processo Penal.

---

### **Proposta de Fiscalização e Controle**

Art. 102 – A, B, C, D, E.

A proposta de fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Senador à Comissão de Fiscalização e Controle, com indicação do ato e fundamentação da providência objetivada; a proposta será relatada previamente, quanto à oportunidade e conveniência da medida e ao seu alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação; aprovado o relatório prévio pela Comissão, o relator poderá solicitar os recursos e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão. Rejeitado o relatório, a matéria será encaminhada ao Arquivo. A Comissão poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União auditorias e inspeções.

Art. 61.

Idem

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

Não se dará publicidade a informações e documentos oficiais de caráter reservado. As informações solicitadas por Comissão serão confiadas ao Presidente desta pelo Presidente da Câmara para que as leia a seus pares; as solicitadas por Deputado serão lidas a este pelo Presidente da Câmara. Cumpridas essas formalidades, serão fechadas em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado por dois Secretários, e assim arquivadas.

### **Comissão de Fiscalização e Controle**

Art. 102-A.

As comissões permanentes e temporárias, incluídas as comissões parlamentares de inquérito, poderão solicitar à Comissão de Fiscalização e Controle a cooperação adequada ao exercício de suas atividades.

Se duas ou mais comissões estiverem investigando sobre os mesmos fatos, os trabalhos se desdobrarão em reuniões conjuntas, por iniciativa do Presidente de um dos órgãos ou de um ou mais de seus membros.

Sem prejuízo das atribuições das demais comissões, compete exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo,

Art. 61

Prerrogativas – Idem, além da tomada de contas do Presidente da República; exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 71, § 4º);

---

para esse fim: avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de governo; apreciar a compatibilidade da execução orçamentária com os planos e programas governamentais; solicitar, por escrito, informações à administração direta e indireta; avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; providenciar a efetivação de perícias, bem como solicitar ao Tribunal de Contas da União que realize inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; apreciar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe de forma direta ou indireta; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; promover a interação do Senado Federal com os órgãos do Poder Executivo, Ministério Público e Judiciário que possam dispor ou gerar dados de que necessita para o exercício de fiscalização e controle.

Verificada a existência de irregularidade, será remetida cópia da documentação pertinente ao Ministério Público, a fim de que este promova a ação cabível, de natureza cível ou penal.

---

## APÊNDICE C – Aprovações de autoridades no Senado Brasileiro, 1989-2003, por cargo.

Cargo	No de Aprovações	No de dias em tramitação (média)
Conselheiro Anatel	9	30.8
Conselheiro do CADE (Ministério da Justiça)	23	29
Conselheiro do TCDF*	2	70
Delegado permanente do Brasil na ONU	1	72
Defensor Público Geral – Defensoria Pública da União *	4	18.75**
Diretor da Agência de Desenvolvimento do Nordeste	4	11.75
Diretor Agência de Desenvolvimento da Amazônia	5	30.5
Diretor da Agência Nacional de Águas	5	39.6
Diretor da ACINE	3	10.3
Diretor da ANEEL	6	16.3
Diretor da Agência Nacional de Saúde Suplementar	6	35.6
Director de la Agência Nacional de Transportes Aquaviários	2	12
Diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres	7	26.7
Diretor da ANVISA	8	41
Diretor da ANP	8	28.5
Diretor da CVM	1	128
Presidente da ANATEL	1	13
Diretor do Banco Central	41	16
Diretor Do DNIT	9	16.3
Diretor-Geral da ABIN	2	104
Diretor-Geral da ADA	2	34.5
Diretor-Geral da ADENE	2	30.5
Diretor-Geral da ANP	3	18.6
Diretor-Geral da ANT Aquaviários	1	12
Diretor-Geral da ANT Terrestres	1	11
Diretor-Geral da DNIT	3	18
Diretor- Presidente da ANA	1	41
Diretor-President da ANCINE	1	51
Embaixadores***	504	75.6
Chefes de delegacao ONU-Educação	2	22
Governador de Estado	2	24
Governador do Distrito Federal	1	133
Juiz TRT	5	42.2
Ministro TST – Empregadores****	17	40.1
Ministro TST – Trabalhadores	14	43.1
Ministro do STJ*****	38	28.9
Ministro do STM	28	42

Ministro do STF	12	19
Ministro do TCU	4	26.2
Ministro TST	6	21.8
Ministro TST – Togado	15	43
Presidente CVM	1	6
Presidente do Banco Central	10	17.8
Presidente do Cade	3	41
President ANATEL	1	15
Procurador-Geral da República	7	15.1
Procurador-Geral (CADE)	4	42
Delegado Senior para Organizações internacionais	1	15
Suplente Ministro Classista do TST (empregadores) *****	9	52.6
Suplente Ministro do TST (representante dos empregados) *****	8	36.4
Ministro TST (advogado)	1	35
Vice-Governador do Distrito Federal	1	133
Total	855	34.6

\* retirado um caso desviante : 826 dias

\*\*\* um prejudicado (4114 dias) ; retirados (43, 26, 221, 217, 73, 81; 315, 183, 87) ; 1 duplicidade (282) ; tramitando (6, 59, 120) ;

\*\*\*\* 5 prejudicados, cada um com 337 dias de tramitacao ; todos 2000, iniciados e arquivados no mesmo dia ;

\*\*\*\*\* 1 arquivado, 594 dias de tramitacao ;

\*\*\*\*\* 1 retirado (19 dias), 1 prejudicado (326 dias) ;

\*\*\*\*\* 2 retirados ( 188, 90) ; 1 prejudicado (1979) ;

Fonte : Lemos e Llanos, 2005.



APÊNDICE D - Entrevistas realizadas nos EUA entre 15 de maio de 2004 e 9 de setembro de 2004

<b>Entrevistado</b>	<b>Data</b>	<b>Cargo</b>	<b>Instituição</b>	<b>Posição Política</b>
Carl Meacham	15/06	Majority Staff Director	Foreign Relations Committee – Senado	Maioria (republicano)
Allison Giles	15/07	Majority Staff Director	Ways and Means Committee – Câmara	Maioria (republicano)
Walter Oleszek	09/07	Analista Senior Scholar	Congressional Research Center	Assessor do Congresso e pesquisador
Cathy Travis	19/07	Communications Director	Rep. Ortiz (Ranking member - Armed Services Committee)	Minoria (democrata)
Louis Fisher	19/07	Analista Senior Scholar	CRS	Assessor do Congresso e pesquisador
Henry Waxman	20/07	Member D-CA	Ranking Member at Government Reform 2 <sup>nd</sup> ranking at Energy and Commerce Committee	Minoria (democrata)
David Price	20/07	Member D-NC	Appropriations Committee	Minoria (democrata)
Loretta Sanchez	23/07	Member D-CA	Armed Services Committee Select Homeland Security	Minoria (democrata)
Jeffrey Biggs	26/07	Former Press secretary	Tom Foley (Former Speaker)	Maioria (democrata)
Janice Mays	27/07	Minority Staff Director	Ways and Means Committee	Minoria (democrata)
Reid Stuntz	28/07	Minority Staff Director	Energy and Commerce	Minoria (democrata)
Gaston Chillier and Kimberly Stantos	28/07	Lobbyists	Washington Office for Latin America	-
Helen Hsing (+marcelo gomes)	03/08	Former Analyst and Congress Advisor for more than 10 years	GAO	Assessora de relações com o congresso
Jim McDermott	05/08	Member D-WA	Ways and Means Committee – House	Minoria (democrata)
Morton Rosenberg	11/08	Analyst Scholar	CRS	Assessor do Congresso
Robert Rangel	11/08	Majority Staff Director	Armed Services Committee – House	Maioria (republicano)
Jennifer Safavian	08/09	Chief of Staff for Oversight	Government Reform Committee – House	Maioria (republicana)
John Reeder	09/09	Congressional and Intergovernmental Affairs	Environmental Protection Agency – EPA	Assessor Poder executivo

APÊNDICE E - Entrevistas realizadas no Brasil entre 15 de junho de 2005 e 31 de outubro de 2005

<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo</b>	<b>Instituição</b>	<b>Posição Política</b>
Pedro Simon	Senador	Senado Federal	PMDB
Eduardo Suplicy	Senador	Senado Federal	PT Ex-Líder da Oposição
Heloísa Helena	Senadora	Senado Federal	PSOL Ex-Líder do PT, na oposição
Arthur Virgílio	Senador	Senado Federal	PSDB Líder da Oposição
Roberto Freire	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	PPS Ex-líder do Governo, Presidente Itamar Franco
Sérgio Miranda	Deputado Federal	Câmara dos Deputados	PDT
Selma Silva	Chefe da Assessoria Parlamentar	Ministério do Desenvolvimento Agrário	PT Governo
Hipólito Gadelha	Consultor de Orçamento	Senado Federal	Servidor de Carreira Assessora Parlamentar do MMA há 2anos
João Batista Pontes	Consultor de Orçamento	Congresso Nacional	Servidor de Carreira
Myllena Calasans	Diretora da CFÊMEA	CFÊMEA Conselho dos Direitos da Mulher	Organização Não-Governamental

## APÊNDICE F – Livro de Códigos e Outras Informações, Brasil

### F.1. Livro de Códigos

Matéria	Tipo de Legislação. Requerimento de Convocação de Ministro (0), Proposta de Fiscalização (1), Audiência Pública (3), Requerimento de Informação (4).
Número	número do material na especificação da Câmara ou do Senado.
Dia, Mês, Ano	Data de apresentação da matéria.
Bicameralismo	Casa onde a matéria é iniciada, Câmara (0), Senado (1) Congresso (2).
Situação	Se está tramitando ou não, na data de criação do banco (data de revisão final: 30/9/2005). Inativo (0) ou Ativo (1).
LidoArq	Se ele foi <b>somente</b> lido e arquivado (0) ou teve mais de uma ação (1). Não se aplica a audiências públicas.
Qmais	Qual a ação ocorrida, se houve mais de uma ação na variável anterior.  Comparecimento Espontâneo de Ministro (0), Comparecimento Compulsório de Ministro (1), Falta de Quorum (2), Retirado pelo autor (3), Prejudicado (4), Rejeição (5), Devolvido (6), Aguardando votação (7), Encaminhado à Comissão pertinente (8), Requerimento respondido (9), Requerimento não respondido (10), Prejudicado art. 334, (11), informação sigilosa (12), Aprovação de relatório (13) Apresentado relatório, mas não aprovado (14) Distribuído a mais de um relator (15) Desarquivado (16) Concedido pedido de vistas (17) Apensado (18) Se lido e arquivo se torna inaplicável e, portanto, 50. Não se aplica a audiências públicas.

Relatório	Se houve relatório (0), se não houve relatório (1). Específico para PFCs e RIS
Autor	Nome do autor da proposição.
Partido	Partido do autor da proposição. PMDB (0), PRN (1), PSDB (2), PT (3), PSB (4), PDT (5), PDS (6), PTB (7), PFL (8), PDC (9), PP (10), PPR (11), PPS (12), PPB (13), PL (14), Pcdob (15), PV (16), sem partido (17), outros (18), comissão (19)
IdeoSpect	Posição do partido do autor no espectro ideológico. Centro, Centro-Direita, Centro-Esquerda. O P final indica se o Partido do proponente é um pequeno partido.
PartGov	Se o partido do autor <b>faz parte</b> da base governista (0); se <b>não faz parte</b> da base governista (1).
Estado	Estado da Federação que o parlamentar representa
DecFinal	Última ação quanto a matéria. Arquivado (0) Aprovado (1) Rejeitado (2) Tramita na comissão (3) Prejudicado (4) Impossibilidade de conceder a informação (5)
Razarq	razão do arquivamento, caso ele tenha ocorrido. Art. 105 do regimento (0) Art. 164 do regimento (1) Art. 57 (2) Retirado pelo autor (3) Prejudicada (4) Rejeição (5) Art. 61, IV (6) Art. 133 do Regimento Interno (7) Nos termos regimentais, de maneira genérica (8) Art. ?? (9) Art. ?? (10) Art. (11) Art. (12) Art. 334 (13)
Datafinal	Data da última ação
Ministério	Ministério/ órgão/ departamento em questão
Ministro	Nome do Ministro a ser convocado

Presi	Nome do Presidente. Sarney (0), Collor (1), Itamar (2), FHC (3), Lula (4)
PresiPart	Partido do Presidente. PMDB (0), PRN (1), PSDB (2), PT (3).
Honey	Efeito lua-de-mel. Se primeiros seis meses do governo, ou seja, se é período de lua-de-mel, (0). Fora desse período, (1).
Eleições	Para medir o efeito da proximidade das eleições. Seis meses antes das eleições (0). Fora desse período de 6 meses que antecede as eleições gerais (1).
ConDif	Se o objetivo da proposição/ audiência afeta um grupo específico, seja ele um grupo geográfico ou de interesse, é uma proposição <b>concentrada</b> (0). Se o objetivo da proposição/ audiência diz respeito a amplo espectro do governo, sociedade, mercado, então é uma proposição/ audiência <b>difusa</b> (1).
LocNac	Se a medida tem alcance local (0) ou nacional (1).
OrLeg	Se a decisão final sobre esse controle é do Plenário (0) ou da Comissão (1).
Área	<p>área temática a ser controlada:</p> <p>Agricultura (0), inclui agropecuária e pesca;</p> <p>Defesa e temas militares (1);</p> <p>Meio Ambiente (2);</p> <p>Infra-estrutura (3), inclui transportes, energia, telecomunicações;</p> <p>Economica (4), inclui comércio, dívida externa, sistema financeiro, tributos, endividamento de Estados, privatizações;</p> <p>Educação (5), inclui Cultura;</p> <p>Saúde (6);</p> <p>Previdência (7);</p> <p>Indígena (8);</p> <p>Judiciário (9);</p> <p>Assistência Social (10);</p> <p>Indústria (11), inclui as de turismo e lazer;</p> <p>Trabalho (12);</p> <p>Administração (13), inclui controle sobre carreiras, gestão pública, reforma administrativa, temas corporativos, gasto orçamentário da administração pública, licitações;</p> <p>Agrario (14), inclui questões fundiárias, como reforma agrária e conflitos no campo.</p> <p>Direitos Civis (15), inclui liberdades civis – livre expressão da imprensa, livre associação – direitos políticos – como anistia etc.</p> <p>Relações Exteriores (16), interface com economia (integração regional, exportações)</p>

	<p>Prefeitura (17), quando prefeituras são fiscalizadas pelo Congresso.</p> <p>Segurança Pública (18);</p> <p>Ciência e Tecnologia (19);</p> <p>Habitação (20), inclui reforma urbana;</p>
Subárea	subárea temática da proposição – educação, saúde, energia, transportes, amazônia, plano econômico.
AlarPat	Se a proposta é de caráter conjuntural, é Alarme (0). Se a proposta é de caráter rotineiro, de longo prazo, é Patrulha (1).
PopPre	<p>Popularidade Presidencial: Fonte: Pereira, Power e Rennó (2005), para 1988 a 1998. Média mensal para popularidade presidencial, considerada a relação entre os que aprovam e os que desaprovam o presidente (aprovação-desaprovação). O foco é o desempenho do presidente e não do governo. “Três fontes foram usadas: Datafolha (1988-2001), Vox Populi (1995-2001) e CNI/ Ibope (1995-2001). Popularidade é medida intermitentemente por pelos três institutos. Primeiro, foram interpolados valores dos três institutos para criar séries mensais completas. Depois checkou-se a confiabilidade entre-fontes a partir de análise correlacional das series temporais interpoladas. As séries interpoladas de DataFolha e Vox Populi tiveram uma correlação de 0.95 (N=79). Com o Ibope, a correlação foi de 0.96 (N=78). Dada a alta confiabilidade, optamos por criar uma média foi das 3 pesquisas para o período de 1995-1998 e usar Datafolha para 1988-1994”. Completei os dados para o período com dados Datafolha 1999 a 2002 e médias dos institutos Datafolha e CNI/ Ibope - correlação de 0,79 (N=24), para 2003-2004.</p>
CABSIZE	<p>O tamanho da base governista no Congresso. Porcentagem de cadeiras na Câmara dos Deputados por partidos representados no Gabinete (ministérios). Tamanho nominal do tamanho da cobertura política do ministério, expressados em termos de cadeiras na Câmara dos Deputados. Vai de um máximo de 93% (primeiro gabinete de Sarney, escolhido por Tancredo Neves) a um mínimo de 26,2% (terceiro gabinete de Collor, baseado somente no PFL e PDS). Fonte: Amorim Neto 2004. Apud Pereira, Power e Rennó (2005).</p>
Datalim	Data da alimentação do dado
DataVerific	Data de Verificação do dado
Statusdatum	Estado da informação (ok)

Origem	Origem do dado: atas das comissões; Prodasen; Arquivo do Senado Federal; Diário do Congresso Nacional; Relatório da Presidência; Notas Taquigráficas da Câmara Federal;
Alimentador	Nome do alimentador da informação
Descrição	Ementa da proposta.
Observações	Observação do alimentador, dúvidas etc.

## **PROPOSIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

### **Acréscidas as variáveis abaixo:**

Relatorio	Se houve apresentação do relatório de fiscalização e controle (0), se não houve relatório (1)
Fiscalizado	Cargos a serem investigados
Autoridade	Nome das autoridades

## **AUDIDÊNCIAS PÚBLICAS**

DataAP	Dia de realização da Audiência Pública
AnoReq	Ano de apresentação do requerimento para realização da AP.
EXTRAoRD	Se a sessão foi ordinária ou extraordinária.
Autor+	Se houve mais de um autor. Sim ou Não.
Convidado1	Nome da instituicao/ orgao/ empresa que o primeiro convidado representa
Convidado 2	Nome da instituicao/ orgao/ empresa que o segundo convidado representa
Convidado 3	Nome da instituicao/ orgao/ empresa que o terceiro convidado representa
Comissão	Comissão onde ocorreu a audiência pública
PublPriv	Se o tema era de natureza pública (0) Se o tema era do setor privado (1) Se o tema englobava o público e o privado (2)

## F.2. Lista de governos, calendário eleitoral e efeito lua-de-mel

### **I. Governos**

- 1º. De janeiro de 1990 a 29 de setembro de 1992 – Collor
- 30 de setembro de 1992 – 31 de dezembro de 1994 – Itamar
- 1º. De janeiro de 1995 - 31 de dezembro de 1998 – FHC1
- 1º. De janeiro de 1995 - 31 de dezembro de 1998 – FHC2
- 1º. De janeiro de 2003 - 30 de junho de 2005 - Lula

### **II. Calendário eleitoral**

- 1º. De abril de 1989 a 31 de outubro de 1989.
- 1º. De abril de 1994 a 31 de outubro de 1994.
- 1º. De abril de 1998 a 31 de outubro de 1998.
- 1º. De abril de 2002 a 31 de outubro de 2002.

### **III. Lua-de-mel**

- 1º. De janeiro de 1990 a 30 de junho de 1990 (Collor)
- De 30 de setembro de 1992 a 31 de março de 1993 (Itamar)
- 1º. De janeiro de 1995 – 30 de junho de 1995 (FHC)
- 1º. De janeiro de 2003 - 30 de junho de 2005 – (Lula)

FHC tem SOMENTE UMA HONEYMOON, EM 1995, PORQUE EM 1999 ELE FOI REELEITO, NAO ELEITO PELA PRIMEIRA VEZ).



### F.3. Lista de partidos por espectro ideológico

Esquerda – PT

Centro-Esquerda – PSDB/

Centro – PMDB

Direita - PFL/ PDS/ PL/ PTB

Esquerda Pequenos - PSB/ Pcdob/ PCB/ PPS/ PSTU/ PV/ PDT

Direita Pequenos – Ptdob/ PRN/ PL/ PSC/ PST/ PTR/ PMN/ PSD/ PRONA/ PP

### F.4. Partidos que formam a coalizão de governo

Ministérios	Partidos	Proporção média das cadeiras do Legislativo	Data de início da coalizão
Sarney	PFL-PMDB	56,5	1/89
Collor 1	PDS-PFL-PTB	47,9	3/90
Collor 2	PDS-PFL-PTB	52,6	4/92
Itamar 1	PFL-PTB-PMDB- PSDB-PSB	52,8	10/92
Itamar 2	PP-PFL-PTB- PMDB-PSDB	60,3	8/93
FHC 1	PFL-PTB-PMDB- PSDB	58,0	1/95
FHC 2	PPB-PFL-PTB- PMDB-PSDB	74,3	5/96
Lula 1	PT-PL-PMDB- PPS-PDT-Pcdob- PTB	49,3	1/2003
Lula 2	PT-PMDB-PSB- PPS- PC do B-PV- PL-PTB	62	1/ 2004

Fonte: Elaboração própria a partir de Figueiredo e Limongi, 2001 e Amorim Neto, 2002.

#### F.4. Amostragem dos requerimentos de informação

Foi realizada amostra aleatória simples (probabilística). O universo dos requerimentos de informação no Senado Federal brasileiro somam 3.882, da data da promulgação da Constituição Federal até 31 de dezembro de 2004. O universo dos requerimentos de informação na Câmara dos Deputados soma 15.341 no mesmo período.

A margem de erro é de 5%, sendo portanto de 95% a margem de confiança.

Erro = 1,96 .....

Em que

P=0,5

N= universo

n = amostra

A amostra seria assim de 363 requerimentos de informação para o Senado e 390 para a Câmara dos Deputados, agrupando-se os requerimentos por governos: a) Sarney; b) Collor; c) Itamar; d) FHC; e) Lula (tabela1).

Tabela 1 – Requerimentos de Informação agrupados por governo e câmara

Governo	Senado	Câmara
Sarney* (1988-1989)	67	401
Collor ** (1990-1992)	396	2,260
Itamar (1992-1994)	322	1,369
FHC	1,480	8,878
Lula	832	2,433
Totais	3,882	15,341

Foi calculada então a proporção a ser respeitada entre as duas casas (tabela 2).

Tabela 2 - Proporção de requerimentos de informação entre Senado e Câmara Federal, para efeito da amostra aleatória probabilística, por governo

Governo	Senado (%)	Câmara (%)
Sarney	0.36	2.17
Collor	2.15	12.26
Itamar	1.75	7.42
FHC	8.03	48.15
Lula	4.51	13.20
Totais	16.80	83.20

Como alguns períodos continham menos de 50 requerimentos, a amostra foi ajustada para que fosse garantido o mínimo de 50 requerimentos de informação em cada

período de governo, de forma a dar-lhe mais representatividade. O resultado final da amostra foi então de 469 no Senado e 453 na Câmara dos Deputados (tabelas 3 e 4).

Tabela 3 - Amostragem da Câmara dos Deputados

N total de requerimentos/ governo	%	N amostral de requerimentos/ governo	N amostral de requerimentos/ governo ajustado
401	2.6	10	<b>50</b>
2,260	14.7	59	<b>59</b>
1,369	8.9	36	<b>50</b>
8,878	57.9	231	<b>231</b>
2,433	15.9	63	<b>63</b>
15,341	100.0	400	<b>453</b>

Tabela 4 - Amostragem do Senado Federal

N total de requerimentos por governo	%	N amostral de requerimentos/ governo	N amostral de requerimentos/ ajustado	Proporção dos requerimentos na amostra
67	1.7	7	<b>50</b>	10.7
396	10.2	41	<b>50</b>	10.7
322	8.3	33	<b>50</b>	10.7
2,265	58.3	233	<b>233</b>	49.7
832	21.4	86	<b>86</b>	18.3
3,882	100.0	400	<b>469</b>	100.0

Definido o número da amostra, passou-se à seleção dos casos por meio de seleção sistemática. No caso do Senado Federal, sendo o universo 3.882 e a amostra definida como 469, a seleção foi feita a cada 8 requerimentos, tendo o primeiro, definido por sorteio, sido o número 2 (dois).

No caso da Câmara dos Deputados, sendo o universo de 15.341, a amostra ficou definida em 453 requerimentos, ou a cada 34 proposições. O número inicial foi 6.

## F.5. Listas de comissões do Congresso brasileiro

### IV. Lista de Comissões da Câmara Federal

- AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO DESENV. RURAL - CAPADR (ex-Comissão de Agricultura e Política Rural – CAPR)
- AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DES. REGIONAL - CAINDR
- CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA - CCTCI
- CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA - CCJC
- DEFESA DO CONSUMIDOR - CDC
- DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO - CDEIC (ex-Comissão de Economia, Indústria e Comércio – CEIC)
- DESENVOLVIMENTO URBANO - CDU
- DIREITOS HUMANOS E MINORIAS - CDHM (Comissão de Direitos Humanos – CDH)
- EDUCAÇÃO E CULTURA - CEC
- FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO - CFT
- FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC
- LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CLP
- MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CMADS
- MINAS E ENERGIA - CME
- RELAÇÕES EXTER. E DE DEFESA NACIONAL - CREDN
- SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO - CSPCCO
- SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA - CSSF
- TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO - CTASP
- TURISMO E DESPORTO - CTD
- VIAÇÃO E TRANSPORTES - CVT

### Lista de Comissões do Senado

- CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
- CAS - Comissão de Assuntos Sociais
- CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
- CE - Comissão de Educação
- CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
- CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
- CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- CI - Comissão de Serviços de Infra-Estrutura
- CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
- CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

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

## V. APÊNDICE G – Livro de códigos e outras informações, EUA

### G.1. Livro de Códigos

Mês	1 a 12, conforme os meses do ano
Ano	ano calendário
President	Nome do presidente
% pos pop	Soma da % de respondentes que consideraram o trabalho do presidente ótimo/ excelente em dado mês. Quando houve mais de uma pesquisa no mês, foi calculada a média das pesquisas. Fonte: Gallup.
% neg pop	Soma da % de respondentes que consideraram o trabalho do presidente ruim/ péssimo em dado mês. Fonte: Gallup.
% apoio	popularidade positiva – popularidade negativa
popfon	Fonte da popularidade presidencial
Honey	1 para seis primeiros meses de governo, 0 para restante.
Eleições	1 para seis meses antes das eleições, 0 para restante
Dividido	1 para governo dividido (Câmara, Senado e Presidente com diferentes partidos dominantes)
War	1 para ano em guerra, 0 para ano sem guerra
Demhouse	House com maioria democrata 1, maioria republicana 0.
Demsen	Senado com maioria democrata 1, maioria republicana 0.
Dempres	Presidente é democrata 1, republicano 0.
Gridlock	Operacionalização de Binder, 2001. Significa a incapacidade/ dificuldade do Congresso de aprovar legislação referente a temas relevantes para a agenda política. São os temas “não-decididos” em determinado momento político. O gridlock é calculado dividindo-se o número de temas relevantes que fracassaram em uma dada legislatura pelo número total de temas relevantes na agenda do congresso naquela legislatura. Por exemplo, o gridlock para o congresso de 47-49 ficou em 26% (6 temas de uma agenda com 23 itens). A agenda é medida por meio de editoriais do New York

Times – um tema relevante é aquele citado pelo menos 4 vezes no período de uma legislatura (2 anos).

Chadha	0 para anos antes da decisão da decisão de Chadha (1983), que define o veto legislativo como inconstitucional. Depois de 1983, valor 1.
KeyID e Source	Coluna usada para codificar as audiências nos resumos do <i>Congressional Information Service (CIS)</i> , publicação em vários volumes. A primeira audiência no volume é codificado “1”. A segunda “2”, e daí em diante. Somente audiências são codificadas e numeradas. Apêndices, justificações e materiais suplementares, relatórios etc. são excluídos.
CISYear	Os volumes do CIS Abstract são divididos por ano, de 1970 até o momento. Essa coluna indica o ano do volume.
Unpublished	
Chamber	Registra onde a audiência ocorreu. 1 para House, 2 para Senado, 3 para comissões conjuntas.
CISCommittee	Registra os 3 dígitos que imediatamente seguem a letra do número de série e indica a comissão onde ocorreu a audiência. Por exemplo, o número “181” para o número serial do CIS H181-50.
Sequence	Registra o número que segue imediatamente os três dígitos que designam a comissão. No exemplo acima, é “50”.
Month	Mês em que a audiência começou. Janeiro é “1” e Dezembro é “12”. Se a audiência durou mais de um mês, somente se registra o mês de início.
Congress	Número do Congresso em que aconteceu a audiência.
Year	Ano em que foi iniciada a audiência. Essa informação é encontrada no título da audiência.
Fiscal Year	
Days	Número de dias de audiência mencionados no resumo do CIS.
Sessions	Número de sessões que leva uma determinada audiência. Está registrado no número da subseção depois do sumário.

Committee 1	Registra a comissão onde aconteceu a audiência; O código é diferente da coluna de comissão. Usa-se uma codificação independente do CIS Abstract e encontra-se na lista (listas de comissões na House, Senado e Conjuntas).
Subcommittee 1	Descreve mais claramente onde aconteceu a audiência. As audiências podem acontecer na comissão ou em algumas das subcomissões. Se não há menção a uma subcomissão, presume-se que a audiência aconteceu na comissão.
Committee 2	É semelhante à coluna Committee 1. É usada se: uma segunda subcomissão da comissão estava presente; ou se se uma segunda subcomissão ou uma subcomissão de outra comissão estava presente. No caso de haver 2 subcomissões de uma subcomissão A e uma subcomissão de uma comissão da comissão B, o código para a comissão B entra nessa coluna.
Subcommittee 2	Sempre que mais a audiência acontece em mais de uma subcomissão Isso pode acontecer quando mais de uma subcomissão de uma comissão ou duas subcomissões de diferentes comissões se reúnem.
Referral	Registra quando a audiência é legislative (1) ou não-legislativa (0).
Approp	Se a audiência considerou, autorizou ou realizou/ reautorizou orçamentos.
Agency	Se o tema da audiência era a criação de nova agencies governamentais. 1 para criação de agência, 0 para quando não se menciona a criação de agência.
Program	Se o tema da audiência era a criação de novo programa governamental. 1 para criação de programa, 0 para quando não se menciona a criação de agência
Admin	Registra propostas legislativas apresentadas pelo Presidente. 1, quando o debate é sobre ação do governo no Congresso; 0 para quando nenhuma proposta da administração é mencionada.

Major Topics	<p>Código numérico que corresponde à informação encontrada na coluna de descrição do tópico. Códigos e exemplos encontram-se no <a href="http://www.policyagendas.org/Codebooks/topicindex.html">http://www.policyagendas.org/Codebooks/topicindex.html</a>.  Principais tópicos: Macroeconomia (1)  Direitos civis e das minorias, liberdades civis (2)  Saúde (3)  <u>Agricultura</u> (4)  Trabalho, emprego e imigração (5)  Educação (6)  Meio Ambiente (7)  Energia (8)  Transportes (10)  Lei, Crime e temas familiares (12)  Estado de bem-estar (social welfare) (13)  Habitação e desenvolvimento da comunidade (14)  Sistema Financeiro e Comércio interno (15)  Defesa (16)  Espaço, Ciência, Tecnologia e Telecomunicações (17)  Comércio Exterior (18)  Assuntos internacionais e ajuda externa (19)  Gestão governamental (20)  Terras pública e recursos hídricos (21)  Cultura e entretenimento (23)  Administração municipal e estadual (24)</p>
SubTopicCode	Idem Major Topics
Description	A coluna contém uma descrição breve da ementa da audiência.



## G.2. Fonte e observações sobre audiências públicas

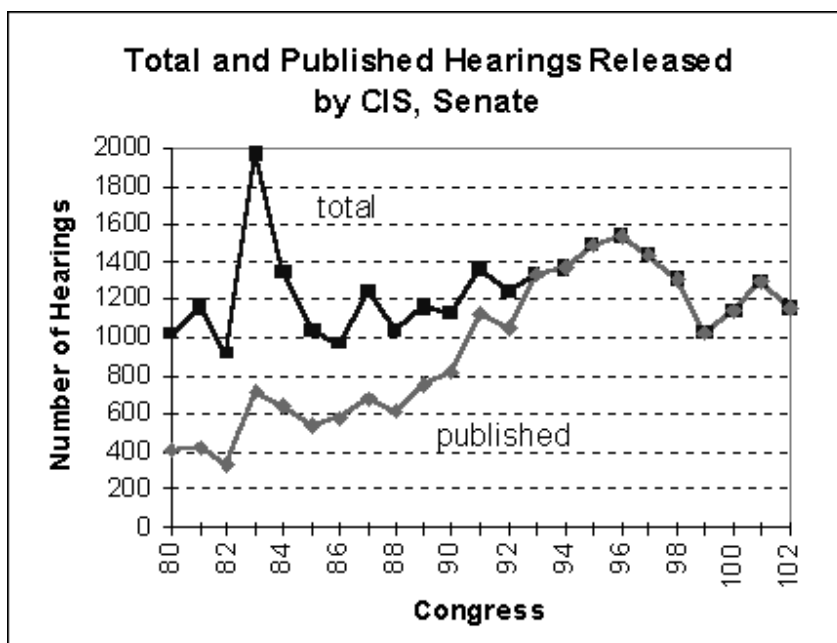
Fonte: Os dados usados nessa planilha foram originalmente coletados por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, com o apoio de recursos da *National Science Foundation* (SBR 9320922), e distribuídos por intermédio do Centro de Política Americana e Política Pública da University of Washington e/ ou Departamento de Ciência Política da Penn University. Incluem as audiências públicas das comissões, subcomissões, *task forces*, painéis e comissões e das comissões conjuntas do Congresso.

### *O problema das audiências não-publicadas*

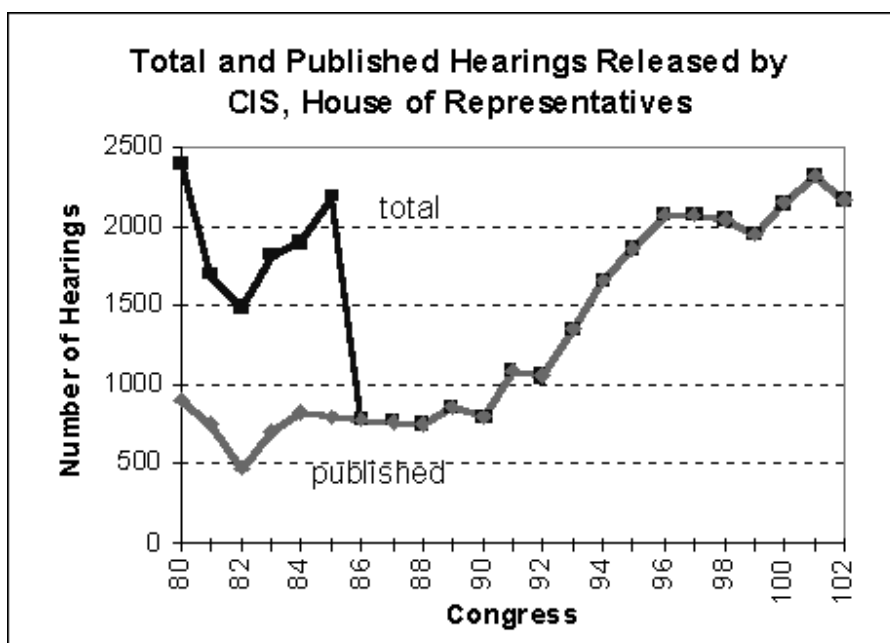
Muitas das audiências não estavam disponíveis para o público quando o Congressional Information Service (CIS) inicialmente começou a compilar as transcrições das audiências para publicação devido as seguintes razões: foram realizadas durante sessões executivas (inclui a maior parte das reuniões em que há votações e as audiências de sabatinas de autoridades a serem confirmadas); audiências investigativas que lidam com questões de privacidade individual; audiências que envolvem questões de segurança nacional; ou simplesmente audiências que não foram publicizadas por discreção dos presidentes de comissão; Algumas dessas transcrições foram subseqüentemente liberadas.

Apesar de que, nos últimos anos, uma proporção maior de transcrições de audiências venham sendo publicadas, o Congresso continua a reter ou atrasar a publicação de algumas audiências (apesar de que numa proporção muito menos), de forma que o problema continua nos dados dos últimos anos.

No Senado o problema é relativamente menor, porque CIS processou esses documentos até 1972, e depois desse ano a maior parte das transcrições foram publicadas. Para o Senado, a CIS tabulou 28,679 audiências, mas somente 21,736 dessas foram originalmente publicadas. A figura abaixo mostra o número de audiências realizadas no Congresso, por categoria. Poucas audiências senatoriais não foram publicizadas;



Na C, o problema é mais grave, porque CIS publicizou audiências não-publicadas somente até 1958. Das 37.201 audiências publicizadas, 30.192 foram originalmente publicadas. No entanto, o problema da publicidade é grave para o período que vai do 85<sup>o</sup>. até 92<sup>o</sup>. Congresso.



## VI. G.3. Calendário eleitoral e períodos de lua-de-mel

### VII.

#### **Calendário Eleitoral**

Considerado de 1<sup>o</sup>. de maio até 31 de outubro de cada ano eleitoral.

Anos eleitorais: 1976; 1980; 1984; 1988; 1992; 1996; 2000.

Nos Estados Unidos, as eleições ocorrem na primeira terça-feira de novembro, depois da primeira segunda-feira de novembro. Ou seja, entre os dias 2 e 8 de novembro. Essa regra foi instituída pelo Congresso em 1845 e essa escolha foi feita para evitar que caísse em 1<sup>o</sup>. de Novembro, dia santo para os católicos romanos.

O Art. 1<sup>o</sup>. da Constituição norte-americana estabelece que as eleições presidenciais devem ocorrer no mesmo dia, em todo o país; as eleições para a Câmara e Senado, entretanto, podem ser realizadas em dias distintos.

Fonte: *The American Presidency Project*, Universidade da Califórnia em Santa Bárbara.  
<http://www.presidency.ucsb.edu/sou.php>

#### **Períodos de Lua-de-Mel**

Os mandatos se iniciam no dia 20 de janeiro de cada ano posterior às eleições. Considerado, para efeito desse trabalho, de 1<sup>o</sup>. de janeiro de cada ano pós-eleitoral até 30 de junho de cada ano.

**VIII. G.4. Lista resumida das comissões do congresso norte-americano****IX.****X. Lista das comissões da Câmara**

- (102) Agriculture Committee
- (103) Appropriations Committee
- (104) Armed Services Committee (National Security Committee 1995-1998; Armed Services Committee 1947-1994)
- (105) Banking and Financial Services Committee (Banking, Finance, and Urban Affairs Committee 1978-1994; Banking, Currency, and Housing, 1975-1977; Banking and Currency, 1947-1975)
- (106) Budget Committee
- (107) District of Columbia Committee 1947-1994) (became subcommittee of Government Reform and Oversight Committee in 1995)
- (108) Education and the Workforce Committee (Economic and Educational Opportunities 1995-1996; Education and Labor 1947-1994)
- (109) Commerce Committee (Energy and Commerce Committee, 1981-1994; Interstate and Foreign Commerce Committee, 1947-1981)
- (110) International Relations Committee (Foreign Affairs Committee, 1979-1994; International Relations Committee, 1975-1979; Foreign Affairs Committee, 1947-1975)
- (111) Government Reform and Oversight Committee (Government Operations Committee, 1953-1992; Expenditures in the Executive Departments, 1947-1952)
- (112) House Oversight Committee (House Administration Committee 1947-1994)
- (114) Resources Committee (Natural Resources 1993-1994; Interior and Insular Affairs Committee 1951-1992; Public Lands, 1947-1951)
- (115) Judiciary Committee
- (116) Merchant Marine and Fisheries, 1947-1994 (Jurisdiction merges with Transportation and Infrastructure Committee in 1995, see 118; prior to 1957, no standing subcommittees)
- (117) Post Office and Civil Service Committee (1947-1994) (merged with Government Reform and Oversight in 1995)

- (118) Transportation and Infrastructure Committee (Public Works and Transportation 1975-1994; Public Works, 1947-1975)
- (119) Rules Committee
- (120) Science Committee (Science, Space, and Technology, 1987-1994; Science and Technology, 1975-1987; Science and Astronautics, 1959-1975)
- (121) Small Business Committee (Select Committee on Small Business 1947-1974)
- (122) Standards of Officials Conduct (Select Committee on Standards and Conduct 1965-1967)
- (123) Veterans Affairs Committee
- (124) Ways and Means Committee
- (150) Select Aging Committee (1975-1992)
- (151) Select Committee on Intelligence [Permanent] (Select Committee on Intelligence 1975)
- (152) Select Committee on Children, Youth, and Families (1983-1993)
- (153) Select Committee on Hunger (1985-1993)
- (154) Select Committee on Narcotics Abuse and Control (1975-1993)

## **XI. Lista das comissões no Senado**

- (202) Agriculture, Nutrition, and Forestry Committee (Agriculture and Forestry 1947-1977)
- (203) Appropriations Committee
- (204) Armed Services Committee
- (205) Banking, Housing, and Urban Affairs (Banking and Currency 1947-1972)
- (206) Budget Committee
- (207) Commerce, Science, and Transportation (Commerce 1963-1977; Interstate and Foreign Commerce 1947-1963)
- (208) Energy and Natural Resources (Interior and Insular Affairs 1950-1977; Public Lands 1947-1950)
- (209) Environment and Public Works (Public Works 1947-1977)
- (211) Finance Committee

- (212) Foreign Relations Committee
- (213) Governmental Affairs Committee (Government Operations 1953-1977; Expenditures in the Executive Departments 1947-1953)
- (216) Judiciary Committee
- (217) Health, Education, Labor and Pensions (Labor and Human Resources Committee, 1979-1998, Human Resources, 1977-1979; Labor and Public Welfare, 1947-1977)
- (218) Rules and Administration Committee
- (219) Small Business Committee (Select Small Business Committee, 1949-1983; Special Committee to Study Problems of American Small Business 1947-1948)
- (220) Veterans Affairs Committee
- 22005 NASA Authorizations (1959)
- (224) Aeronautical and Space Sciences (1958-1977) (Jurisdiction moved to Commerce, Science, and Transportation in 1977)
- (228) Post Office and Civil Service Committee (1949-1976) (Jurisdiction moved to Government Reform and Oversight Committee in 1977, Civil Service, 1947-1949)
- (229) Committee on District of Columbia (1947-1976) (Jurisdiction moved to Government Reform and Oversight Committee in 1977)
- (250) Special Committee on Aging (1961-Present)
- (251) Permanent Select Committee on Ethics (Select Committee on Standards and Conduct 1965-1977)
- (252) Permanent Select Committee on Indian Affairs (Select Committee on Indian Affairs 1977-1985)
- (253) Permanent Select Committee on Intelligence (Select Committee on Intelligence Gathering Activities 1975-1977)

## **XII. Lista das comissões conjuntas**

- (301) Economic Committee (1957-Present; Economic Report Committee 1947-1956)
- (302) Library (1947-Present)
- (303) Printing (1947-Present)
- (304) Taxation (1977-Present; Internal Revenue, 1947-1977)

- (305) Organization of Congress (1965-1969 and 1993-1994; Congressional Operations, 1971-1979)
- (307) Defense Production (1949-1979)
- (308) Atomic Energy (1947-1979)
- (309) Commission on Security Cooperation in Europe
- (310) Deficit Reductions (1987-1989)
- (311) Congressional Black Caucus (1988)
- (312) US Bipartisan Commission on Comprehensive Health Care (1989)
- (313) Pepper Commission (1989)
- (315) Budget Control (1971-1975)
- (316) Reductions of Federal Expenditures (1947-1975)
- (317) Immigration and Nationality (1951-1971)
- (318) Railroad Retirement Legislation (1947-1952)
- (319) Disposition of Executive Papers (1947-1971)
- (320) Legislative Budget (1949-1951)
- (321) Labor-Management Relations (1949-1951)
- (322) Housing (1947-1949)
- (323) Foreign Economic Cooperation (1947-1951)
- (324) Inaugural Ceremonies
- (325) Navaho-Hopi Indian Administration (1949-1975)
- (326) Postal Service (1951-1953)
- (327) Smithsonian Construction (1955-1965)
- (328) Washington Metropolitan Problems (1957-1961)
- (329) Bicentennial Arrangements (1975-1977)
- (330) Commission for the Extension of the U.S. Capitol (1969)
- (331) Joint Commission on Organization of Congress (1948-1993)

