

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

HENRIQUE DALPIAN

**ESTADO E DESPESAS LEGISLATIVAS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988**

**PORTO ALEGRE
2013**

HENRIQUE DALPIAN

**ESTADO E DESPESAS LEGISLATIVAS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2013

HENRIQUE DALPIAN

**ESTADO E DESPESAS LEGISLATIVAS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ 2013.

Prof. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho
UFRGS

Prof. Dr. Ário Zimmermann
UFRGS

RESUMO

Esta monografia se propõe a apresentar e a analisar o comportamento das despesas públicas com o Poder Legislativo Federal nos anos que se seguiram à promulgação da atual Carta Constitucional, indo de 1989 a 2012. Inicialmente, uma revisão da evolução dos tipos de Estado em perspectiva histórica é realizada e uma contextualização do Estado Brasileiro é estabelecida enfatizando-se o período que se inicia com a redemocratização nacional e o fim da ditadura militar (1964-1985). É feita, então, uma descrição do Sistema Político Brasileiro atual em nível federal, dando-se ênfase aos Poderes Executivo e Legislativo, assim como à relação entre ambos. Por fim, os dados relativos às despesas do Poder Legislativo brasileiro em nível federal são apresentados segundo a classificação funcional das despesas públicas e uma análise é feita relacionando-as com eventos políticos e econômicos relevantes que marcaram o período de estudo. Por último, estabelece-se uma comparação com o que a experiência internacional fornece de informações acerca das despesas com o Poder Legislativo de um conjunto de países. De maneira geral, os resultados apontam para uma redução nas despesas com a Função Legislativa Federal nos últimos anos.

Palavras-chave: Estado. Poder Legislativo. Despesas com a Função Legislativa. Experiência Internacional.

ABSTRACT

This monograph proposes itself to present and to analyze the Federal Legislative Power expenses behavior through the years following the promulgation of the 1988 Federal Constitution, going from 1989 to 2012. Previously, an historical debate about the evolution of State is made and a Brazil's contextualization is established through the years of national democratization after a period of military government (1964-1985). Then, this monograph describes Brazil's National Political System on a federal level, emphasizing Executive and Legislative Powers, as well as the relations between them. At last, the Legislative Power expenses are presented according to the functional classification of the public expenses and they are related to important political events of the same period. Then, a comparison with the international experience of an amount of countries is established. The results presented point to a Federal Legislative Power expenses decrease in the last years.

Key-words: State. Legislative Power. Legislative Power Expenses. International Experience.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Senadores e de Deputados por Unidade da Federação, População e Representatividade por Unidade da Federação (2010).....	47
Tabela 2 - Despesas da Função Legislativa Federal e Despesas da Função Legislativa Federal Per Capita - Brasil - 1989 a 2012.	49
Tabela 3 - Projetos de Lei apresentados à Câmara dos deputados, por origem, 1989-94	50
Tabela 4 - Número de Medidas Provisórias e de Projetos de Lei Ordinários por Presidente ..	51
Tabela 5 - Número de MPs editadas por ano (2002 - 2012) e no período 1990-2001	53
Tabela 6 - PIB Brasileiro (R\$ a preços de 31.12.2012) e Despesas Legislativas Federais per capita.....	57
Tabela 7 - Despesas da Função Legislativa por Parlamentar (R\$ a preços de 31.12.2012).....	59
Tabela 8 - Despesas com a Função Legislativa segundo Natureza econômica.....	60
Tabela 9 - Despesas Mensais com um Parlamentar (R\$ - 2009).....	61
Tabela 10 - Comparação com a Experiência Internacional (R\$ a preços de 31.12.2012).....	62
Tabela 11 - Despesas com o Legislativo Federal em ordem decrescente de valor (R\$ em valores de 31.12.2012).	63
Tabela 12 - Despesas com o Poder Legislativo Per Capita (R\$ a preços de 31.12.2013).....	64
Tabela 13 - Despesas per capita em ordem decrescente.....	65

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comportamento das Despesas com a Função Legislativa Federal (R\$ a preços de 31.12.2012) de 1989 a 2012.....	54
Figura 2 - Comportamento das Despesas com a Função Legislativa Federal per capita de 1989 a 2012 (R\$ a preços de 31.12.2012/hab.).....	55
Figura 3 - Evolução da razão Despesas com a Função Legislativa/PIB de 1989 a 2012.....	58

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O ESTADO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	10
2.1 DA NECESSIDADE DE UM ESTADO	10
2.2 O ESTADO ABSOLUTISTA	12
2.3 O ESTADO LIBERAL	14
2.4 O ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO	16
2.5 O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL	17
2.6 O ESTADO NEOLIBERAL	19
3 O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	22
3.1 O PODER EXECUTIVO FEDERAL	22
3.1.1 Formação Ministerial	24
3.1.2 Prerrogativas Legislativas do Poder Executivo	26
3.2 O PODER LEGISLATIVO	30
3.2.1 O Sistema Eleitoral e Formação do Poder Legislativo	32
3.2.2 Câmara dos Deputados	33
3.2.3 Senado Federal	37
4 ESTADO E DESPESAS COM O PODER LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO	39
4.1 O ESTADO BRASILEIRO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	39
4.2 METODOLOGIA	45
4.3 PODER LEGISLATIVO FEDERAL	46
4.4 COMPARAÇÃO COM A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	60
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro, em sua estrutura atual, tem na Constituição Federal de 1988 a sua Carta Magna. Em uma história com tantas mudanças e guinadas políticas, passando por um longo período colonial, quase um século de Reinado até ter sua forma de Governo fixada como Republicana, uma extensa e recente ditadura militar (1964-1985) e até experiências parlamentaristas, o País, desde a promulgação de sua mais recente Constituição Federal, passa por um período de estabilidade política.

Estabelecido seu sistema de Governo como Presidencialista e Bicameral, sendo o Congresso Nacional produto da união de duas Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, este trabalho se propõe a uma análise do comportamento das despesas públicas com o Poder Legislativo Federal a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, abrangendo, portanto, um período que vai de 1989 até 2012.

A destinação dada por um Governo à parcela das riquezas produzidas por um país recolhida na forma de impostos é de interesse notório da mesma população que gerou estas riquezas. Cabe ao Governo prestar contas ao povo que o elegeu acerca da utilização dos recursos públicos e à população a perscrutação destas mesmas contas, resultando daí a importância deste trabalho.

Inicialmente, este trabalho traça uma linha evolutiva histórica dos Estados Nacionais, passando pelo Absolutismo, pelo Estado Liberal, pelo Estado Liberal-Democrático, pelo Estado de Bem-Estar Social e pelo Estado Neoliberal. Desta forma, há uma contextualização do Estado Brasileiro dentro de um cenário mundial de desenvolvimento político das relações entre uma população e o Governo que a representa. Dá-se, então, uma ênfase ao período da redemocratização brasileira, ao retorno ao governo civil e ao estabelecimento de um Sistema Político Nacional que, salvo algumas alterações, é mantido até os dias atuais e permite uma análise anual das despesas envolvendo o Poder Legislativo Federal. Este Sistema Político é então descrito, enfatizando-se o Poder Executivo Federal, suas prerrogativas legislativas e sua formação ministerial, e o Poder Legislativo Federal, as regras de sua formação mediante sufrágio, suas dinâmicas legislativas e sua relação com o Executivo.

Traçado esse plano descritivo da situação do Sistema Político Brasileiro no Capítulo 3, o capítulo 4 se dedica a apresentar os dados das despesas com o Poder Legislativo Federal segundo a classificação funcional das despesas públicas e a uma análise da evolução dos mesmos em seus valores absolutos, nas suas relações com a evolução demográfica brasileira e com o crescimento econômico representado pelo Produto Interno Bruto nacional (PIB). O

último item deste capítulo estabelece uma breve comparação das despesas legislativas apresentadas neste capítulo com as equivalentes fornecidas pela experiência internacional, formada por um grupo de países cujas formas de Estado possuem semelhanças que permitem uma comparação pertinente e diferenças que a tornam mais interessante, com o objetivo de estabelecer, em linhas gerais, se há um gasto excessivo, desmedido e injustificado do Poder Legislativo Brasileiro.

2 O ESTADO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

As vultosas transformações de que foi acometida a sociedade europeia de fins do século XVI, tanto no âmbito socioeconômico quanto no político, formaram o embrião do que viria se entender por Estado Moderno. Uma sociedade, cuja efervescência era avessa às imposições patriarcais da sociedade feudal e que clamava por uma forma de organização amparada na impessoalidade e em uma legislação pétreia, viu raiar uma nova forma de governo cujo modelo tornou-se pedra fundamental de muito da história que viria a ser construída a partir dali.

Aceitando não ser o caminho da história traçado por uma sequência randômica de lançamentos de dados, mas sim por uma corrente de elos tão inexoravelmente coesos que a nós é permitido olhá-los em perspectiva e divisá-los em sequência, este capítulo se propõe a reconstruir, em perspectiva histórica, as diversas formas assumidas pelo Estado Moderno, desde sua gênese até os dias de hoje, de forma a destrinchar o caminho percorrido pela história que é consubstanciado na formatação atual do Estado brasileiro – herança direta da redemocratização pós-ditadura militar e de sua reformulação e reinserção subserviente no cenário internacional.

2.1 DA NECESSIDADE DE UM ESTADO

Para Hobbes¹, o “Leviatã” (1651), que paira sobre todos os homens e por eles é legitimado, é justificado pela necessidade de paz social através da coerção – por ele mesmo exercida. Um mundo fervilhante salpicado pelas mais divergentes preferências individuais em um conflito intenso e perene só pode atingir a paz social, e a vida em sociedade, mediante a imposição de uma vontade única e coercitiva. Para Rousseau (1762)², no entanto, dava-se o inverso. A cooperação legítima entre os homens, estabelecida via contrato social, tem o papel de transformar vontades e preferências individuais em regras gerais, tornando prescindível o uso da força coercitiva por parte do Estado.

O conceito de poder do Estado engloba as noções de legalidade e legitimidade. Segundo Montesquieu (1748)³, o Estado é uma união de forças e vontades, de governantes e governados, no contexto de uma interação recíproca. A força do Estado, por conseguinte, é

¹ Thomas Hobbes (1588-1679) foi um matemático, teórico político e filósofo inglês. Sua obra de maior

² Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) foi um filósofo, escritor e teórico político suíço. Autor de “Do Contrato Social” (1762).

³ Montesquieu (1689-1755), político, filósofo e escritor francês. Sua principal obra é “O Espírito das Leis” (1748).

limitada pelas leis que regem as modalidades de ação dos governantes (legalidades) e se integra com a vontade dos governados que, pela sua maneira de agir e de ser, asseguram a estas leis a sua legitimidade.

Segundo Lafer (1978), do Estado emanam forças de caráter autoritário - aquelas reconhecidas pela população e por ela autorizadas voluntariamente - e aquelas derivadas puramente da distribuição heterogênea (desbalanço) da força (de posse do Estado). A partir da coadunação dessas duas forças com normas impessoais e reconhecidas pela população que se dá o poder do Estado.

O Estado de Direito objetiva o poder de que dispõe um governo. É a partir do conjunto de normas gerais e impessoais deste Estado, as quais cerceiam o arbítrio da vontade pessoal dos que por ora detêm o controle da máquina estatal, que é estabelecido um padrão de expectativas que pode garantir ou reproduzir um status quo, fundamental para, por exemplo, o processo de industrialização. Não é, portanto, fruto do acaso a conexão de mão dupla entre os processos industrializantes e a modernização do que entendemos por Estado, uma vez que os primeiros demandam garantias e segurança que podem ser fornecidas pelo segundo.

A relação estabelecida entre o Estado e a população não é nem de pura autoridade (voluntária) e nem de pura força. Neste estreito ínterim terminológico encontra-se a especificidade de uma relação de coerção invisível e abundante que sublima muito das ações pessoais e que caracteriza o domínio do Estado. Segundo classificação de Jaguaribe (1975), o sistema social pode ser discriminado segundo quatro subsistemas: cultural; de representação; econômico; político. As grandezas geradas por cada um, quais sejam a cultura, o prestígio, o dinheiro e o poder, são conversíveis umas nas outras e culminam no poder representado pela política. Portanto, no campo da política, estamos diante de uma economia de trocas, e não de uma economia monetizada. O subsistema político, assim, exerce o poder porque a ele é reservado o monopólio da coerção organizada – regulamentada por uma série de normas impessoais e reconhecidas -, que é indispensável à estabilidade da relação de poder entre o Estado e a população, segundo Max Weber (1904)⁴.

O Estado em sua concepção moderna passa a vigorar, segundo Max Weber, a partir do momento em que o Direito, e sua devida observância, vê a todos como iguais e o sistema burocrático-racional é adotado como estrutura dominante da administração pública – a administração, aliás, só recebe a alcunha de pública a partir do momento em que a impessoalidade das relações burocráticas sobrepuja o clientelismo e o paternalismo

⁴ Maximilian Karl Emil Weber (1864-1920) foi um jurista e economista alemão. Sua obra aqui citada é “Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (1904).

dominantes nos Estados constituídos até então. A seleção de um corpo de funcionários baseada em critérios universais e amparada no mérito rompe com práticas abstrusas de loteamento de cargos públicos.

O Estado moderno, portanto, segundo Pereira Prates (2004), não atua apenas como o soberano de uma comunidade – mormente entre os Estados Absolutistas -, opera, outrossim, uma separação clara e nítida entre as categorias de bens públicos e privados. Para Weber, a burocracia-racional provoca uma separação entre os produtores e a propriedade dos meios de produção – destarte, entre ocupantes de cargos públicos e os seus objetos de trabalho.

As noções de legalidade e de legitimidade são centrais no conceito atribuído ao poder do Estado, segundo Lafer (1978). Para Montesquieu, da reunião entre governantes e governados, e de suas forças e vontades, surge o Estado, cuja liberdade de ação se encontra limitada por leis e regras impessoais aquiescidas pelos governados e, portanto, por eles legitimadas.

2.2 O ESTADO ABSOLUTISTA

O primeiro Estado Moderno de que se tem conhecimento é o Estado Absolutista. Surgido a partir da crise da sociedade feudal iniciada ainda no século XIV, que viu o colapso dos tradicionais estamentos medievais, a nobreza e o clero, e o raiar de uma nova classe dotada de poder e interesse econômico, a burguesia, o Estado Absolutista foi viabilizado pelo recrudescimento do fenecido poder dos monarcas.

Interessada em alianças políticas que sobrepujassem o alcance e o poderio dos senhores feudais, a burguesia encontrou na aliança com os monarcas uma relação de benefício mútuo que redundou em um vórtice das políticas centralizado na figura do rei. Este acabou por tomar as rédeas da administração econômica, na forma do mercantilismo, da justiça e do poder militar – à época, necessário para o estabelecimento e a manutenção clara das fronteiras das nações, assim como para a contenção das inúmeras revoltas típicas de uma situação de mudança do status quo: seja por parte dos camponeses ou dos nobres.

Teoricamente, esse período pode ser amparado no pensamento e na obra de Thomas Hobbes (1651) e seu conceito – já mencionado – do “Leviatã”. Hobbes justificava e preconizava a existência de um Estado contrapondo-o à sua descrição de um estado natural. Neste, os homens, levados por seus desejos e ímpetos naturais, o egoísmo e a ambição, viabilizados pela crueldade, estariam em um estado de constante desequilíbrio, marcado por lutas e disputas pelo mesmo fim, redundando na ausência absoluta da paz social. Hobbes

acreditava, diante desse quadro nefasto, no poder coercitivo do Estado como o meio para levar a sociedade a um convívio civilizado e racional – quanto mais soberano o Estado fosse, para Hobbes, tanto mais humanos e racionais seriam os homens vivendo em sociedade sob seus ditames.

Ancorados no pensamento de Bossuet (1709)⁵ e sua teoria do Direito Divino dos Reis, a monarquia absolutista, não obstante o perene conflito com a Igreja e a fé católica, não tinha interesse em extingui-la; antes, nela encontrava uma via de legitimação de seu poder frente à população. Encontrando na figura de Luís XIV, e na França sob seu domínio, a representação máxima do processo de deificação dos monarcas absolutistas, a sacralização do rei e de sua autoridade encontrou eco entre os súditos e endossou a enormidade do poder real como representante de Deus na Terra.

A noção da separação entre o público e o privado – aquilo que é de alguém e aquilo que é de todos e, por isso mesmo, de ninguém – é marca também deste período de florescimento do Estado Moderno na forma do Absolutismo. Por mais que o Rei concentrasse um poder inimaginável para os dias de hoje e por ele passassem as mais importantes decisões, havia uma estrutura administrativa que o acompanhava e o auxiliava. Um parlamento, mesmo em caráter excepcional, era um órgão consultivo à época – não tinha, por ora, o poder de fazer frente à figura do Rei. Em oposição, o Conselho de Ministros era amplamente utilizado pelo Rei e por ele ouvido em questões de importância e de interesse geral⁶.

As questões de importância e de interesse geral, cujo âmbito englobava o interesse da nação como um todo, foram responsáveis pelo aprofundamento da divisão entre o que se entendia por público e por privado – elas ressaltaram a necessidade dessa distinção. O Rei já falava aos súditos em nome desse interesse geral, era ele que norteava as ações com vistas à Nação como um todo.

Concentrando em suas mãos o destino econômico da Nação e dotado de alto poder de ingerência sobre a vida da população, o Estado Absolutista demandou a construção de um aparato burocrático em sua volta que lhe permitisse controlar um crescente número de funções incorporadas. É precisamente essa burocracia, que requer impessoalidade e distanciamento, que aprofunda e delinea claramente a distinção do que é público e do que é privado. Em

⁵ Jacques-Bénigne Bossuet (1627 – 1704) foi bispo e teólogo francês. Defensor da teoria do Direito Divino dos Reis, teve suas principais ideias publicadas no livro “A Política tirada da Sagrada Escritura”.

⁶ A figura do Ministro agigantou-se em determinadas nações, como é o caso da França que, conquanto a presença transcendental do Rei Luís XIV - o seu próprio primeiro-ministro segundo suas próprias palavras -, teve na figura do ministro Colbert o principal mentor de uma política econômica batizada de Colbertismo.

algumas nações, o Estado foi o principal responsável pela construção de uma base manufatureira – o que tornou imprescindível a presença de um quadro administrativo amplo a cooptar as mais diferentes tarefas e demandas.

Como o Estado absolutista intervinha fortemente na vida econômica, sendo em algumas nações o principal responsável pela construção de uma base manufatureira, chegou a necessitar de um amplo quadro administrativo para dar conta dessa tarefa. O controle da economia lhe impunha funções complexas e especializadas para a época, como o estabelecimento de normas rígidas sobre os métodos de fabricação, os critérios para inspecionar a qualidade da matéria-prima empregada na produção, a fixação dos preços, etc. (FERREIRA, 2000, p. 137).

A figura do servidor público emerge como um ator indispensável ao funcionamento do corpo burocrático cujas atribuições vinham se avolumando. Mesmo quando preenchido pela nobreza, já houve um entendimento de como a função de seus membros distinguia-se daquelas atividades voltadas para o interesse particular. É neste cenário de distinção e separação que racionaliza-se o setor público, norteando-o por regras gerais e impessoais que minimizam os vícios do cotidiano.

Desenvolve-se aí o Judiciário, a partir de uma revitalização do antigo direito romano, cujas regras são dotadas de um sentido generalizado e abstrato, ou seja, extremamente adequado à regulamentação de um Estado tido como burocrático.

2.3 O ESTADO LIBERAL

O Estado Liberal consagrou e sacramentou a vitória burguesa e a imposição de sua lógica sobre a vida em sociedade a partir do século XVIII. A distinção entre o público e o privado encontrou aqui sua expressão máxima e viu na sociedade civil um sinônimo do mercado livre. A classe burguesa acabou por romper sua ligação e apoio político com a monarquia a partir do ponto em que sua presença no campo econômico deixou de ser, para ela, interessante. As revoluções burguesas defendiam o cerceamento dos controles estatais impostos pela economia mercantilista. O Estado deveria ser, simultaneamente um representante do público e um guardião do privado – e nada além disso.

O Estado absolutista foi paulatinamente substituído pelo Estado Liberal, persistiram, no entanto, certas conquistas deste último. A soberania do Estado e a centralização das decisões políticas foram mantidas e desenvolvidas – por mais que aspirasse pela supressão da presença estatal na economia, à classe burguesa sua presença e força eram indispensáveis na contenção e no combate às revoltas operárias.

A crença vigente entre a classe burguesa apregoava os efeitos deletérios da intervenção estatal na economia. Sustentados pela teoria de Adam Smith (1776)⁷ e sua “mão invisível”, a burguesia sustentava uma lógica interna e abstrusa, conquanto presente e atuante, que trataria de conduzir a sociedade e as relações econômicas nela estabelecidas ao melhor estágio possível, sendo prescindível qualquer interferência estatal. Os desejos do mercado, representados pelos consumidores – que também poderiam desempenhar o papel de produtores – naturalmente acomodariam os agentes econômicos nas funções desejadas e lucrativas.

Prezava-se uma racionalização máxima da vida social – viabilizada pela liberdade garantida pelo Estado. Se de um lado havia a burguesia proprietária dos meios de produção, de outro havia uma não menos importante classe operária portadora de sua própria e indispensável força de trabalho – assim todos comprariam e todos venderiam. Portanto, se a sociedade incluía nela mesma uma lógica natural que proporcionaria as condições para a liberdade e a igualdade dos indivíduos, ao Estado restava apenas proteger tal status quo, zelando pela segurança, seja interna ou externa, e garantindo aos indivíduos seus direitos inalienáveis.

Todas as leis deveriam ser norteadas pelos direitos naturais do indivíduo à liberdade, à igualdade, à vida e à propriedade. Representando um Contrato Social, tais leis dessa forma poderiam estabelecer as regras que definem as relações entre o indivíduo e o Estado, tendo elas por produto uma sociedade altamente racionalizada, suprimindo a necessidade de quaisquer novas revoluções – a vida social teria alcançado sua forma perfeita e última.

Se a vida social podia ser ordenada racionalmente, não havia necessidade de novas revoluções. A revolução burguesa teria sido a última – agora a razão controlava todas as paixões. Até o lucro, que na época feudal fora condenado pela Igreja Católica como fruto de uma prática vil e egoísta, agora se enquadrava na lógica da produção sob as bênçãos da Igreja. (FERREIRA, 2000, p. 140).

O lucro passou a ser justificado como fruto da competência de produtores e de vendedores. Uma maior aptidão levaria a uma redução dos custos, dos preços e a um incremento dos lucros – o estímulo à competição era intrínseco ao sistema e salutar, já que levaria à melhoria das relações de produção e da qualidade dos produtos em si. Diante de tamanho beneplácito, a concorrência era vista com o melhor dos olhos e não poderia, sob

⁷ Adam Smith (1723-1790) foi filósofo e economista escocês. Seu pensamento encontra-se condensado em sua obra máxima: “A Riqueza das Nações”, de 1776.

qualquer circunstância, ser tolhida do meio social em virtude de qualquer interferência estatal. A burguesia defendia uma economia capitalista alicerçada na livre concorrência.

2.4 O ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO

As reformas liberalizantes de implantação do Estado Liberal levaram a uma maior abertura política e ao estabelecimento de um regime e de uma forma de Estado sob elas sedimentada – o Estado Liberal-Democrático, a partir do século XIX.

A democracia liberal não se viu florescer em todas as nações onde a burguesia cresceu e afirmou-se como classe. Apenas naquelas em que houve um embate direto com a nobreza por cooptação das forças incutidas em operários e camponeses, de cujos interesses a burguesia se autoproclamou representante, uma democracia abrangente e representativa foi implantada.

Uma diversidade de classes sociais e de seus respectivos interesses encontrou amparo numa forma fragmentada de representação, que permitia englobar demandas das mais diferentes origens e inclinações políticas dos mais diferentes matizes: o Parlamento. Por séculos indulgente ao poder do Rei absolutista, o Parlamento, com o Estado Liberal-Democrático, assume um papel de maior centralidade na vida política das nações. Com ele, o século XIX vê florescerem os partidos políticos, produtos naturais de uma sociedade tão diversa e que procura, por meio da cooptação de interesses, uma forma de influenciar o poder público e de ver atendidas as suas demandas.

Estabelecido o Parlamento como importante arena para deliberações e decisões acerca das matérias de interesse da população, as eleições passam a ser demanda natural de uma população que visa a uma maior participação nas decisões políticas e que encontra no Parlamento um cenário adequado para sua expressão. O sufrágio universal foi pauta constante de muitas das lutas operárias ao longo dos séculos XIX e XX. Aliados na derrocada da nobreza e do velho regime, a burguesia e a classe operária passam a lados opostos na luta por interesses incongruentes, sendo ambos pivôs de inúmeros conflitos⁸ que se desenrolaram desde então.

Traço marcante do surgimento do Estado Liberal-Democrático, o Parlamento viu seu poder e sua influência minguarem frente ao recrudescimento da força do Poder Executivo como principal ator da vida política de uma nação. É a este que cabe o controle do aparato da força, tanto a policial quanto a militar.

⁸ Mormente por melhores condições de trabalho nos grandes centros urbanos da época, como Londres.

O Estado Liberal-Democrático é perpassado por inúmeras contradições que ferem muitas das ideias que nortearam a sua construção. Ele não deixa integralmente de interferir nas atividades e nas decisões econômicas e referenda uma cidadania plena com abrangência questionável – por mais que certos segmentos sociais dela disponham de maneira ampla, é difícil crer em que o mesmo se dê para a integralidade da população.

A história do Estado liberal e democrático sempre foi cheia de contradições. Ele não deixa de interferir totalmente na atividade econômica e estabelece uma democracia restrita, que garante cidadania plena para a burguesia e para certos segmentos sociais, mas não para toda a sociedade. Por mais que o Estado liberal tenha sido o fiador de uma política de não-ingerência, nunca deixou de influenciar decisivamente a economia capitalista. Os recursos arrecadados pelo Estado sempre foram de grande valia quando voltados para a busca de soluções para as crises do sistema capitalista, desde o seu desenvolvimento inicial. (FERREIRA, 2000, p. 143).

2.5 O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

Suportado por uma diáfana fronteira entre o que se entende por público e aquilo que se entende por privado, o Estado do Bem-Estar Social é produto direto dos impactos do capitalismo livre e sem normas experimentados pelo mundo nos anos que se seguiram à instituição do Estado Liberal – materializados na forma de recorrentes crises e do acirramento das lutas de classes que marcaram o início do século XX.

Uma economia de livre mercado, marcada pela acumulação desigual de capitais e pela supressão da concorrência pelo aniquilamento das empresas mais frágeis, levou ao domínio de mercados globais por um número exíguo de grandes empresas e à formação de grandes monopólios⁹. O capitalismo financeiro passa a dominar globalmente as atividades econômicas (FERREIRA, 2000). A quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929 - que deu origem a um longo período de recessão econômica estendido até o final da segunda grande guerra (1945) -, no entanto, revelou os produtos nocivos de uma economia superaquecida.

Com origens no Império Alemão de Otto Von Bismarck¹⁰ e retomado nos EUA durante o governo de Franklin Roosevelt (New Deal), o Estado de Bem-Estar Social emergiu, sobremaneira após a II Guerra Mundial (1939-1945), como uma solução e alternativa a este quadro. Em oposição ao que vinha sendo pregado até então pelo conceito de uma economia concorrencial livre de regras e restrições, esta formatação de Estado, preconizada pela teoria

⁹ Principalmente no ramo das indústrias do petróleo e de automóveis.

¹⁰ Primeiro-Ministro do Reino da Prússia e primeiro Chanceler (1871-1890) do Império Alemão.

de Keynes (1936)¹¹, pregava a interferência do Estado na economia para garantir o pleno emprego.

Transferências de capital originadas na esfera privada e destinadas à esfera pública, na forma de empréstimos tomados por governos, terminaram por relativizar a separação entre o público e o privado, aproximando o Estado da sociedade civil. É neste cenário que emerge o Estado de Bem-Estar Social em países do oeste europeu – tão devastados pelas agruras de duas guerras mundiais encadeadas em um período de poucas décadas.

A centralidade das decisões políticas do governo, outrora concentrada nas mãos do Parlamento e de sua representatividade frente à sociedade, desloca-se na direção do Poder Executivo e de seu corpo ministerial. Estes, diante de crescentes demandas sociais, tratam de combater aquilo que era produto de experiências com uma economia liberalizada – culminada pela crise de 1929 – dilatando a presença do Estado no seio da sociedade civil. A criação de grandes empresas estatais marca essa época, assim como a ampliação de redes educacionais, a composição da Previdência Social e tantas outras políticas que visavam a conferir garantias básicas à população em geral. É esta guinada na interferência e na presença estatais que caracterizam o surgimento do Estado de Bem-Estar Social na primeira metade do século XX.

Para todas essas mudanças e esse remodelamento da estrutura do Estado é imprescindível destacar o papel e a importância do surgimento dos movimentos sindicais¹² europeus no início do século XX e as amplas consequências que tiveram sobre a vida política.

Reunidos os trabalhadores em movimentos sindicais já bem institucionalizados, pouco tempo levaram os mesmos até a sua organização sob legendas partidárias e a disputa via pleitos eleitorais por espaço no poder, representado pela ocupação de cadeiras nos Parlamentos nacionais. Daí emergiram as mais diferentes siglas – geralmente acrônimos para social-democratas, socialistas ou comunistas – e à burguesia restou admitir tais partidos e os frequentes movimentos reivindicatórios, que até então eram reprimidos ferrenhamente.

¹¹ John Maynard Keynes (1883 – 1946), com a publicação de sua “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” em 1936, influenciou enormemente os rumos tomados pelas economias desde então, fixando o Estado como agente indispensável de controle da economia.

¹² Pontuados por grandes movimentos sociais, como a Comuna de Paris (1871) e a Revolução Russa (1917), os movimentos sindicais levaram à formação de grandes organizações internacionais de trabalhadores impulsionados pela concentração de trabalhadores nas já citadas grandes empresas surgidas durante esta fase do capitalismo monopolista. É justamente em face dessa característica de sua gênese que o movimento sindicalista logrou organizar-se segundo os ramos da produção – têxtil, metalúrgico, etc. – e passou a reivindicar uma série de melhorias de caráter trabalhista que poderiam flexibilizar tudo aquilo que o operariado enfrentava no seu dia-a-dia: aposentadoria, auxílio-saúde, jornada de 8 horas de trabalho, descanso semanal, etc. Direitos básicos nos dias atuais, essas reivindicações eram raridade à época da constituição do Estado de Bem-Estar Social. (FERREIRA, 2000).

O capitalismo monopolista realizado em grandes escalas, com mercadorias em trânsito de âmbito global, implicou numa necessidade crescente de qualificação do trabalho, que contribuiu para esta nova abordagem social do modelo de Estado que surgia. As produções em escala global do capitalismo monopolista demandaram um emprego cada vez maior de recursos altamente tecnológicos aos processos produtivos. E a maior qualificação requerida foi entendida como um reflexo da escolarização do operariado, sendo o Estado incumbido da árdua tarefa de estender o direito à educação a toda à população (FERREIRA, 2000).

Uma visão gradualmente mais humanizada das relações de trabalho, mesmo que por meios abstrusos, aliada à crescente produtividade do operariado – em função das mudanças que vinham sendo aplicadas -, acabou por beneficiar a massa de trabalhadores ao consagrar muitas de suas demandas históricas por direitos¹³.

O Estado de Bem-Estar Social, no entanto, não pode ser reduzido a este quadro de humanização das relações de trabalho. Ele atuou como agente importante (e deve, por definição, atuar) no setor da saúde - mediante investimentos na construção de hospitais e postos de saúde, de redes de saneamento básico -, da habitação e do transporte – por meio de construção e manutenção de vias públicas. Para cobrir essas novas necessidades, coube ao Estado ampliar o seu corpo de estrutura administrativa. Surgiu daí a criação de órgãos com desígnio especificamente voltado às demandas crescentes.

2.6 O ESTADO NEOLIBERAL

Uma crise marcada por estagnação econômica e recrudescimento inflacionário durante as décadas de 70 e 80 atinge diversos países ao redor do mundo. A América Latina assiste a consequências deletérias desta crise de alcance global que reduz drasticamente a renda por habitante nos países latino-americanos, que provoca a queda da taxa de investimento em relação ao PIB e leva a uma paralisia econômica (BRESSER-PEREIRA, 1991).

O desgaste da forma de Estado emergente das crises e das demandas populares do início do século XX fez ressurgirem as mesmas discussões que provocaram à época a sua consagração. O papel e o tamanho do Estado frente à sociedade foram pauta das mudanças estruturais que estavam por ocorrer, as quais foram viabilizadas por governos conservadores

¹³ Sendo a jornada diária de trabalho talvez a principal delas – já que esta simbolizava os excessos cometidos pelos proprietários dos meios de produção desde a revolução industrial -, a mecanização dos processos produtivos, somada à maior especialização do operariado, pôde estabelecê-la nas atuais 8 horas diárias.

empossados em países estratégicos para a dinâmica mundial. Enquanto, nos Estados Unidos da América, Ronald Reagan chegava à presidência pelo partido Republicano às expensas de um projeto econômico que preconizava um retorno aos ideais liberalizantes do capitalismo, na Inglaterra, o governo que respondia à batuta da primeira-ministra Margaret Thatcher propunha-se equivalentemente a reformas de cunho liberalizante – desregulamentação do setor financeiro, privatizações de empresas estatais e flexibilização do mercado de trabalho. Estas medidas de caráter eminentemente liberal foram então alastradas pelo mundo e consubstanciadas na forma de um compêndio – “o consenso de Washington”.

Entre os mais diferentes diagnósticos gerados a partir dos dados concretos da crise, mormente apontou-se para a falência do modelo econômico descrito no item anterior e da teoria na qual se baseou como o principal ator da situação por ora atravessada. Combinada com o surgimento de uma nova tendência econômica respaldada por contribuições de importantes escolas do pensamento econômico – austríaca, com Hayek e Von Mises; monetarista, com Friedman; novos clássicos, com Lucas -, uma direita neoliberal e pragmática se firmava como importante influência em diversos países (BRESSER-PEREIRA, 1991).

A abordagem de Washington, calcada nos estudos de John Williamson (1990), sobressaiu-se na interpretação de quais seriam as causas da crise. Esta visão, à qual se cunhou o termo “consenso de Washington”, foi adotada por líderes das maiores economias do planeta, sustentadas por governos direitistas, e passou a exercer notável influência sobre os governos da América Latina.

A visão de Washington para a crise convencionou apontar o populismo econômico expresso pelo gigantismo do Estado e suas consequências sobre o déficit público, o excesso de regulação via protecionismo e um número desenfreado e ineficiente de empresas estatais, como a viga mestra da crise enfrentada pelos governos latino-americanos. Combatê-lo, portanto, passou a ser a prioridade de todos os governos orientados a enfrentar o momento de crise econômica aguda.

O “consenso de Washington” elenca dez reformas tidas como norteadoras das políticas-econômicas dos países em crise: i) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; ii) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; iii) reforma tributária, refletindo aumento de impostos; iv) taxas de juros desregulamentadas e determinadas pelo mercado; v) liberalização das taxas de câmbio, sendo determinadas, portanto, pelas ações e necessidades do mercado; vi) comércio liberalizado e orientado para o exterior; vii) investimentos diretos irrestritos; viii) privatização de empresas estatais; ix) desregulação geral da economia; x) reforço das

garantias ao direito de propriedade. (WILLIAMSON, 1990, apud BRESSER-PEREIRA, 1991).

Segundo Bresser-Pereira (1991, p. 6), “as cinco primeiras reformas poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe papel fundamental”, o que concorda com a visão de que a crise enfrentada era fundamentalmente uma crise do modelo de Estado de Bem-Estar Social e de suas variações (Nacional-Desenvolvimentismo na América-Latina).

A partir desta perspectiva histórica sobre os tipos de Estado, serão demonstradas as características do Estado brasileiro, no que se refere aos Poderes Executivo e Legislativo no próximo Capítulo desta pesquisa.

3 O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Formado segundo a tradição clássica de Montesquieu pela união de três Poderes independentes, quais sejam o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, o sistema político brasileiro segue, conquanto diversas idiossincrasias, o modelo de tantas outras democracias pelo mundo.

Este capítulo versa sobre o atual quadro institucional do sistema político brasileiro e sua organização segundo o que foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, concentrando sua atenção sobre o Poder Legislativo Nacional, sem furtar-se a, entretanto, descrever brevemente a organização do Poder Executivo Nacional - o Poder Judiciário, mesmo equiparado aos demais na função de constituinte do Estado Nacional, para os efeitos e propósitos deste trabalho, não será abordado. Organizado segundo os princípios do bicameralismo, o Poder Legislativo Nacional é formado pela união de duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que juntas formam o Congresso Nacional.

3.1 O PODER EXECUTIVO FEDERAL

O chefe do Executivo brasileiro, na figura da Presidência da República, investido de incontáveis prerrogativas legislativas garantidas constitucionalmente, é dotado de uma força política que não encontra muitos pares ao redor mundo¹⁴.

A Constituição Federal de 1988 restituiu ao Congresso Nacional muitos dos poderes e das competências que lhe haviam sido suprimidas sob a vigência dos governos militares. No entanto, segundo Amorim Neto (2004), no sistema político brasileiro persiste a primazia do Poder Executivo frente à direção da política e dos trabalhos legislativos nacionais. Dispondo de características bastante peculiares e lídimas da Democracia Brasileira, a figura da Presidência da República, além de contar com amplas legitimidade e visibilidade, uma vez que sua investidura decorre de eleições diretas independentes daquelas que preenchem os cargos do Legislativo – seja em âmbito nacional ou estadual – e do Executivo estadual, dispõe de substanciais prerrogativas constitucionais que lhe conferem amplo poder de ingerência

¹⁴ No âmbito da administração pública, a presidência conta com um sem-número de instituições sob seu jugo, seja o Banco Central, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, um dos maiores bancos de investimento do mundo), o Banco do Brasil ou a Petrobrás.

sobre a administração pública e sobre o processo legislativo – o que, vale ressaltar, não é uma característica intrínseca ao sistema presidencialista de governo.

Essa centralidade do Poder Executivo Nacional – personificado na figura da Presidência da República -, entendida como uma especificidade do sistema político brasileiro, decorre tanto de fatores históricos como da forma segundo a qual são estruturadas e padronizadas as carreiras políticas no cenário nacional (AMORIM NETO, 2004). O desenvolvimentismo, traço conspícuo da política-econômica nacional ao longo do século XX, conferiu ao Estado brasileiro um papel reconhecidamente central na condução do crescimento econômico - muito em função das empresas estatais criadas. Os regimes autoritários, suprimindo a ação do Poder Legislativo Nacional, seja no período 1937-45, seja no que vai de 1964 a 1985, acentuaram a centralidade do Poder Executivo nos cenários político e econômico nacionais. A intervenção do Estado brasileiro na economia contribuiu sobremaneira para o fortalecimento do Executivo porque se deu via expansão de agências burocráticas subordinadas a este (BOSCHI e LIMA, 2002, apud AMORIM NETO, 2004).

A forma e o padrão das carreiras políticas no cenário nacional podem, outrossim, explicar esse aspecto particular do sistema político nacional. Os deputados tem, em geral, uma passagem breve pela Câmara, preferindo continuar suas trajetórias políticas no Executivo (seja nacional, estadual ou municipal) (SAMUELS, 2000, apud, AMORIM NETO, 2004). A exígua permanência de um deputado na Casa Legislativa reflete diretamente na capacidade desta de aprovar leis de sua própria autoria, acentuando a presença do Poder Executivo no processo legislativo (Amorim Neto e Santos, 2003, apud AMORIM NETO, 2004).

Estudo de Figueiredo e Limongi (1999), compilando dados do interregno que vai de 1989 a 1998, mostra que 86% das leis sancionadas tiveram origem no Poder Executivo – o que não deixa dúvidas quanto à sua centralidade no processo legal nacional. Como comparação, Pessanha (2002) mostrou que durante a experiência democrática brasileira anterior (período que vai de 1946 a 1964), houve uma participação sensivelmente menor do Executivo Nacional nos trabalhos legislativos: apenas 57% do total de leis sancionadas tiveram nele a sua origem.

Os últimos 40 anos assistiram a um recrudescimento do papel do Poder Executivo Nacional nos trabalhos legislativos – em contrapartida, segundo Figueiredo e Limongi (1999), as privatizações da década de 90 reduziram sua participação no âmbito administrativo.

3.1.1 Formação Ministerial

Segundo Figueiredo e Limongi (1999), o quadro institucional brasileiro pós-1988 ampliou sensivelmente os já destacados poderes do chefe do Executivo – apesar dos já mencionados ganhos em participação do Congresso Nacional nos trabalhos legislativos. À Presidência da República cabe a faculdade de nomear e demitir, livremente, os ministros de Estado. No entanto, segundo Amorim Neto (2004), apesar dessa liberdade garantida constitucionalmente, a formação dos ministérios de um governo responde à ação de duas forças concomitantes: uma partidária e uma regional. A primeira deve-se à forma como a Presidência pretende se relacionar com o Congresso Nacional; a segunda representa a forma como o Executivo Federal planeja se relacionar com as Unidades da Federação.

A Constituição de 1988, assim como todas as outras Constituições republicanas que teve o país, confere ao chefe do Executivo amplos poderes sobre a administração pública. O principal é o que dá ao presidente a faculdade e nomear a demitir livremente os ministros de Estado. Ainda que o presidente tenha tal faculdade, observa-se que a formação ministerial no Brasil tem duas dimensões fundamentais não determinadas pela Carta Magna: a partidária e a regional. A primeira diz respeito a como o presidente pretende relacionar-se com o Congresso; a segunda, a como o chefe do Executivo tenciona lidar com as forças políticas das unidades da Federação. (AMORIM NETO, 2004, p. 124).

Desde a redemocratização, os ministérios formados sempre foram marcados pelo multipartidarismo e uma conseqüente heterogeneidade ideológica. Contrapondo-se ao bipartidarismo do período militar (1964-85)¹⁵, a fragmentação partidária pós redemocratização contribuiu para o traço heterogêneo das formações ministeriais observadas desde então – segundo Amorim Neto (2004), o Brasil apresenta um dos mais fragmentados parlamentos do mundo, o que tem impactos significativos sobre o apoio cooptado pela presidência.¹⁶

Dependendo a formação ministerial de um governo, em alto grau, do apoio pretendido frente ao Congresso Nacional (da captação, por parte do Poder Executivo, de um pacto de

¹⁵ Dois partidos dominavam o cenário político do período militar: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

¹⁶ Enquanto Sarney contava com um apoio nominal da ordem de 93,5% do total de cadeiras da Câmara dos Deputados, Collor arregimentava um apoio sensivelmente inferior, somando apenas 30% do total de parlamentares. Os governos de Lula, por exemplo, formaram os mais fragmentados ministérios na história do presidencialismo latino-americano (AMORIM NETO, 2004), contando com oito partidos na sua distribuição ministerial. Em oposição, os segundo e terceiros ministérios do governo Collor foram os mais homogêneos ideologicamente falando.

apoio estabelecido com o Congresso Nacional), Amorim Neto (2004) usa o grau de proporcionalidade agregada entre a percentagem de ministérios detida por cada partido e a contribuição deste, em cadeiras parlamentares, para a base legislativa do governo. Assim, segundo Amorim Neto (2004), um apoio nominal de certa parcela do total de cadeiras da Câmara dos Deputados pode não significar um apoio efetivo ao Governo baseado na proporcionalidade utilizada pelo autor, ressaltando a importância da distribuição das pastas ministeriais entre os partidos na obtenção de governabilidade¹⁷.

Um traço marcante da formação ministerial brasileira é o apartidarismo de boa parte do corpo de ministros, em oposição ao que ocorre nos regimes parlamentares.

No Brasil, como em vários outros regimes presidenciais, os ministérios não são totalmente partidários, como é a regra nos regimes parlamentaristas. Os ministros apartidários são, em geral, especialistas que trazem para o Executivo o benefício do seu conhecimento técnico em algumas áreas importantes da administração pública. (AMORIM NETO, 2004, p. 125).

Provenientes de universidades ou do setor privado (ou mesmo servidores públicos experientes), os ministros apartidários são, em geral, especialistas que trazem ao Poder Executivo uma maior bagagem de conhecimento técnico, a qual pretende tornar mais eficientes certos setores da administração pública.

Assim, no tocante às forças partidárias atuantes na formação ministerial, Amorim Neto (2004) afirma que o governo deve procurar um equilíbrio que lhe confira apoio parlamentar suficiente – baseado na distribuição partidária das pastas ministeriais – e um robusto corpo técnico que proporcione uma maior eficiência à sua administração através dos ministros apartidários.

No tocante à força das Unidades da Federação na formação dos ministérios, Amorim Neto (2004) aponta que o estado onde determinado ministro traçou sua carreira política é de maior importância do que aquele de seu nascimento¹⁸.

¹⁷ Como exemplo, sob Lula (primeiro mandato), o partido governista (PT) compensou uma insuficiente base parlamentar de apoio concentrando 18 das 30 pastas ministeriais totais.

¹⁸ Os dados coletados pelo autor (AMORIM NETO, 2004) revelam que os ministérios dos governos FHC e Lula aumentaram sensivelmente a participação de São Paulo no primeiro escalão do governo federal e excetuando-se o Itamar Franco, todos os demais presidentes incrementaram a participação ministerial de seus estados natais – superando, inclusive, suas parcelas na Câmara dos Deputados. De maneira geral, os postos ministeriais são monopolizados pelos oito maiores estados na Câmara: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo.

Por fim, segundo Amorim Neto (2004) estabelece, essa concentração descrita das pastas ministeriais nas mãos de ministros representantes dos estados mais ricos tende a acentuar os problemas de desigualdade já tão característicos da economia brasileira.

3.1.2 Prerrogativas Legislativas do Poder Executivo

A Constituição federal de 1988 conferiu à Presidência da República, dando continuidade a certas prerrogativas que já eram atribuídas ao Poder Executivo durante o regime militar, amplos poderes e um papel central nos processos legislativos brasileiros¹⁹.

Dispondo de expedientes que lhes permitem editar projetos de lei e emendas constitucionais - herdeiras dos decretos-lei do período militar -, os chefes do Poder Executivo nacional possuem iniciativa exclusiva em matérias de administração pública, de criação de impostos e orçamentárias (segundo art. 84 da Constituição Federal de 1988). Estas últimas podem ser tanto leis orçamentárias quanto pedidos de crédito complementar. Tanto as medidas provisórias quanto as leis orçamentárias tramitam pelo Congresso Nacional como uma instância única de votação. Ambas as Casas se reúnem em sessão conjunta para a deliberação competente. Destarte, estas leis não são apreciadas sequencialmente pelas Casas Legislativas, mas sim por uma Comissão Mista (da Câmara e do Senado) especialmente formada para tal (no caso das leis de orçamento, forma-se a Comissão Mista de Orçamento para a apreciação da matéria). Há, outrossim, leis que tramitam em ambas as Casas Legislativas de forma sequencial, segundo um procedimento ordinário – estas podem ser de origem Judiciária, Legislativa ou Executiva. Dentre as de origem Executiva, encontram-se: criação de cargos e funções nas empresas públicas e na administração pública e autárquica; remuneração e provimento de cargos de servidores públicos; criação, estruturação e atribuições de ministérios e órgãos da administração pública; e fixação e modificação de efetivos das Forças Armadas. Diante de projetos originados no Congresso Nacional, é conferida à presidência a faculdade de vetá-los, seja total ou parcialmente. Ao Congresso resta a possibilidade de derrubar tal veto por uma maioria absoluta em uma sessão conjunta (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

As medidas provisórias (estabelecidas pelo art. 62 da Constituição Federal vigente)²⁰, herdeiras atávicas dos decretos-lei do período militar, dotam a presidência de grande poder

¹⁹ Há continuidade no que se refere à força de decreto (com ressalvas) das prerrogativas legislativas de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo: os decretos-lei de outrora e as medidas provisórias atuais.

legiferante. Elas passam a valer a partir do momento em que são editadas e publicadas no Diário Oficial, cabendo ao Congresso Nacional a apreciação das mesmas num período de 30 dias - segundo o determinado originalmente pela Constituição Federal de 1988. No entanto, ao Poder Legislativo não cabe optar entre o *status quo* anterior à medida provisória e aquele posterior – já que não cabe a ele sua aprovação ou rejeição -, mas sim entre o *status quo* vigente após a edição da medida provisória (que, em virtude de sua força de decreto-lei passa a valer a partir de sua edição) e aquele resultante de sua rejeição – tendo, a MP, sido válida até o momento da decisão do Congresso Nacional (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1999).

A exiguidade do prazo, no entanto, tornou difícil, ao Poder Legislativo, a apreciação adequada das matérias abordadas pelas medidas provisórias editadas pelo chefe do Poder Executivo, o que levou o Supremo Tribunal Federal a autorizar suas reedições - expediente este que foi, a partir de então (1989), largamente utilizado pelo Executivo Nacional²¹. A partir de setembro de 2001, em função da emenda constitucional N° 32, o período para apreciação das medidas provisórias por parte do Congresso Nacional foi ampliado para 60 dias, sendo suas reedições limitadas para uma única vez.

Apesar de a Constituição restringir a edição de medidas provisórias por parte do Executivo federal a casos de urgência e relevância - cuja subjetividade permite interpretações -, elas vem sendo usadas a exaustão²², agigantando ainda mais o papel do Executivo no processo legislativo nacional, uma vez que elas permitem alteração unilateral do status quo legal.

O Poder Executivo Federal tem recorrido a medidas provisórias para tratar dos mais variados assuntos, apesar de determinar a Constituição só deverem elas ser utilizadas em casos de urgência e relevância. (...) Em suma, as medidas provisórias se tornaram um poderoso instrumento decisório nas mãos do Poder Executivo. (AMORIM NETO, 2004, p. 130).

²⁰ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. (BRASIL, Constituição, 1988).

²¹ Segundo Amorim Neto (2004), entre outubro de 1988 e fevereiro de 1999, do total de 3412 medidas provisórias assinadas, apenas 498 (14,6%) foram medidas originais. Dentre estas últimas, somente 20 foram rejeitadas pelo Congresso Nacional: 9 editadas pelo presidente José Sarney (1990-1992), 10 por Fernando Collor de Melo (1990-1992) e 1 por FHC (considerado apenas o seu primeiro mandato, entre 1995-1998).

²² Segundo Figueiredo e Limongi (1999), somente no período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o fim do Governo Itamar Franco, o Executivo Federal enviou 788 MPs para apreciação do Congresso Nacional, das quais, 230 foram aprovadas sem modificação. No mesmo período, por sua vez, 176 leis de iniciativa do Legislativo foram sancionadas.

O expediente das medidas provisórias, conquanto confira um grande poder legiferante, não foi utilizado com a mesma frequência pelos Chefes do Executivo desde que foi institucionalizado. Segundo Amorim Neto (2004), Executivos com sólido apoio parlamentar tendem a utilizar meios ordinários de legislação – em oposição aos extraordinários, representados pelas medidas provisórias. O ano de 1991 contou com um acontecimento que ilustra sobejamente a relação entre as medidas provisórias e o Congresso Nacional. Neste ano, o número de projetos de lei enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo por meios ordinários, em comparação à quantidade de projetos que se valeram das medidas provisórias e sua força de decreto-lei, foi sensivelmente elevado²³. Nada há, no entanto, de casual neste fato histórico. Neste mesmo ano, um projeto de lei de autoria do deputado Nelson Jobim que visava a restringir a utilização de medidas provisórias por parte do Executivo foi aprovado, o que deixou claro a este último a opinião do Congresso Nacional frente à utilização desmedida do expediente das medidas provisórias.

Diante do poder legiferante do expediente das medidas provisórias, os atos legislativos do Poder Executivo (ou da pessoa do Presidente da República) prescindem da anuência do Poder Legislativo para entrar em vigor de forma imediata. O que resta em tais casos, a este último, é uma ação reativa, lançando mão das prerrogativas constitucionais que lhe conferem competências para emendar ou rejeitar as matérias de origem Executiva. Como não há legislação que impede a reedição de qualquer medida provisória, sua rejeição, em termos práticos, pode implicar apenas na postergação de sua aprovação – uma vez que a reedição pode se dar estrategicamente em momento oportuno, evitando, por exemplo, o quorum que acabaria por rejeitá-la.

Segundo Limongi e Figueiredo (1999), o governo enviou ao Congresso uma média de 11 medidas provisórias por mês entre 1989 e 1994. Deste montante, apenas 14 MPs; dentre as restantes, metade foi aprovada na exata forma em que foi originalmente enviada pela presidência e metade com modificações, sendo então transformadas em PLVs (projetos de lei de conversão). As demais foram reeditadas, revogadas ou perderam eficácia (expirado o prazo previsto para apreciação em lei).

As leis que versam sobre matéria orçamentária, por sua vez, englobam as diretrizes orçamentárias²⁴ (LDO), os planos plurianuais²⁵ (PPA) e o próprio orçamento anual (LOA). O

²³ Neste ano, dentre as leis sancionadas originárias do Poder Executivo Federal, um total de 184 deu-se por procedimentos ordinários (entre orçamentárias e demais), contra apenas 13 MPs. (AMORIM NETO, 2004).

²⁴ Segundo Guardia (1997), estabelece as metas e prioridades da administração pública federal, funcionando como uma espécie de prévia do processo orçamentário, definindo regras gerais para a elaboração e a execução do orçamento antes de sua elaboração.

decorrer do ano mostra, invariavelmente, serem necessários projetos de créditos adicionais ao orçamento calculado previamente – o que ocorre, de maneira geral, frente à constatação de excedentes de arrecadação em comparação às receitas estimadas quando da formulação da lei orçamentária.

Segundo Limongi e Figueiredo (1999), a prioridade das propostas introduzidas pelo Executivo e submetidas à apreciação do Congresso Nacional (seja sequencialmente por ambas as Casas, ou através de Comissões Mistas) deve-se, concomitantemente, à importância pujante das matérias abordadas pelas mesmas e aos expedientes extraordinários de que dispõe o Poder Executivo para manipular os trâmites regulares que envolvem a deliberação do Congresso acerca das matérias abordadas.

Como já mencionado, as propostas de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo abordam, substancialmente, matérias orçamentárias e tributárias; ou seja, matérias enquadradas no âmbito nacional de interesse, com forte apelo popular e grande visibilidade. Daí já se justifica muito a prioridade a elas conferida por parte do Poder Legislativo. No entanto, a Presidência da República ainda dispõe de uma prerrogativa de natureza constitucional que aumenta fortemente seu poder de agenda frente aos trâmites legislativos desenrolados no Congresso Nacional. À Presidência da República é permitido o requerimento de regimes de urgência ou de urgência urgentíssima para a apreciação de determinadas matérias de seu especial interesse. Este requerimento não passa por aprovação do Congresso Nacional e reduz para 45 dias o prazo disponível por este último para apreciação do primeiro. Findo o prazo determinado, e não havendo qualquer das Casas concluído sua apreciação, o projeto é imediatamente posto em votação. Havendo emenda, seja da Câmara dos Deputados, seja do Senado Federal, a outra Casa dispõe de 10 dias para sua deliberação. No entanto, as Casas têm a liberdade de decidir por apreciar o projeto sob regime de urgência no tempo que lhes for apropriado; neste caso, porém, projeto algum pode ser deliberado antes da conclusão dos trabalhos acerca do primeiro. Assim, enquanto o regime de urgência implica na inclusão da matéria na ordem do dia da sessão seguinte, a urgência urgentíssima impõe sua inclusão automática na ordem do dia para discussão e votação imediata, ainda que já iniciada a sessão.

Segundo estudo de Limongi e Figueiredo (1999), a primazia do Poder Executivo nos trâmites legislativos pode ser traduzida através do tempo de tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional, que é o menor em média entre as leis sancionadas - visto

²⁵ Estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para as despesas decorrentes de programas de ação continuada. É peça central no sistema de planejamento federal (GUARDIA, 1997).

a limitação superior de 60 dias para apreciação. Dentre estas, as PLVs têm o menor tempo médio de aprovação, já que este é contado a partir do momento em que o projeto já modificado é apreciado pelo Congresso, sendo que esse período deve estar incluído no prazo de 60 dias contados a partir do envio da medida provisória.

As leis orçamentárias, por sua vez, completam seu período de tramitação em um tempo médio superior (em média, o legislativo demora cerca de três vezes mais para aprovar as leis por ele próprio apresentadas do que as leis propostas pelo Executivo).

3.2 O PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo é formado pela coadunação das duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, cujas ações complementares encontram-se no cerne do que se entende por democracia e representatividade.

A Câmara Federal é composta por 513 deputados e é ela que, em tese, representa diretamente a população, enquanto cabe ao Senado Federal, composto por 3 representantes provenientes de cada uma das unidades da federação e do Distrito Federal, representar os estados. No entanto, os deputados são eleitos segundo seus estados, o que confere um caráter estadual a suas legislaturas, e lhes suprime o caráter nacional.

Formadas segundo critérios de votação diferentes, ambas as Casas apresentam igual importância para os trabalhos legislativos, atuando de maneira complementar. Toda tramitação legal deve passar pela apreciação e aprovação de ambas as Casas, sendo que a votação de uma determinada matéria em uma das Casas segue sempre a votação da mesma matéria na outra. Há, no entanto, certos procedimentos padronizados que preconizam a primazia na votação de determinado projeto de lei pela Câmara dos Deputados, seguindo a esta a votação no Senado Federal. Seguem tal procedimento os projetos de lei de iniciativa da Presidência da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

Conquanto a Carta Constitucional Federal de 1988 tenha devolvido ao Congresso Nacional muitos dos poderes que lhe haviam sido suprimidos durante o período militar, não houve um emparelhamento com o status quo vigente sob o jugo da Constituição Federal de 1946 (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). O recrudescimento da participação do Legislativo no processo orçamentário e no controle das finanças públicas talvez tenha sido a mais importante dentre as conquistas do Congresso Nacional obtidas com a Carta Magna vigente. Estas conquistas ampliaram a abrangência dos orçamentos a ser enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, ampliando suas possibilidades de deliberação e de possíveis

emendas²⁶ sobre a proposta original, o que termina por fortalecer o Tribunal de Contas mediante uma maior participação do Congresso na nomeação dos membros desta Tribuna. (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1999).

Outrossim, a derrubada do veto presidencial passou a requerer a votação da maioria absoluta, em lugar dos 2/3 anteriormente exigidos, o que, somado ao já citado cerceamento do veto presidencial, o qual não mais pode incidir sobre palavras isoladas, ajuda a corroborar a hipótese do aumento do poder e do papel do Legislativo no cenário político nacional. No que tange a suas áreas de competência legiferante exclusiva, o papel do Congresso Nacional também foi estendido, como por exemplo na apreciação das concessões para exploração de serviços de radiodifusão e televisão.

O Poder Executivo, como já discutido, herdou, dos anos ditatoriais, uma prática legislativa majoritariamente unilateral, as já mencionadas medidas provisórias. Por seu alto poder de barganha, tais artifícios legislativos conferem à Presidência um amplo poder de agenda, sublimando muito da capacidade de ingerência do Congresso Nacional. Este, por sua vez, em comparação com o período imediatamente anterior aos governos militares, por mais que tenha seu papel recrudescido em comparação a este último, perdeu boa parte de sua competência na matéria orçamentária - de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Segundo Limongi e Figueiredo (1999), a hipótese de que o congresso nacional embarga o andamento dos processos legislativos, conspicuamente originados no poder Executivo, não encontra apoio, quer se olhe para o quadro legal, quer se olhe para a produção legal. As evidências apontadas pelos autores, de maneira geral, corroboram a visão de um Congresso leniente, que privilegia os trâmites e a aprovação das matérias de origem Executiva.

Há uma forte e, em geral, pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Ao contrário do que normalmente se afirma, os poderes presidenciais, no tocante a sua capacidade de influenciar e dirigir os trabalhos legislativos, não foram limitados de maneira acentuada pela nova Constituição. Eles são infinitamente superiores àqueles de que dispunham os presidentes do período 1946-64 e não estão assim tão distantes daqueles que detinham os presidentes do período militar. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1990, p. 67).

²⁶ Uma Proposta de Emenda Constitucional, chamada de Orçamento Impositivo, tramita pelo Congresso Nacional, ainda em busca de aprovação, no ano de 2013 e acarreta mudanças nas emendas de iniciativa Parlamentar ao Orçamento proposto pelo Poder Executivo. Se aprovada, tal PEC tornará obrigatória, ao Governo, a liberação das verbas requisitadas pelas emendas ao Orçamento propostas pelo Congresso Nacional – com uma limitação de R\$13,8 milhões por Parlamentar, sendo 40% desse total destinado à saúde.

A demora na tramitação de leis originárias do próprio Legislativo é sensivelmente superior àquela das demais leis que igualmente requerem dupla apreciação e aprovação (de ambas as Casas) (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1999). No período analisado por estes autores, este tempo médio foi de 1094 dias!

Segundo Guardia (1997), a nova fase do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo iniciada pela Carta Constitucional Brasileira de 1988 pode ser atestada mediante alguns aspectos facilmente detectáveis. Dentre as prerrogativas do Poder Legislativo, a Constituição vigente passou a incluir a aprovação dos Planos Plurianuais (PPA's) e da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), em adição à discussão do orçamento anual. Flexibilizou-se ao Poder Legislativo a apresentação de emendas de iniciativa parlamentar – exceção feita à apresentação de emendas de cunho pessoal, ou de transferências constitucionais para os estados, os municípios e o Distrito Federal. No entanto, para que haja consonância entre as possíveis emendas de iniciativa parlamentar e o disposto pelo projeto de lei do orçamento anual, quaisquer modificações propostas devem ser compatíveis com os PPA e LDO.

A aprovação da Lei Orçamentária de iniciativa do Poder Executivo, com a Constituição de 1988, deixou de contar com o prazo de decurso, o qual fixava em 30 de novembro a data limite para a sanção da proposta por parte do Poder Legislativo – findo este prazo sem a devida deliberação parlamentar, a proposta do Executivo era automaticamente aprovada como lei.

Apesar de suscitar dúvidas acerca da centralidade do papel do parlamento no Governo Federal, Cintra e Lacombe (2004) relembram o fato de os parlamentos terem sido revitalizados nos países que derrubaram ditaduras, o que é uma evidência clara da crença que se tem em seu poder legislativo e de governo - já que ressalta sua oposição a um regime ditatorial e seu caráter democrático.

Qualquer governo democrático passa pelos cotejos políticos entre os mais diversos atores; o parlamento, assim, dispondo de todo seu aparato legal, possibilita a institucionalização de tais conflitos, que, uma vez inevitáveis, ao menos ocorrem em ambiente propício e sob regras e procedimentos ilibados.

3.2.1 O Sistema Eleitoral e Formação do Poder Legislativo

Ocorridas de forma autônoma e independente daquelas que culminam com a determinação do chefe do Poder Executivo Federal, as eleições para a composição da Câmara dos Deputados no Brasil obedecem ao Sistema de Representação Proporcional (RP). Segundo

este sistema, amplamente adotado em democracias pelo mundo, sejam presidencialistas, sejam parlamentaristas, determinado partido tem sua fatia na Câmara dos Deputados computada com base no número de votos recebidos por sua legenda frente ao montante de votos acumulados em um pleito.

A adoção do Sistema de Representação Proporcional por uma Democracia pode dar-se por duas diferentes vertentes: o sistema de lista fechada ou o sistema de lista aberta²⁷. O Brasil adota a segunda dentre as vertentes possíveis para o Sistema de Representação Proporcional, o de lista aberta. Esta permite ao eleitor votar diretamente no candidato de sua preferência, ou optar pelo voto na legenda, o que ocorre em apenas 10% dos casos (BARRY AMES, 2003). Computados então os votos, e calculadas as fatias da Câmara obtidas por cada partido (somados os votos recebidos pelos candidatos àqueles recebidos pela legenda), as cadeiras são distribuídas segundo a ordem (intra-partido) dos parlamentares mais votados. Como as regras do jogo político brasileiro não sustentam a reeleição, os partidos são obrigados a acolher em suas listas de candidatos quaisquer interessados, relevando seus possíveis comportamentos ou desempenhos em legislaturas prévias.

3.2.2 Câmara dos Deputados

Os deputados componentes da Câmara são selecionados via um sistema de representação proporcional. Este, em sua versão brasileira, apresenta peculiaridades quando comparado a outras nações optantes pelo mesmo. Cada estado é uma unidade ou um distrito eleitoral, sendo que há um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados a serem eleitos por cada um deles. A desigual distribuição geográfica da população brasileira gera distorções e desproporcionalidades no sistema de representação. Enquanto os estados de menor população, sobremaneira os do Norte e Centro-Oeste, encontram-se sobre-representados - em virtude do limite inferior de 8 deputados -, os estados mais populosos, notadamente São Paulo, são sub-representados, já que a limitação superior fixada em 70 deputados é insuficiente para

²⁷ Segundo o sistema de lista fechada, adotado substancialmente em democracias parlamentaristas, os eleitores, visando à composição do parlamento, votam na legenda de sua preferência; a partir daí, computados os votos e distribuídas as cadeiras aos partidos de acordo com a regra já mencionada do sistema de representação proporcional, o partido (na figura de seus líderes) distribui as vagas obtidas via pleito eleitoral entre seus membros segundo uma lista fechada, formada por decisão interna ao partido. Geralmente encabeçada pelo postulante a primeiro-ministro, a lista fechada é completada por líderes consagrados (princípio da antiguidade) do partido – relegando aos políticos novatos as últimas vagas disponíveis dentre aquelas conquistadas. Em suma, no Sistema de Representação Proporcional baseado em lista fechada, o eleitor não escolhe diretamente um candidato, mas a legenda de sua preferência, deixando ao encargo de seus líderes a escolha dos ocupantes das cadeiras parlamentares conquistadas. (BARRY AMES, 2003).

representar a parcela da população residente neles. Por mais que tente, segundo Cintra e Lacombe (2004), o Senado Federal, por representar cada uma das unidades da federação, não tem forças para superar o débito representativo proporcionado pela distorção do sistema proporcional de eleição da Câmara dos Deputados.

Se tivesse direito a mais cadeiras, São Paulo talvez elegeisse um número maior de deputados que representam a classe operária. Os estados de fronteira, que não só tem menor contingente de operários industriais, como sofrem a invasão de empresários da política dispostos a fazer grandes gastos, possivelmente agiram como se acreditassem que a desproporcionalidade beneficiasse a direita. Na Assembleia Constituinte de 1946, a bancada conservadora de São Paulo aprovou regras de alocação de cadeiras que prejudicavam seu próprio estado. O regime militar raciocinou da mesma maneira: acrescentou um senador a cada estado (além dos dois já previstos), dividiu alguns estados para aumentar sua representação e fundiu dois estados (Rio de Janeiro e Guanabara) para minimizar a oposição da antiga capital. (BARRY AMES, 2003).

Assim, segundo Barry Ames (2003), os políticos brasileiros, ao formularem as regras do sistema proporcional de representatividade, agiram de forma a beneficiar a direita - minguando a oposição -, reduzindo a representatividade de estados como São Paulo (o que ocorreu durante a constituinte de 1946).

Segundo Barry Ames (2003), há uma representação fragmentada das entidades de classe na composição do parlamento nacional que influi na capacidade de ingerência de cada uma sobre seus interesses no desenrolar dos trabalhos legislativos. Barry Ames (2003) identifica ao menos 15 “bancadas de interesse” no Congresso Nacional. Conquanto não se reúnam regularmente, estas bancadas não têm uma lista fixa de membros ou uma existência regulamentada. Com cerca de 100 deputados cada, as bancadas da indústria da construção civil, da saúde e dos ruralistas são as mais representativas. Enquanto, com membros que contam entre 50 e 80 parlamentares, os banqueiros, os evangélicos, as empresas de comunicação, a Petrobrás e os católicos são representados por bancadas menores. Outrossim, grupos ainda mais reduzidos são formados por representantes do funcionalismo público, das empresas multinacionais, dos pensionistas, dos bancos estaduais.

A estrutura da Câmara dos Deputados é majoritariamente determinada pelo Regimento Interno da própria Casa, de elaboração própria e privativa, segundo prerrogativa constitucional. Basicamente, o RI (Regimento Interno) dispõe sobre a organização, o funcionamento, a polícia, a transformação ou a extinção dos cargos concernentes à Câmara. Outrossim, o RI fixa a remuneração dos parlamentares, observando, é claro, os parâmetros estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, porém, pouco contribui no embate desta com o Executivo, já que pouco versa

sobre a primazia deste último, garantida constitucionalmente, sobre a condução dos trabalhos legislativos (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999).

Os 513 deputados membros da Casa são, em tese, iguais e dotados dos mesmos direitos. No entanto, um número tão expressivo demanda uma certa hierarquia e uma divisão dos trabalhos que facilite e viabilize o andamento da agenda diária da Câmara dos Deputados. Seja através das chamadas Comissões ou da Mesa Diretora²⁸, os trabalhos legislativos seguem os ditames de uma série de procedimentos padronizados - e, é claro, há uma heterogeneidade de poder e influência entre os diferentes parlamentares que, mesmo não sendo prevista constitucionalmente, é observada na prática por fatores externos e é formalizada pelo já mencionado Regimento Interno. (CINTRA E LACOMBE, 2004).

Segundo o RI da Câmara, todo o partido ou bloco parlamentar que represente ao menos um centésimo do número global de parlamentares da Casa tem a incumbência de escolher um Líder – de importância vital para o andamento dos trabalhos legislativos. Aos Líderes cabe, por exemplo, a indicação de partidários para a composição das Comissões competentes, podendo substituí-los a qualquer momento, além de seus votos terem, em boa parte das votações, o exato peso da bancada que representam.

Definidos os Líderes das diferentes bancadas com representatividade suficiente, o Regimento Interno da Casa determina que seu conjunto forme o chamado Colégio de Líderes²⁹.

Além da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, a Câmara dos Deputados conta com uma terceira forma de organização de importância central no desenrolar de suas atividades, as Comissões Permanentes³⁰. Segundo Cintra e Lacombe (2004), quanto maior a força das

²⁸ À Mesa Diretora compete conduzir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos. É composta por um presidente e dois vice-presidentes, sendo que logo abaixo destes há uma Secretaria formada por quatro secretários. Os membros da Mesa Diretora são selecionados via o princípio da proporcionalidade dos partidos que compõem o plenário (a fatia que lhes cabe). (CINTRA E LACOMBE, 2004).

²⁹ Formado pela coadunação dos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo, este Colégio deve prezar pelo consenso, sempre que este for possível. Não o sendo, entra em jogo o tamanho da bancada representada por cada um dos líderes no peso de cada um de seus votos – vale ressaltar neste ponto que, os Líderes de Partidos (e portanto membros do Colégio em questão) que, outrossim, compõem Blocos Parlamentares e o Líder do Governo não tem direito a voto. Entre outras tantas atribuições, cabe ao Presidente da Câmara ouvir e ponderar as opiniões do Colégio de Líderes quando da organização e estruturação da Agenda de trabalhos do mês subsequente. (CINTRA E LACOMBE, 2004).

³⁰ Há 20 Comissões Permanentes atualmente na Câmara dos Deputados. De caráter eminentemente técnico, elas possuem entre 25 e 61 membros indicados, segundo o princípio da proporcionalidade, ao início de cada sessão legislativa – ou seja, anualmente. A elas cabe basicamente apreciar e deliberar sobre as mais diferentes matérias e os mais diferentes projetos, formando, a partir daí, um parecer que é então submetido à votação em plenário. No entanto, dotadas de um "poder terminativo", tais comissões podem votar a aprovação ou a rejeição de determinado projeto sem a anuência de uma votação em plenário; o que não é permitido quando diante de projetos de lei complementar, de código, aqueles originários do Senado Federal ou mesmo por este emendados e aqueles em regime de urgência (CINTRA E LABOMBE, 2004).

Comissões permanentes, maior a autonomia da Câmara, seu poder transformativo e seu poder de ingerência nos processos legislativos.

Expirando ao final de uma legislatura, a Câmara, segundo o seu RI, dispõe de mecanismo que a permite instituir Comissões Temporárias diante de assuntos específicos e determinados pela Casa. Há, sobremaneira, dois tipos de Comissões Temporárias, as Especiais³¹ e as de Inquérito³².

As iniciativas de projetos na Câmara dos Deputados tem caráter individual e partem do interesse de um parlamentar. Este envia sua proposta à Mesa da Câmara que, de acordo com a matéria abordada pelo projeto, a encaminha a alguma das Comissões Permanentes competentes para apreciação e deliberação – mediante a elaboração de um parecer que é submetido à votação dentro da própria Comissão - este processo de filtragem, diante do grande volume de propostas que à Mesa da Câmara converge, contribui para a ineficiência geral dos trabalhos legislativos da Câmara. Dentre as possibilidades que surgem a partir daí, a rejeição do parecer por parte da Comissão, assim como o término de uma legislatura sem sua apreciação, implica em seu imediato arquivamento. Sendo condição indispensável para sua transformação em projeto de lei por sanção presidencial, a aprovação do parecer pela Comissão Permanente envereda-o por diferentes caminhos. Acrescido à ordem do dia, o projeto passa por apreciação e votação em plenário – à exceção dos casos em que a Constituição Federal de 88 atribui à Comissão Permanente a prerrogativa do poder terminativo, quando a aprovação prescinde deliberação em plenário³³ (CINTRA E LACOMBE, 2004).

Segundo Figueiredo e Limongi (1999), através do requerimento de urgência, ao que tudo indica, o colégio de líderes garante que as demandas provenientes do Executivo e do Judiciário sejam atendidas - inclusive dentro de um prazo de interesse. O Colégio de Líderes,

³¹ As Comissões Especiais são instituídas com vistas à apreciação, de maneira geral, de propostas de emendas constitucionais (PECs), de projetos de código ou simplesmente de matérias cuja vastidão de conteúdo requer a apreciação e a deliberação de mais de três Comissões Permanentes. (CINTRA E LABOMBE, 2004).

³² As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) apresentam competências típicas de autoridades judiciais. Instauradas em decorrência de acontecimentos abstrusos, cujo caráter deletério ela pretende perscrutar, as Comissões Parlamentares de Inquérito conferem uma maior capacidade fiscalizadora à Câmara dos Deputados.

³³ Conquanto a existência das Comissões Permanentes previstas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados sugira uma descentralização decisória dos trabalhos legislativos – de forma a ampliar as discussões e a participação de todos os parlamentares -, visto que, a priori, sua passagem por elas é obrigatória, na prática, a utilização de mecanismos constitucionais pelos Líderes da Casa age de forma a suprimir das Comissões a sua competência de beneplácito. Diante de matérias de relevância nacional (como já mencionado), o Colégio de Líderes pode, e o faz à exaustão (CINTRA E LACOMBE, 2004), alterar o fluxo ordinário de deliberação das matérias mediante requerimentos de urgência (ou de urgência urgentíssima) que encaminham às pressas as propostas à apreciação em plenário – obliterando a elaboração e a votação de um parecer pelas Comissões Permanentes. Dados apresentados por Limongi e Figueiredo (1999) mostram que, durante o período estudado, foi superior a 40% a proporção de projetos apresentados a que foi imposto um regime de urgência até 15 dias após sua apresentação – o que torna inviável a devida apreciação por parte da Comissão Permanente competente.

dispondo de prerrogativas outorgadas pelo Regimento Interno, utiliza os regimes de urgência, segundo os mesmo autores, no trato de tarefas rotineiras da Câmara, não os restringindo a matérias de grande relevância – recomendação do RI³⁴.

Em suma, Figueiredo e Limongi (1999) sublinham o poder legiferante impositivo e propositivo do Poder Executivo que, através de inúmeros mecanismos jurídico-legais, define a agenda do Legislativo, determina as matérias da produção legal e segue uma rota baseada na tramitação urgente de suas demandas. Ao Legislativo restam substancialmente as comissões e seus poderes terminativos para aprovação de suas propostas.

3.2.3 Senado Federal

Erigido sob a prerrogativa de preservar a estrutura da Federação mediante a harmonização entre os Estados-Membros desta, o Senado Federal é o guardião da integração do povo brasileiro (BOFF, 2005).

O Senado Federal brasileiro foi instituído quando da primeira Constituição do Império (1824) – época esta durante a qual tinha seus membros escolhidos pela vontade do Imperador. A partir da Proclamação da República (1889), o Senado Federal passou a contar com 3 membros provenientes de cada Estado-Membro da Federação e do Distrito Federal – à época com mandatos de 9 anos. Os trabalhos legislativos de então eram, mormente de interesse da Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal (BOFF, 2005).

O Senado Federal encontra-se intimamente ligado ao federalismo nacional e ao poder representado pelos Estados-Membros – é a partir dele que cresce em importância. Segundo sua estrutura atual, todos os Estados-Membros são homogeneamente representados – o que tornam indiferentes as suas populações ou os estágios de desenvolvimento para efeitos da representatividade no Senado – e contam com três representantes que se renovam em um e dois terços a cada quatro anos e de forma alternada mediante eleições diretas.

A igualdade de condições e de representatividade dos mais diferentes Estados-Membros e do Distrito Federal no âmbito do Senado Federal é sublinhada pela isonomia de seus membros e do número de votos a que cada um cabe nos processos decisórios, o que é um dos sustentáculos do sistema federativo brasileiro (BOFF, 2005).

³⁴ Figueiredo e Limongi (1999) taxam em 55% do total de leis ordinárias sancionadas aquelas que tramitam sob regime de urgência – sendo que a maior proporção encontra-se entre os projetos originados no Judiciário, seguidos por aqueles provenientes do Executivo, o que corrobora a primazia do Legislativo pelos projetos cuja origem encontra-se alhures.

Corroborando muito do que já foi dito neste trabalho, prerrogativas constitucionais garantem ao Senado Federal a faculdade de propor projetos de leis, em cujas tramitações a Câmara dos Deputados atua como revisora – papéis estes que são invertidos nos casos de projetos de leis originários desta última.

A Constituição Federal (1988) confere certas competências privativas ao Senado Federal, como aquela de aprovar ou rejeitar a indicação de ocupantes dos cargos de ministro do STF, de tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União (TCU), assim como de dirigentes do Banco Central (BACEN), governadores de territórios, procurador-geral da República e advogado-geral da União, além de eleger componentes do Conselho da República. Ao Senado Federal igualmente cabe a competência de processar e julgar, nos crimes de responsabilidade, a Presidência da República e autoridades máximas de outros poderes; assim como pelo seu escrutínio passam quaisquer operações financeiras de magnitude tal que possam comprometer o equilíbrio financeiro da União, dos estados, municípios e Distrito Federal.

No Capítulo 4 analisa-se o Estado brasileiro e seus gastos legislativos à luz das características do sistema político brasileiro em nível federal abordadas neste Capítulo.

4 ESTADO E DESPESAS COM O PODER LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO

Traçado um quadro da formação e da situação atual do sistema político brasileiro, este capítulo se propõe apresentar uma análise do comportamento dos gastos públicos com o Poder Legislativo Federal no Brasil no período pós-Constituição Federal de 1988. Primeiramente, este Capítulo traça um painel da situação do Estado Brasileiro em seu período pós-redemocratização e fim do Regime Militar (1964-1985), ligando-o ao último dos Estados tratados na retrospectiva histórica apresentada no Capítulo 2 e de posse das informações acerca do Sistema Político Brasileiro fornecidas pelo Capítulo anterior. Dispondo de todo este arcabouço teórico, a Segunda Seção deste Capítulo apresenta a evolução das despesas públicas com a Função Legislativa em um primeiro momento; e, à luz das características do Estado Brasileiro em nível federal, uma não exaustiva comparação com os gastos equivalentes apresentados pela experiência internacional em um último momento.

4.1 O ESTADO BRASILEIRO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

As décadas de 1970 e 1980 assistiram ao desgaste e à derrocada do Estado de Bem-Estar Social contemplado pela seção anterior. No Brasil, este período compreendeu, coincidência ou não, o fim do regime militar e a redemocratização culminada pela promulgação de uma nova Carta Constitucional em 1988. A atualidade do período iniciado neste ano é incontestável e serve de referência a tudo aquilo que será estudado neste trabalho.

O fim do regime militar (1964-85) no Brasil está inserido num contexto de desgaste do modelo de Bem-Estar Social³⁵ e não deve dele ser dissociado. Choques externos, materializados nas crises do petróleo (1973 e 1979), revelaram ao mundo as insuficiências de uma forma de Estado que já contava com quase meio século de existência e que estava por ser reformada. O Estado condutor do crescimento econômico desde a crise superprodutiva de 1929 foi colocado no centro das discussões político-econômicas. Crescentes correntes de pensamento econômico que revisitavam as ideias do liberalismo em importantes escolas difundiram ideias que iam de encontro àquilo que era preconizado pela teoria de Keynes. O Estado entendido, segundo a visão do Estado de Bem-Estar Social, como o agente ideal para a redistribuição de recursos, para o financiamento do crescimento econômico e para garantir um acesso universal da população à educação e à saúde, foi responsabilizado pela crise fiscal que

³⁵ O mesmo período, na América Latina, é dominado pelo Nacional-Desenvolvimentismo, enquanto, no Leste Europeu, pelo Socialismo.

assolava tanto países periféricos quanto países centrais e aprofundava o endividamento público – gerando crescentes ondas inflacionárias. Essa crítica, é claro, impactava uma crença econômica do início século XX, quando o capitalismo monopolista pautado por um mercado de âmbito global marcado pela concorrência desenfreada exortou a classe operária às ruas na luta por direitos e melhorias.

Não se deve, no entanto, desconsiderar as tensões e os desgastes internos ao Brasil como reagentes da reformulação da “velha ordem” – calcada na forte presença do Estado na economia e na sociedade civil mediante um regime ditatorial. Segundo Eli Diniz (1997), o tema da reforma do Estado Nacional brasileiro ocupou posição central nas pautas de interesse nacional a partir da segunda metade da década de 1980. A ciência da necessidade de mudanças do vetusto modelo de Estado vigente foi exacerbada pelo recrudescimento inflacionário deste período. Diferentes processos, com raízes nas décadas anteriores, contribuíram para a erosão de uma ordem estadocentrista que resistiu via os louros de um já arcaico modelo de industrialização por substituição de importações: a crise fiscal do Estado. Este endividamento foi de encontro à lógica de um Estado protecionista, que alavancava a economia via financiamento público e a legitimava por meio de um governo ditatorial. Tavares (1993) também destaca os déficits públicos de um Estado grande e gastador como atores de uma situação de colapso das finanças públicas.

A redemocratização brasileira em meados da década de 1980 foi acompanhada por um intenso debate sobre a modernização do Estado Nacional em virtude, segundo aponta Diniz (1997), de um forte descompasso entre o momento vivido pela sociedade civil brasileira, sua complexificação e dinamização, e o modelo de Estado protecionista e autárquico, inflexível politicamente e, portanto, fechado a quaisquer novidades políticas e demandas sociais emergentes em uma sociedade que efervescia.

O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões associadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre ela. (DINIZ, 1997, p.178-179).

Este formato de Estado, portanto, já não se mostrava apto a tratar de questões como desequilíbrio econômico, a desigualdade social e os altos índices de exclusão e violência. Diniz (1997) afirma que a sociedade à época, complexificada e diversificada, clamava por uma abordagem mais descentralizada e flexível da ação estatal. Por tanto, é descabido atribuir

as mudanças ocorridas no Estado brasileiro – notadamente durante a década de 80 – apenas aos choques externos sentidos em solo nacional.

Além das tendências de natureza mais geral, é preciso também considerar as especificidades do processo de erosão da antiga ordem. No caso do Brasil, a partir de uma perspectiva histórica, um fator primordial é sem dúvida a crise fiscal, cujo aprofundamento pôs em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que, em um prazo de 50 anos, transformou o Brasil em um país urbano-industrial. Em segundo lugar, cabe levar em conta o complexo de fatores estruturais que conduziram à corrosão da ordem estatista, em seus diferentes níveis, tais como as formas predominantes de articulação entre o Estado e a sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado....Assim, discordando das interpretações dicotômicas, proponho uma abordagem que integre os dois planos da análise, associando à dimensão externa os condicionamentos internos relacionados com a corrosão da ordem progressista. (DINIZ, 1997, p.178).

Reformas de ordem política, no entanto, mesmo quando prementes, costumam ser marcadas pela leniência e pelos mais acalorados debates. Segundo Diniz (1997), mesmo resultando em ganhos para todos, a cooperação de que se ressentem uma reforma desta ordem exige sacrifícios não justificados do ponto de vista da racionalidade individual e deve caminhar sempre no sentido de contribuir para um amplo e irrestrito processo de aprofundamento democrático – fortalecendo as condições fundamentais para garantir a governabilidade.

As deliberações que marcaram este período de modernização do Estado brasileiro, entre o fim do regime militar (1964-1985) e a reabertura democrática, foram marcadas pelas tradicionais dicotomias que sempre retornam à pauta em tempos de crise e de fragilidade institucional. Segundo Diniz (1997), tem-se a oposição entre Estado e Mercado, entre o conceito estatista de administração pública crente na centralidade do papel do Estado como promotor do bem público e representante primordial dos interesses gerais, e aquele que suporta a primazia do mercado como via de mão única que leva a máxima eficiência e racionalidade. Concomitantemente, há uma oposição entre as visões Maximalista, calcada no estadocentrismo e no imobilismo político, e Minimalista, baseada no mercadocentrismo e na obsolescência da aparelhagem estatal.

Diniz (1997) destaca, igualmente, o chamado paradigma tecnocrático – de crucial importância para os desdobramentos que viriam a suceder ao Estado brasileiro. Este paradigma opõe duas lógicas excludentes, uma concentracionista, que centraliza poderes na máquina estatal, e outra descentralizadora, plural em seu jogo político e competitiva em sua essência – tornando inevitável uma analogia entre esta visão e aquela entendida por minimalista.

Dispostas as possibilidades e as tensões inerentes a cada uma delas, o Brasil acabou por trilhar aquilo que era tido à época como uma tendência internacional: a abordagem reducionista do Estado e a primazia do mercado.

O governo Sarney, no entanto, fez ressurgir na população um certo sentimento de rejeição às propostas de reformulação do sistema. Visto que a nova orientação político-econômica, inserida e contextualizada com a conjuntura internacional, privilegiava a racionalidade das decisões – e seu caráter não-populista -, gastos sociais irremediavelmente eram encarados com descrença e eram destituídos seus beneplácitos.

A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos acabaram por descaracterizar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais. Não só a definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes. A urgência atribuída ao controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da Nova República, os quais seriam crescentemente avaliados sob o ângulo de sua extemporaneidade. De acordo com a nova orientação, em nome de um enfoque racional e não-populista acerca da pauta de prioridade, a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos viria a desaconselhar qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. Em consequência, privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, cujos efeitos seriam o alargamento da participação, a diversificação das demandas e a multiplicação dos canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade. Assim, se a abertura democrática propiciou um aumento considerável da mobilização social e política, o êxito das políticas econômicas foi interpretado em termos da necessidade de manter a efetividade dos mecanismos de controle e disciplina, de forma a reduzir os fatores de instabilidade. (DINIZ, 1997, p.179).

Assim, o período imediatamente posterior à redemocratização e à promulgação da nova Carta Constitucional assistiu a um aprofundamento do divórcio entre o Estado e a sociedade – acentuando aquilo que tinha raízes profundas nas décadas de 1970/80 e trazendo novamente à tona o debate sobre o futuro do Estado brasileiro e o formato estatista-concentrador. Segundo Diniz (1997), às reformas sociais foi relegado um papel coadjuvante, enquanto o foco das ações governamentais era dirigido à estabilização econômica e à crescente escalada inflacionária.

Tensões latentes e reprimidas por anos de ditadura militar afloraram de forma troante e ressoaram sobre as bases do Estado que por ora se redemocratizava, custando a ele a governabilidade tão imprescindível para um momento de reformulação.

Além das dificuldades de um processo tão complexo como o de reformulação de um Estado após anos de ditadura militar, Diniz (1997) destaca a morosidade de um governo cujo Poder Executivo sofria de uma hipertrofia – e aí residiam pontos de estrangulamento no

âmbito da execução e da garantia de continuidade das políticas, visto que o Poder Legislativo encontrava-se, já à época, em franca desvantagem no jogo político. É inevitável estabelecer um padrão de continuidade entre aquilo que se tornou prerrogativa legislativa do Executivo após a redemocratização e aquilo que já o era antes desta – o recurso constitucional das medidas-provisórias, como será extensamente discutido ao longo deste trabalho, robustece o poder de agenda do Executivo e atrela sensivelmente o Congresso Nacional a seu jugo.

Ao contrário do que ocorreu em alguns países em que as políticas de ajuste dos anos 80 apoiaram-se em pactos de ampla envergadura, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu na preferência por instrumentos legais capazes de garantir a precedência do Executivo em relação ao poder Legislativo. Deu-se continuidade à tendência que prevaleceu sob o regime militar, ao governo por decretos-leis, substituídos, a partir da promulgação da Constituição em vigor, pela já mencionada figura das MPs. Estas foram concebidas como instrumento adequado a conjunturas excepcionais e situações emergenciais. Porém, cedo passaram a ser utilizadas como meio rotineiro de governo, tendo sido empregadas para a execução de um amplo espectro de políticas públicas, incluindo não só os pacotes voltados para a estabilização econômica e os programas de ajuste, como também políticas setoriais, nas esferas econômica, social e cultural. (DINIZ, 1997, p. 181).

Ao tolher do Congresso Nacional o seu papel de arena fundamental de deliberações e subverter o princípio da separação dos poderes, a força de decreto das medidas provisórias – utilizadas em larga escala desde sua institucionalização – relegou a um grupo cada vez mais restrito as rédeas da nação.

A ausência de freios institucionais às iniciativas do Poder Executivo, tendo o Congresso Nacional o seu raio de ação cerceado pela força política representada pelo governo central, irremediavelmente conduziu a política nacional dos primeiros anos da redemocratização, segundo Diniz (1997), à prática da experimentação. Sendo tão exígua a distância que separa uma iniciativa do Executivo da sua efetiva implantação, visto seu caráter substancialmente unilateral, o governo central não se furtou a levar às últimas consequências sua capacidade de experimentar planos econômicos, suprimi-los e substituí-los por planos diversos. Consequências deletérias de tal comportamento errático refletiram-se no recrudescimento da exata instabilidade que estava por ser combatida. Um governo combatido pelos sucessivos insucessos, cujas responsabilidades cabiam a ele e em qualidade intransferível, vista a inegociabilidade coercitiva de suas decisões, via-se desgastado frente à opinião pública, poucos anos passados do fim do regime ditatorial.

O modelo de Estado seguido pelos primeiros governos brasileiros pós-ditadura militar tinha, em sua essência, um receituário que, por seus efeitos, ia de encontro ao processo de

redemocratização pretendido com o retorno de um governo civil e de eleições diretas para escolhê-lo.

A tecnocracia que via na eficácia da máquina administrativa um requisito para o combate à crise externa – sendo os choques de lá provenientes reconhecidos à época como a principal, quiçá a única, causa da crise de governabilidade de meados dos anos 80 segundo Diniz (1997) – tornou-se parte constitutiva do Estado brasileiro.

Coerente com a orientação prevalecente durante a fase de formulação, optou-se por uma via de implementação segundo o estilo tecnocrático, que vê na gestão exclusivamente técnica a chave para a eficácia e o êxito do processo de execução. (...) Os riscos dessa postura são óbvios, já que o processo de implementação é essencialmente político. A recusa em reconhecer este fato criou dificuldades adicionais para a execução do plano, tendo em vista o processo de consolidação democrática em curso. (DINIZ, 1997, p. 190).

Agindo de forma a cercear seu gigantismo, via desregulamentação da economia, privatizações de empresas estatais e hipertrofia do Poder Executivo, o Brasil viu-se destituído da presença massiva de um Estado justamente quando pretendia institucionalizá-lo de forma a aprofundar sua democracia. Portanto, havia uma contradição entre os efeitos proporcionados pela postura adotada pelo Estado brasileiro à época, diante daquilo que era pretendido atingir-se após anos de governo militar.

A administração de uma crise, segundo Diniz (1997), mesmo que de caráter intrinsecamente econômico, não deve perder-se em technicalidades e prescindir-se de uma estreita relação com a sociedade civil a qual o governo presta serviços. Em oposição ao que se viu ocorrer nas últimas duas décadas, e que será largamente utilizado no presente trabalho, o Congresso Nacional não deve ser destituído de sua função altamente representativa de prover o Estado de um cenário para debates – referendado pela escolha popular – e sua aquiescência não deve jamais ser desprovida de valor, já que dela depende o estabelecimento de pactos de ampla envergadura.

A repulsa à paralisação legislativa foi materializada sobremaneira via o instituto da medida provisória e sua unilateralidade – expressa por sua força de decreto. Por mais que pareça adequado a um momento de transição e modernização de um Estado, visto que a morosidade e a leniência dos recorrentes debates pode por em xeque a premência por mudanças, esta via coercitiva de implementação de reformas e medidas só fez intensificar uma já residual tensão entre o governo e a sociedade civil por ele representada.

Esta postura tecnocrática do governo da transição da década de 1980 para a de 1990, segundo Diniz (1997) levou a cabo um divórcio que já vinha sendo ensaiado entre as metas

econômicas - assim como os meios para atingi-las - e as políticas do governo. A obsessão imposta pelo controle inflacionário e a estabilidade econômica custou a construção da institucionalidade democrática – já que ambos foram administrados como fins conflitantes e regidos por lógicas contraditórias.

Tal procedimento levou ao divórcio entre as metas econômicas e políticas do governo. O combate à inflação e a construção da institucionalidade democrática, em vez de serem tratados como aspectos estreitamente interdependentes dentro de uma estratégia global, seriam administrados como fins conflitantes, impulsionados por lógicas contraditórias. De acordo com essa ótica, ter-se-ia a configuração de dois polos antagônicos. De um lado, estaria o governo conduzido por propósitos superiores ligados ao combate à inflação, ao saneamento da economia e ao disciplinamento das forças sociais. De outro, teríamos as lideranças políticas, motivadas por considerações de ordem demagógica e populista, e as forças sociais, impulsionadas pelo egoísmo e pelo corporativismo oportunista. (DINIZ, 1997, p. 192).

Daí a noção de que a arena de debates representada pelo Congresso Nacional só fazia retardar, visto que norteadas pela demagogia e o populismo, a aprovação e a implementação das medidas de ordem técnica originárias do Poder Executivo e de seu Corpo de Ministros.

O isolamento e a concentração das decisões e iniciativas nas mãos do Poder Executivo – e na figura da Presidência – sob o pretexto de conferir celeridade às necessárias e impreteríveis reformas de cunho econômico, tendo a estabilidade como pretensão maior, reforçou o desequilíbrio institucional do país. A ausência de um diálogo direto e próximo com a sociedade civil, efeito da postura coercitiva representada pelas medidas provisórias, também teve alto custo para o governo que tentava se adequar a um novo regime e reinserir-se em um contexto internacional. A preferência por políticas de iniciativa unilateral provoca, além dos imediatos efeitos já citados, certa cultura de não colaboração por parte da população em geral – mesmo que, a olhos vistos, possa subsistir um clima de conformidade.

4.2 METODOLOGIA

Para a análise dos gastos, optou-se pela classificação funcional das despesas públicas estabelecida, em atualização à discriminação das despesas por funções que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º³⁶ e § 2º do art. 8º³⁷, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela

³⁶ § 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo; (BRASIL, D.O.U. 17.3.1964)

³⁷ Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo n. 2 (BRASIL, D.O.U. 17.3.1964)

Portaria n nº42/1999³⁸, utilizando-se, para os efeitos do presente trabalho, exclusivamente a Função³⁹ Legislativa – composta pelas seguintes subfunções: Ação Legislativa⁴⁰ e Controle Externo⁴¹.

Os dados utilizados referem-se aos disponíveis no Banco de dados FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional, atualizados segundo o IGP-DI até 31 de dezembro de 2012.

4.3 PODER LEGISLATIVO FEDERAL

A administração financeira e a elaboração da contabilidade federal, no Brasil, são de competência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – sendo que cada um dos integrantes da Federação, seja a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, tem seus gastos públicos mensurados.

Designada como um dos principais pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N° 101), de 4 de maio de 2000⁴², a Transparência das contas do governo permite que todos a elas tenham acesso – além de incutir um senso maior de responsabilidade nos responsáveis pela utilização e a destinação dos recursos públicos.

A Tabela 1 relaciona cada Estado da Federação ao seu respectivo número de representantes no Congresso Nacional, sejam Senadores ou sejam Deputados Federais.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo n. 5. (BRASIL, D.O.U. 17.3.1964).

³⁸ Do universo de gastos empreendidos pelo governo e sua máquina pública, a Portaria N° 42, editada e publicada em 14 de Abril de 1999 e vigorando desde então, atualizou, em relação ao que vinha sendo praticado no país, a discriminação e a definição das despesas públicas segundo suas funções. Doravante, ficaram estabelecidos os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais – todos integrantes do que era entendido como despesa pública.

³⁹ A função é entendida como o maior nível de agregação das mais variadas áreas de despesa incorridas pelo setor público. São, no total, vinte e oito diferentes funções, sendo elas numeradas desta forma. Uma subfunção, por sua vez, compreende um segmento das já citadas funções que agrega determinado subconjunto de despesas do setor público – sendo permitida a sua combinação com funções diferentes daquela a que está originalmente atrelada.

⁴⁰ A Ação Legislativa diz respeito a todas as despesas que envolvem os trabalhos diários das duas Casas e permitem as tramitações de projetos descritas anteriormente.

⁴¹ O Controle Externo, segundo conceituação da Lei N° 4320 de 17 de Março de 1964, tem por objetivo verificar a probidade da administração, em consonância com o Tribunal de Contas da União (TCU), verificando o legal emprego do dinheiro público segundo a observância da Lei do Orçamento. Para tanto, o Poder Executivo prestará contas anualmente ao Poder Legislativo, submetendo-as ao seu escrutínio mediante Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União ou órgão equivalente.

⁴² Os outros são o Planejamento (Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)), o Controle (ação fiscalizadora, aprimorada por maior transparência e pela qualidade das informações) e a Responsabilização (que abrange sanções a que devem ser impostos os responsáveis pelo indevido uso dos recursos públicos).

Tabela 1 - Número de Senadores e de Deputados por Unidade da Federação, População e Representatividade por Unidade da Federação (2010)

UF	Nº de Senadores	Nº de Deputados	População (censo 2010)	Representatividade na Câmara dos Deputados (%)	Representatividade Populacional (%)
Acre	3	8	733.559	1,56	0,38
Alagoas	3	9	3.120.494	1,75	1,64
Amazonas	3	8	3.483.985	1,56	1,83
Amapá	3	8	669.526	1,56	0,35
Bahia	3	39	14.016.906	7,60	7,35
Ceará	3	22	8.452.381	4,29	4,43
Distrito Federal	3	8	2.570.160	1,56	1,35
Espírito Santo	3	10	3.514.952	1,95	1,84
Goiás	3	17	6.003.788	3,31	3,15
Maranhão	3	18	6.574.789	3,51	3,45
Minas Gerais	3	53	19.597.330	10,33	10,27
Mato Grosso do Sul	3	8	2.449.024	1,56	1,28
Mato Grosso	3	8	3.035.122	1,56	1,59
Pará	3	17	7.581.051	3,31	3,97
Paraíba	3	12	3.766.528	2,34	1,97
Pernambuco	3	25	8.796.448	4,87	4,61
Piauí	3	10	3.118.360	1,95	1,63
Paraná	3	30	10.444.526	5,85	5,48
Rio de Janeiro	3	46	15.989.929	8,97	8,38
Rio Grande do Norte	3	8	3.168.027	1,56	1,66
Rondônia	3	8	1.562.409	1,56	0,82
Roraima	3	8	450.479	1,56	0,24
Rio Grande do Sul	3	31	10.693.929	6,04	5,61
Santa Catarina	3	16	6.248.436	3,12	3,28
Sergipe	3	8	2.068.017	1,56	1,08
São Paulo	3	70	41.262.199	13,65	21,63
Tocantins	3	8	1.383.445	1,56	0,73
Total	81	513	190.755.799	100,00	100,00

Fonte: IBGE (2010), Câmara dos Deputados (2013). Elaboração do autor.

A Tabela 1 ilustra numericamente os processos eleitorais descritos anteriormente neste trabalho. O Senado Federal, em sua função de representar as Unidades da Federação na forma de seus Governos Estaduais em instância unicamente federal, apresenta-se constituído por um igual número de representantes provenientes de cada um dos estados e do Distrito Federal (totalizando oitenta e um Senadores da República). A Câmara dos Deputados, por sua vez, representante da população residente em cada um dos estados, segue o já descrito sistema proporcional para a sua constituição. As colunas que relacionam cada Unidade da Federação à sua respectiva representatividade na Câmara dos Deputados e à sua representatividade frente à população brasileira retratam as distorções causadas pelo sistema proporcional no número de Deputados Federais a que cada estado tem direito. Ao estabelecer limites superiores e inferiores, respectivamente 70 e 8, para o número de representantes de determinado estado na Câmara dos Deputados, a um estado como o Amapá, por exemplo, detentor de 0,35% da população nacional, é reservado 1,56% das cadeiras da Câmara – o que já representa um desequilíbrio. Ao estado de São Paulo, o mais populoso dentre os estados brasileiros, com mais de 20% da população nacional, cabe 13,65% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Assim, se São Paulo representa uma população mais de 60 vezes superior à do Amapá, na Câmara dos Deputados, possui uma representatividade apenas 8,75 vezes maior que este último. Destarte, o estado do Amapá – assim como demais estados com população inferior a 2.974.749, quais sejam Rondônia, Roraima, Acre, Sergipe, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal – encontra-se sobre-representado na Câmara dos Deputados. Enquanto que o estado de São Paulo, e somente ele, encontra-se sub-representado.

O número de Parlamentares componentes de ambas as Casas do Congresso Nacional representam o impacto mais óbvio e imediato sobre as despesas com a Função Legislativa em nível federal, já que os vencimentos fixos de cada um deles – assim como todos os benefícios que a eles são atribuídos – são por este número multiplicado na obtenção do montante pago ao conjunto dos Parlamentares. Uma correção do desequilíbrio representativo retratado pela Tabela 1 passa pela supressão dos limites superior e inferior determinados constitucionalmente para a quantidade de Deputados Federais a que cada Unidade de Federação tem direito. No entanto, por mais que esta correção tenha importantes impactos políticos na representatividade e na força de que cada Estado da Federação dispõe frente ao Congresso Nacional, sem uma alteração na quantidade total de Deputados Federais (513), a princípio, nenhum impacto sobre o peso da Função Legislativa no âmbito das despesas públicas federais deve ser esperado.

A Tabela 2 arrola as despesas consolidadas pelo Poder Legislativo Federal brasileiro desde 1989 e as relaciona com a população brasileira do mesmo ano, resultando nas Despesas da Função Legislativa Federal per capita. As despesas são apresentadas anualmente, seguindo a publicação também anual do Balanço do Setor Público Nacional, e são compatíveis com aquilo que é entendido, segundo a classificação funcional das despesas públicas, como despesa atrelada ao Poder Legislativo Federal no período de um ano.

Tabela 2 - Despesas da Função Legislativa Federal e Despesas da Função Legislativa Federal Per Capita - Brasil - 1989 a 2012.

Ano	Despesa na Função Legislativa - em R\$ a preços de 31.12.2012	Variação Percentual das Despesas	População Brasileira	Despesas per capita (R\$ a preços de 31.12.2012/hab.)	Variação Percentual das Despesas per capita
1989	4.483.782.472,51	-	143.997.246	31,1379738	-
1990	3.475.843.976,08	-22,48	146.592.579	23,71091361	-23,85
1991	3.288.727.814,74	-5,38	149.094.266	22,05804357	-6,97
1992	2.549.168.259,26	-22,49	151.546.843	16,82099217	-23,74
1993	3.023.428.364,90	18,60	153.985.576	19,63449073	16,73
1994	3.228.330.048,25	6,78	156.430.949	20,63741267	5,11
1995	4.577.582.069,58	41,79	158.874.963	28,81248236	39,61
1996	4.841.178.271,48	5,76	161.323.169	30,00919398	4,15
1997	5.886.191.093,98	21,59	163.779.827	35,93965876	19,76
1998	5.557.456.424,10	-5,58	166.252.088	33,42788948	-6,99
1999	5.215.420.997,56	-6,15	168.753.552	30,90554798	-7,55
2000	4.841.860.063,30	-7,16	171.279.882	28,2687027	-8,53
2001	5.267.173.371,82	8,78	173.808.010	30,30454909	7,20
2002	5.442.996.950,68	3,34	176.303.919	30,87280749	1,88
2003	5.509.032.433,74	1,21	178.741.412	30,82124267	-0,17
2004	5.789.880.939,13	5,10	181.105.601	31,9696404	3,73
2005	5.883.087.759,32	1,61	183.383.216	32,08084081	0,35
2006	6.367.791.743,28	8,24	185.564.212	34,31583965	6,97
2007	6.306.480.631,88	-0,96	187.641.714	33,6091613	-2,06
2008	6.091.006.621,70	-3,42	189.612.814	32,12339131	-4,42
2009	6.592.815.147,66	8,24	191.480.630	34,43071577	7,18
2010	6.020.457.164,24	-8,68	193.252.604	31,15330422	-9,52
2011	5.909.883.029,94	-1,84	194.932.685	30,31755824	-2,68
2012	5.304.632.408,23	-10,24	196.526.293	26,99197307	-10,97

Fonte: IBGE (2013), STN - Secretaria do Tesouro Nacional(2013).

Elaboração do autor.

Como mostra a Tabela 2, e concentrando-se inicialmente nos valores absolutos das despesas apresentados na segunda coluna, os quatro primeiros anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988 marcaram uma queda de 43,15% das despesas

com o Poder Legislativo Federal. O pico local de despesas representado pelo ano de 1989 talvez seja produto dos extensos trabalhos legislativos desempenhados pela Assembleia Nacional Constituinte, que foram de 1 de fevereiro de 1988 a 2 de setembro de 1989, os quais podem ter inclusive compensado o aumento quantitativo do número de Deputados Federais integrantes do Congresso Nacional iniciado com as eleições de 1990, quando passaram de 487 para 503. Assim, um crescimento imediato das despesas em função do aumento no número absoluto de Parlamentares que seria previsto é contradito pelos números, o que ressalta a importância dos trâmites legislativos – discutidos ao longo do capítulo 3 deste trabalho – na determinação das despesas com a Função Legislativa.

Segundo a Tabela 3, 3.025 projetos de lei originados no Congresso Nacional foram apresentados à Câmara dos Deputados no ano de 1989, num total de 3.120. O que representa quase o dobro do ocorrido no ano seguinte, segundo a mesma Tabela. Esta intensa atividade Legislativa talvez esteja ligada ao pico de despesas representadas pela Tabela 2 e seu decréscimo de 22,48% em valores absolutos e de 23,85% em valores per capita ocorrido no ano seguinte.

Tabela 3 - Projetos de Lei apresentados à Câmara dos deputados, por origem, 1989-94

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Legislativo	3.025	1.489	2.335	1.141	940	524
Executivo	74	57	116	116	143	72
Judiciário	21	16	24	24	47	24
TOTAL	3.120	1.562	2.475	1.281	1.130	620

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999, p. 54). Adequações do autor.

O ano de 1992, representado pelo ponto mais baixo (mínimo global) da curva apresentada na Figura 1, apresenta o menor valor para as despesas com a Função Legislativa Federal de toda a série estudada, mesmo quando considerado o valor per capita das despesas. Como informa a Tabela 3, 1.281 projetos de lei foram apresentados à Câmara dos Deputados neste ano, aproximadamente metade do que fora apresentado no ano anterior, o que indica um arrefecimento considerável das atividades Legislativas.

Após o governo Sarney, que, entre edições e reedições, utilizou o expediente das MPs em 147 ocasiões (entre edições e reedições), um já comentado projeto de lei, de autoria do então Deputado Federal Nelson Jobim, propunha uma restrição à autonomia do Poder Executivo na edição de Medidas Provisórias. Em ação reativa, as MPs reduziram-se de imediato e, em 1991, foram apenas 9 edições e 3 reedições. No ano seguinte, a escassez

continuou, com um total de apenas 4 apresentações de MPs e 2 reedições (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). E este ano, sem a presunção de estabelecer uma relação causal direta, foi marcado pelo processo de Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, que concentrou as atenções e as energias do Congresso Nacional, caracterizando-o como um ano de exceção. Em 2 de Outubro de 1992, Fernando Collor de Mello foi afastado da Presidência da República para responder ao processo de Impeachment. O processo político a que foi submetido estendeu-se por meses e contou com a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para a apuração das denúncias no âmbito do Congresso Nacional e de uma Comissão Especial no âmbito da Câmara dos Deputados.

A partir de 1993, substancialmente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), há uma fase de expansão das despesas com a função legislativa federal. Segundo a Tabela 2, o ano de 1995 apresenta o maior crescimento nas despesas, tanto em valor absoluto quanto em valor per capita, com uma variação percentual positiva, respectivamente, de 41,79% e de 39,61% em relação a 1994, de toda a série estudada. Este ano marca o início do primeiro de dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República e o fim de um mandato marcado por um processo de Impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Melo e a posse do então vice-presidente da República, Itamar Franco.

Tabela 4 - Número de Medidas Provisórias e de Projetos de Lei Ordinários por Presidente

Presidentes e Período	MPs	Projetos de Lei Ordinários	Total
Sarney (15-03-1985 a 14-03-1990)	125	367	492
Collor (15-03-1990 a 02-10-1992)	88	197	285
Itamar (03-10-1992 a 31-12-1994)	141	146	287
FHC I (01-01-1995 a 31-12-1998)	160	186	346
FHC II (01-01-1999 a 31-12-2002)	103	231	334
LULA I (01-01-2003 a 15-10-2006)	244	167	411

Fonte: NETO (2004, p. 139). Adequações do autor.

A Tabela 4 relaciona as iniciativas legislativas, seja na forma de Medida Provisória, seja na forma de Projetos de Lei por via ordinária, a cada Presidente. Todas estas iniciativas são dirigidas à apreciação do Congresso Nacional e demandam deste uma maior carga de atividades, o que pode ter um impacto sobre as despesas com a Função Legislativa. O primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como indicado pela Tabela 4, representou um aumento de – em termos totais – aproximadamente 20% no número de iniciativas legislativas em comparação ao governo de Itamar Franco. Este mesmo período

marca o maior aumento nas despesas com a Função Legislativa apresentado pela Tabela 2. Isto pode corroborar o que foi dito na primeira Seção deste Capítulo, quando a primazia do Poder Executivo nas atividades legislativas foi destacado.

O ano de 1997, segundo o representado na Figura 1, é um ponto de máximo local e culmina uma fase de expansão das despesas com a função legislativa federal. No que diz respeito às despesas per capita com a Função Legislativa, o ano de 1997 representa o máximo global da série estudada, no valor de R\$35,94/habitante. O interregno que vai de 1992 até 1997 compreende a mais drástica variação das despesas de toda a série estudada, circunscrevendo um aumento de cerca de 130%, tanto em valores absolutos quanto em valores per capita.

Ao traçar um paralelo com os fatos políticos relevantes deste período, há que se dar destaque, novamente sem que haja garantia alguma de relação causa-efeito, à aprovação, ocorrida em 1997, da Emenda Constitucional nº 16⁴³, que viabilizou a reeleição do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos para um único mandato subsequente. Este processo de aprovação da Emenda via votação do Congresso Nacional foi, como bastante discutido a época, envolto em denúncias de uma suposta compra de votos de Parlamentares, tendo em vista a obtenção da parcela do Congresso Nacional necessária à aprovação, por parte da base aliada da Presidência da República, o que retrata os prejuízos do estabelecimento de relações de subordinação entre Poderes, no caso o Legislativo ao Executivo, que caminha na contramão da busca pela consolidação do princípio da isonomia dos Poderes, como foi discutido no Capítulo 3 deste trabalho.

Após um breve período de contração de gastos em cerca de 18% (21% em termos das despesas per capita) ao final da década de 1990 (1997-2000), a primeira década deste século é acompanhada por um crescimento relativamente constante e reduzido, quando comparado com o comportamento da década anterior. De 2001 a 2010, as despesas, em valor absoluto, cresceram 14.3% (aproximadamente 3% em termos das despesas per capita), enquanto que, de 1991 a 2000, o crescimento foi de 47.23% e 28% para as despesas per capita. Claramente, levando-se em consideração a evolução demográfica brasileira, as variações mensuradas para as despesas com a Função Legislativa Federal são amortecidas.

O ano de 2003 marcou o início de um novo ciclo presidencial, desta vez sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva. Em termos das despesas com a Função Legislativa, tal mudança de ordem política impactou-as positivamente, em termos dos valores absolutos,

⁴³ Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.

elevando-as em 1.21%, ao passo que, em termos das despesas per capita, houve uma contração da ordem de 0.17% (segundo a Tabela 2). Um relativo equilíbrio entre dois anos tão próximos cronologicamente e tão díspares politicamente pode ser relacionado à intensidade das atividades políticas e legislativas de ambos.

Tabela 5 - Número de MPs editadas por ano (2002 - 2012) e no período 1990-2001

Ano	MPs
1990 – 2001	410
2002	82
2003	57
2004	73
2005	42
2006	67
2007	70
2008	40
2009	27
2010	42
2011	36
2012	45
Total	991

Fonte: Tabela 4, BRASIL, Planalto (2013).
Elaboração do autor.

A Tabela 5 relaciona o número de MPs editadas pelo Poder Executivo por ano, de 2002 a 2012. Neste período, o número de reedições de uma mesma MP encontra-se limitado, o que facilita a sua contagem. De 1990 a 2001, o montante informado pela Tabela 5 é a soma das Medidas Provisórias correspondentes à década de 90 segundo o que é informado pela Tabela 4. Da Tabela 5, depreende-se que, em um período de 23 anos, o expediente das Medidas Provisórias foi utilizado pelos governos a uma média de aproximadamente 43 MPs por ano.

A Tabela 4 retrata uma proximidade de iniciativa legislativa do Poder Executivo entre o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Ao passo que o último mandato de um governo pode ser marcado por uma agenda apertada com vistas à deliberação de uma série de matérias de interesse popular que pautem uma possível reeleição ou, como no caso, a eleição de novo candidato de chapa partidária apoiada pela Presidência em fim de mandato; o primeiro ano de mandato de uma nova Presidência pode igualmente ser marcado por intensa atividade legislativa com vistas à adequação de leis a um novo projeto de governo, assim como à aprovação de novos

orçamentos públicos e ao estabelecimento de uma nova relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, via conquista de uma maioria parlamentar na composição de uma base aliada – o que, segundo o que foi dito no Capítulo 3, é de vital importância para os interesses da Presidência da República na aprovação de uma agenda de seu interesse e só é possível num cenário político que não garante um distanciamento adequado entre os Poderes e que torna o Congresso Nacional indulgente aos ditames do Poder Executivo. Conforme o indicado na Tabela 5, Fernando Henrique Cardoso, em seu último ano de mandato (2002), editou mais de 80 Medidas Provisórias; Luís Inácio Lula da Silva, em seu primeiro ano de mandato (2003), editou quase 60 Medidas Provisórias.

De 2010 a 2012, uma nova redução dos gastos pode ser percebida e talvez entendida como tendência atual. Em valores absolutos, estes três últimos anos já acumulam uma redução nas despesas com a Função Legislativa de 21,4%. As despesas per capita dos anos de 2011 e 2012, segundo indica a Tabela 2, já se encontram abaixo da média da década anterior (R\$32,17/habitante), o que sugere uma tendência à redução das despesas per capita com a função legislativa. A partir da Tabela 2, pode-se deduzir uma contração de 13,4% das despesas per capita no triênio (2010-2012).

A Figura 1 mostra uma curva que contribui para a visualização do comportamento destas despesas ao longo dos anos mencionados na Tabela 2.

Figura 1 - Comportamento das Despesas com a Função Legislativa Federal (R\$ a preços de 31.12.2012) de 1989 a 2012.



Fonte: Tabela 1. Elaboração do autor.

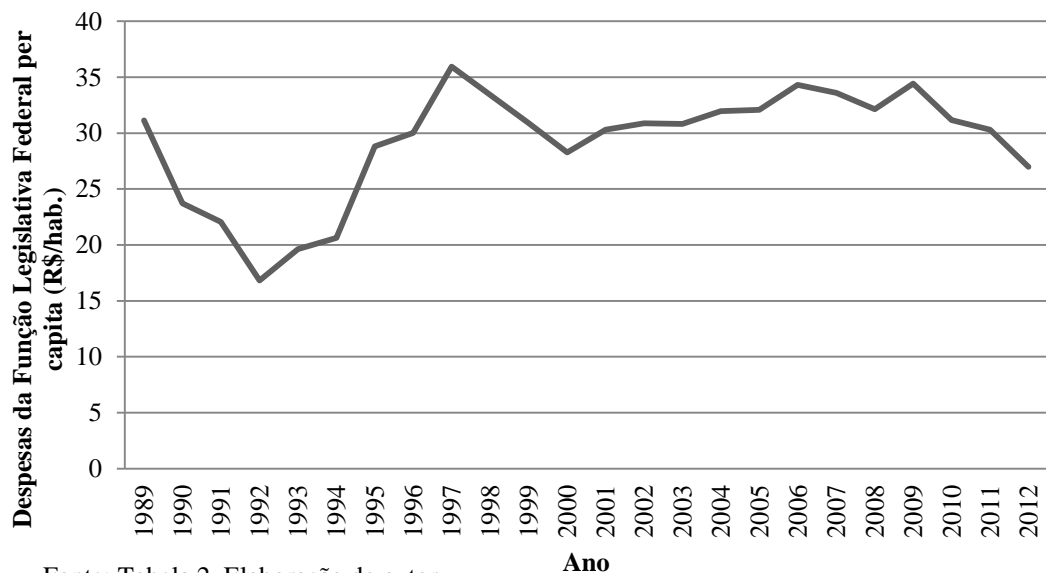
A curva representada pela Figura 1 mostra o pico das despesas com a Função Legislativa Federal sobre o ano de 2010, ano em que ocorreram as últimas eleições legislativas federais.

Visto que o Poder Legislativo Federal representa a população que nele deposita seu voto, nada mais natural que, para fins desta análise, traçar um paralelo entre o comportamento de ambos. Sendo a quantidade de parlamentares, no tocante ao número de Deputados Federais na Câmara, proporcional à população de cada estado e, em última instância, à população brasileira como um todo, ao incluí-la na análise dos dados, internalizam-se quaisquer distorções que um aumento no número de parlamentares, em virtude de alterações populacionais, pode acarretar à comparação estabelecida entre as despesas com a função legislativa ao longo da série histórica analisada⁴⁴.

Uma população crescente avoluma os trabalhos Legislativos com novas e mais complexas demandas sociais e deve, portanto, ser considerada em qualquer análise das despesas com a Função Legislativa.

A Figura 2 ilustra o comportamento dos dados presentes na Tabela 2 acerca das despesas com a Função Legislativa per capita ao longo do período de interesse desse estudo.

Figura 2 - Comportamento das Despesas com a Função Legislativa Federal per capita de 1989 a 2012 (R\$ a preços de 31.12.2012/hab.).



Fonte: Tabela 2. Elaboração do autor.

⁴⁴ Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Câmara dos Deputados contava com 503 membros, 10 a menos, portanto, que atualmente.

A Figura 2 corrobora, grosso modo, o que já havia se inferido da Tabela 2 e da Figura 1. Ou seja, mesmo quando levado em consideração o aumento da população brasileira no período estudado, o comportamento das despesas com a função legislativa federal apresenta as mesmas tendências – e a curva da Figura 2 possui forma semelhante à da Figura 1. Destarte, a evolução demográfica brasileira não deve ser apontada como causa dos aumentos das despesas com a Função Legislativa Federal observados ao longo da série histórica. A curva representada na Figura 2, quando comparada àquela da Figura 1, mostra-se mais “achatada”, ou seja, a inclusão da evolução demográfica brasileira amortece as variações das despesas com a Função Legislativa em nível Federal.

Enquanto a Figura 1 apontava o pico global das despesas da função Legislativa para o ano de 2010, a Figura 2 aponta o pico das despesas per capita com a Função Legislativa Federal para o ano de 1997.

Possíveis distorções na análise podem ser consequência pura e simples do crescimento do Produto Interno Brasileiro e da distribuição de suas riquezas, o que pode inviabilizar a comparação entre as despesas da função legislativa em nível federal em diferentes períodos e com diferentes PIBs associados à economia nacional. Às vistas de internalizar esse possível problema, parte-se à análise da evolução das despesas com relação ao comportamento do Produto Interno Bruto brasileiro.

A Tabela 6 retrata a evolução do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro – a preços de 31.12.2012 – e a relação Despesas com a Função Legislativa Federal por PIB.

Tabela 6 - PIB Brasileiro (R\$ a preços de 31.12.2012) e Despesas Legislativas Federais per capita

Ano	Despesas na a Função Legislativa (R\$ a preços de 31.12.2012)	PIB (milhões R\$ a preços de 31.12.2012)	Despesas/PIB
1989	4.483.782.472,51	2.435.342,79	0,0018411
1990	3.475.843.976,08	2.329.405,38	0,0014922
1991	3.288.727.814,74	2.353.432,83	0,0013974
1992	2.549.168.259,26	2.342.444,30	0,0010883
1993	3.023.428.364,90	2.451.722,86	0,0012332
1994	3.228.330.048,25	2.582.506,58	0,0012501
1995	4.577.582.069,58	2.696.571,56	0,0016976
1996	4.841.178.271,48	2.754.561,30	0,0017575
1997	5.886.191.093,98	2.847.535,95	0,0020671
1998	5.557.456.424,10	2.848.542,43	0,001951
1999	5.215.420.997,56	2.855.779,96	0,0018263
2000	4.841.860.063,30	2.978.755,18	0,0016255
2001	5.267.173.371,82	3.017.869,78	0,0017453
2002	5.442.996.950,68	3.098.087,59	0,0017569
2003	5.509.032.433,74	3.133.610,88	0,001758
2004	5.789.880.939,13	3.312.611,90	0,0017478
2005	5.883.087.759,32	3.417.279,62	0,0017216
2006	6.367.791.743,28	3.552.502,57	0,0017925
2007	6.306.480.631,88	3.768.900,09	0,0016733
2008	6.091.006.621,70	3.963.812,43	0,0015367
2009	6.592.815.147,66	3.950.742,66	0,0016688
2010	6.020.457.164,24	4.248.379,29	0,0014171
2011	5.909.883.029,94	4.364.479,22	0,0013541
2012	5.304.632.408,23	4.402.537,11	0,0012049

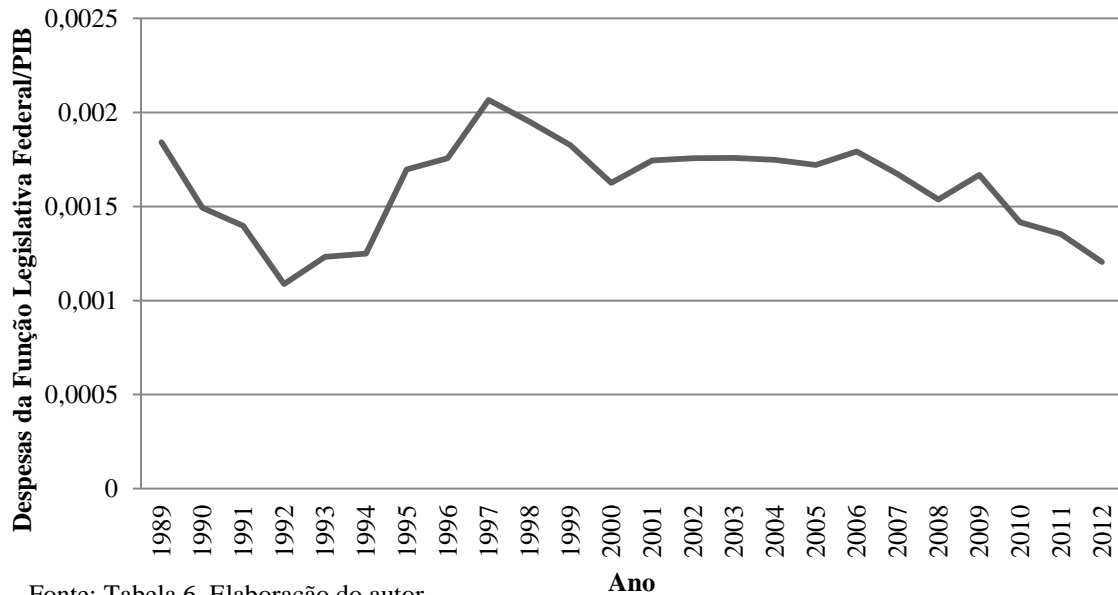
Fonte: Tabela 2, IPEADATA(2012). Elaboração do autor.

A figura 3 ilustra os dados da Tabela 6. Novamente, o comportamento descrito pela curva fita aquilo que já foi descrito, os picos de mínimo e máximo se deram durante os anos 1990 e atualmente vivemos uma fase de contração dos gastos públicos com o Poder Legislativo Federal, seja em valores absolutos, seja em valores relativos à população ou ao Produto Interno Bruto.

Segundo esta representação, no entanto, a curva indica que, quando em relação ao Produto Interno Bruto de seu respectivo ano, as despesas com a função legislativa federal atualmente (0,0012) estão se aproximando do mínimo encontrado por essa histórica no ano de 1992 (0,00109) – o que está inexoravelmente atrelado ao aumento da renda per capita da população brasileira. Em verdade, a análise que inclui a evolução do PIB brasileiro retrata uma queda na relação despesas com a função legislativa em nível federal e o Produto Interno

Bruto ao longo da última década (2001 – 2010). Enquanto que, segundo a Tabela 6, de 1991 a 2000, a relação Despesas/PIB sofreu um incremento de 16.32%, de 2001 a 2010, houve um decréscimo de 18.81%.

Figura 3 - Evolução da razão Despesas com a Função Legislativa/PIB de 1989 a 2012.



Fonte: Tabela 6. Elaboração do autor.

Em suma, a similaridade das curvas representadas pelas Figuras 1, 2 e 3 no que diz respeito à sua forma indica que o comportamento dos gastos com a função legislativa em nível federal não deve ser explicado pelo crescimento populacional (e um possível aumento da representatividade no Congresso Nacional) ou pela evolução do Produto Interno Bruto brasileiro. No entanto, mesmo que a curva representada pela Figura 3 indique um mínimo global sobre o ano de 1992, assim como as Figuras 1 e 2, e um máximo global sobre o ano de 1997, assim como a curva da Figura 2, a primeira década deste século, segundo a curva da Figura 3, comporta-se de maneira diversa, apresentando uma maior tendência de queda. Quando comparada ao ano de 2001, a relação despesas com a função legislativa/PIB, em 2010, apresenta-se aproximadamente 19% menor. Isto, naturalmente, é consequência direta dos anos de crescimento econômico da primeira década do século XXI, que acumularam um aumento de cerca de 41% no valor do Produto Interno Bruto. Portanto, no que diz respeito ao peso das despesas com a Função Legislativa Federal no PIB brasileiro, o comportamento é de queda aproximadamente contínua desde 2001.

A Tabela 7, por fim, combina as informações da Tabela 2 com o número de Parlamentares (Deputados e Senadores) para fornecer as despesas com a Função Legislativa Federal por Parlamentar e por ano da série estudada.

Tabela 7 - Despesas da Função Legislativa por Parlamentar (R\$ a preços de 31.12.2012)

Ano	Nº de Deputados	Nº de Senadores	Despesas Legislativas	Despesa/Parlamentar
1989	487	81	4.483.782.472,51	7.893.983,23
1990	503	81	3.475.843.976,08	5.951.787,63
1991	503	81	3.288.727.814,74	5.631.383,24
1992	503	81	2.549.168.259,26	4.365.014,14
1993	503	81	3.023.428.364,90	5.177.103,36
1994	503	81	3.228.330.048,25	5.527.962,41
1995	513	81	4.577.582.069,58	7.706.367,12
1996	513	81	4.841.178.271,48	8.150.131,77
1997	513	81	5.886.191.093,98	9.909.412,62
1998	513	81	5.557.456.424,10	9.355.987,25
1999	513	81	5.215.420.997,56	8.780.170,03
2000	513	81	4.841.860.063,30	8.151.279,57
2001	513	81	5.267.173.371,82	8.867.295,24
2002	513	81	5.442.996.950,68	9.163.294,53
2003	513	81	5.509.032.433,74	9.274.465,38
2004	513	81	5.789.880.939,13	9.747.274,31
2005	513	81	5.883.087.759,32	9.904.188,15
2006	513	81	6.367.791.743,28	10.720.188,12
2007	513	81	6.306.480.631,88	10.616.970,76
2008	513	81	6.091.006.621,70	10.254.219,90
2009	513	81	6.592.815.147,66	11.099.015,40
2010	513	81	6.020.457.164,24	10.135.449,77
2011	513	81	5.909.883.029,94	9.949.298,03
2012	513	81	5.304.632.408,23	8.930.357,59

Fonte: Tabela 2. Elaboração do autor

As eleições de 1994 acrescentaram dez Deputados Federais ao Congresso Nacional (todos vindos do estado de São Paulo). Sendo, no entanto, o quociente da razão entre despesas com a Função Legislativa em nível federal e o número de parlamentares aproximadamente constante ao longo da série histórica considerada, não há porque esperar uma curva diferente daquelas já obtidas anteriormente.

4.4 COMPARAÇÃO COM A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Para efeitos da comparação com a experiência internacional a que este trabalho se propõe, as despesas com Poder Legislativo deverão ser discriminadas segundo suas subcontas – um passo adiante do que vem sendo feito até o momento.

A Função Legislativa das despesas públicas engloba duas subfunções: Ação Legislativa e Controle Externo. A partir de ambas, a classificação das despesas segundo a Natureza econômica das mesmas permite a estruturação das contas conforme o mostrado na Tabela 8.

Tabela 8 - Despesas com a Função Legislativa segundo Natureza econômica.

Câmara dos Deputados	1- Pessoal e Encargos Sociais ⁴⁵	90- Aplicações Diretas ⁴⁶ 91- Sentenças Judiciais ⁴⁷
	3- Outras Despesas Correntes ⁴⁸	50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos ⁴⁹ 90- Aplicações Diretas 91 - Sentenças Judiciais
	4- Investimentos ⁵⁰	90- Aplicações Diretas
Senado	1- Pessoal e Encargos Sociais	90- Aplicações Diretas 91- Sentenças Judiciais
	3- Outras Despesas Correntes	50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos 90- Aplicações Diretas 80 - Transferências ao Exterior ⁵¹ 91- Sentenças Judiciais
	4- Investimentos	90- Aplicações Diretas
Controle Externo	1- Pessoal e Encargos Sociais	90- Aplicações Diretas 91- Sentenças Judiciais
	3- Outras Despesas Correntes	80 - Transferências ao Exterior 90- Aplicações Diretas 91- Sentenças Judiciais
	4- Investimentos	90- Aplicações Diretas

Fonte: Sistema Siga Brasil (2013). Elaboração do autor.

⁴⁵ Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, com quaisquer espécies remuneratórias. (SIAFI, 2012)

⁴⁶ Aplicação pela unidade orçamentária dos créditos a ela conferidos no âmbito da mesma esfera de governo. (SIAFI, 2012).

⁴⁷ Despesas resultantes de pagamentos de precatórios e de cumprimentos de sentenças judiciais transitadas em julgado. (SIAFI, 2012).

⁴⁸ Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, auxílios e outros. (SIAFI, 2012).

⁴⁹ Despesas realizadas via transferência de recursos financeiros a entidades sem vinculação com a Administração Pública e sem fins lucrativos. (SIAFI, 2012).

⁵⁰ Despesas com Softwares e com o planejamento e a execução de obras, compra de imóveis e instalações. (SIAFI, 2012).

⁵¹ Transferências de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países. (SIAFI, 2012).

A subfunção Ação Legislativa está dividida segundo suas duas dimensões, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Distribuídas basicamente entre as contas de Pessoal e Encargos Sociais apresentadas na Tabela 8, as despesas apresentadas na Tabela 9 representam gastos com os Deputados Federais e os Senadores da República discriminados segundo diversas destinações

Tabela 9 - Despesas Mensais com um Parlamentar (R\$ - 2009)

Item	Deputado		Senador	
	mínimo	máximo	mínimo	máximo
Salário	16.502,09	16.502,09	16.502,09	16.502,09
CEAP ⁵²	23.033,13	35.503,94	x	x
Verba Indenizatória	x	x	15.000,00	15.000,00
Verba de Transporte Aéreo	x	x	6.045,20	27.855,20
Cota de telefone fixo	x	x	500,00	1.000,00
Cota de telefone celular	x	x	ilimitado	
Auxílio-moradia	0,00	3.000,00	0,00	3.800,00
Carro oficial	0,00	1	1,00	2,00
Combustível para carro oficial	x	x	260,00	520,00
Servidores de gabinete	0,00	25,00	0,00	20,00
Verba de gabinete	60.000,00	60.000,00	82.000,00	82.000,00
Ressarcimento de despesas médicas	ilimitado		ilimitado	
Ressarcimento de despesas odontológicas e psicoterápicas	x	x	0,00	2.166,58
Total	99.535,22	115.032,03	120.308,29	145.865,87

Fonte: Congresso em Foco (2009). Elaboração do autor.

A Tabela 10 consolida valores destinados individualmente a cada parlamentar, seja Deputado Federal, seja Senador, anualmente e de forma fixa. À parte as contingências classificadas como Outras Despesas Correntes ou como Investimentos (Tabela 8), a Tabela 10 estabelece uma comparação das despesas com a Função Legislativa em nível Federal de diversos países com governos democráticos. Os valores encontram-se atualizados segundo o IGP-DI até 31.12.2012. A partir do valor do Salário, tanto de Deputados quanto de Senadores, apresentado pela Tabela 9, uma multiplicação por 15 (12 meses, mais 13°, 14° e 15°), chega-se ao valor total apresentado pela Tabela 10, com uma diferença que se deve à correção monetária.

⁵² Inclui diversos itens, tais como passagens aéreas, cota postal e telefônica, fretamento de aeronaves, consultorias, aluguel de escritórios políticos, serviços de TV e internet e outros. (Congresso em Foco, 2009).

Tabela 10 - Comparação com a Experiência Internacional (R\$ a preços de 31.12.2012)

País	Parlamentar	Salário	Verba de Representação	Viagens	Verba de Gabinete	Total (entre os disponíveis)
Brasil	Deputado	308.754,96	333.116,49	56.314,56	972.338,64	1.670.524,65
	Senador	308.754,96	359.142,00	20.793,09	1.328.862,81	2.017.552,86
Alemanha	Deputado	323.190,01	159.403,31	12.819,99	575.740,16	1.071.153,46
Chile	Deputado	278.023,89	238.899,24	47.245,00	177.942,66	742.110,79
	Senador	379.901,25	356.225,17	72.642,14	104.593,01	913.361,56
EUA	Deputado	422.326,85	1.043.072,49	15.466,19	2.182.606,61	3.663.472,14
	Senador	422.326,85	5.356.204,54	n.d.	1.202.314,39	6.980.845,78
França	Deputado	295.399,79	246.017,22	37.806,66	380.216,10	959.439,77
	Senador	228.232,92	259.620,87	37.806,66	301.209,04	826.869,50
Grã-Bretanha	Deputado	265.850,01	234.033,87	16.419,11	426.125,15	942.428,14
Itália	Deputado	493.283,71	345.322,28	67.016,56	n.d.	905.622,55
	Senador	405.832,32	237.736,85	64.929,91	n.d.	708.499,08
México	Deputado	174.248,73	175.510,58	n.d.	n.d.	349.759,31
	Senador	333.493,31	31.577,22	n.d.	n.d.	365.070,53

Fonte: Transparência Brasil (2009). Adequações do autor.

A Tabela 10, quanto à Alemanha e à Grã-Bretanha, apresenta apenas os salários e demais despesas dos Deputados (Câmara Baixa), apesar de ambos os Parlamentos serem formados por duas Casas Legislativas. Todos os demais países relacionados têm, assim como o Brasil, os salários e demais despesas dos Parlamentares de ambas as Casas.

Quanto ao Sistema de Governo, Alemanha, Itália e Grã-Bretanha adotam o Parlamentarismo. Já Brasil, Chile, EUA e México enquadram-se entre os países com Sistema Presidencialista de governo. A França, por sua vez, classifica-se como um Sistema misto de governo chamado Semipresidencialista.

Quanto à Forma de Governo, enquanto a Grã-Bretanha é uma Monarquia, todos os demais países são Repúblicas.

Em termos absolutos, cada Deputado brasileiro recebe o 4º maior salário anual dentre aqueles arrolados na Tabela 10, sendo inferior àquele conferido a Deputados – em ordem decrescente – da Itália, dos EUA e da Alemanha. Dentre os seis países com Senado Federal, aos Senadores Brasileiros é atribuído um salário somente superior àquele dos franceses.

Quanto à Verba de Representação⁵³, os Deputados brasileiros recebem quantias inferiores somente aos Deputados dos EUA e da Itália. Enquanto que a Verba de

⁵³ Inclui verba para o escritório e o auxílio-moradia.

Representação destinada aos Senadores brasileiros é inferior somente àquela dos Senadores dos EUA.

Os valores referentes a despesas com viagens oficiais não foi, segundo indica a Tabela 10, encontrada disponível para todos os países relacionados. Entre aqueles cuja informação numérica encontra-se representada, aos Deputados brasileiros é atribuído um valor inferior somente a aquele dos italianos. Já entre os Senadores, os brasileiros recebem o menor dos valores.

Os Deputados brasileiros, no que concerne à Verba de Gabinete, recebem um valor inferior somente aos Deputados dos EUA. Os Senadores, no entanto, recebem o maior valor dentre os listados na Tabela 10. E é justamente o valor destinado à Verba de Gabinete, seja de Deputados ou de Senadores, que tem o maior peso na despesa total indicada na última coluna da Tabela 10. E, segundo esta, o montante recebido pelos Deputados brasileiros, excetuadas todas possíveis despesas não mencionadas na Tabela acima, é inferior somente ao dos Deputados dos EUA. O mesmo ocorre para os Senadores.

Tabela 11 - Despesas com o Legislativo Federal em ordem decrescente de valor (R\$ em valores de 31.12.2012).

Salário		Verba de Representação		Viagens		Verba de Gabinete	
Deputado	Senador	Deputado	Senador	Deputado	Senador	Deputado	Senador
Itália (493.283,71)	EUA (422.326,85)	EUA (1.043.072,49)	EUA (5.356.204,54)	Itália (67.016,56)	Chile (72.642,14)	EUA (2.182.606,61)	Brasil (1.328.862,81)
EUA (422.326,85)	Itália (405.832,32)	Itália (345.322,28)	Brasil (359.142,00)	Brasil (56.314,56)	Itália (64.929,91)	Brasil (972.338,64)	EUA (1.202.314,39)
Alemanha (323.190,01)	Chile (379.901,25)	Brasil (333.116,49)	Chile (356.225,17)	Chile (47.245,00)	França (37.806,66)	Alemanha (575.740,16)	França (301.209,04)
Brasil (308.754,96)	México (333.493,31)	França (246.017,22)	França (259.620,87)	França (37.806,66)	Brasil (20.793,09)	Grã-Bretanha (426.125,15)	Chile (104.593,01)
França (295.399,79)	Brasil (308.754,96)	Chile (238.899,24)	Itália (237.736,85)	Grã-Bretanha (16.419,11)		França (380.216,10)	
Chile (278.023,89)	França (228.232,92)	Grã-Bretanha (234.033,87)	México (31.577,22)	EUA (15.466,19)		Chile (177.942,66)	
Grã-Bretanha (265.850,01)		México (175.510,58)		Alemanha (12.819,99)			
México (174.248,73)		Alemanha (159.403,31)					

Fonte: Tabela 10. Elaboração do autor.

A Tabela 11 ordena as os Países relacionados na Tabela 10 segundo as despesas de cada um segundo as destinações dadas para os recursos.

A Tabela 12 reproduz os dados per capita apresentados pela Tabela 10. Assim, quando é levada em consideração a dimensão da população de cada um dos países relacionados pela Tabela 10, visto que o Poder Legislativo representa justamente essa população e a ela é

proporcional – seja em tamanho numérico ou em atividade legislativa – algumas alterações acontecem em relação àquilo que foi dito acerca da Tabela 10.

Em termos de Salário dos Deputados per capita, o Brasil se encontra na sexta posição, com um valor maior apenas que os Deputados dos EUA e do México. Quanto aos Senadores, os brasileiros encontram-se na quinta posição – à frente apenas dos Senadores dos EUA.

Os Deputados Brasileiros, no que concerne às Verbas de Representação per capita, ocupam a penúltima posição – apenas o México apresenta valores menores. Para os Senadores a situação se repete.

Quanto às despesas com Viagens per capital, entre os países cujos dados foram encontrados, os Deputados brasileiros o quarto maior gasto. Entre os Senadores, as despesas com os brasileiros são as menores dentre as listadas na Tabela 12.

Por fim, quanto à Verba de Gabinete que, segundo o que foi retratado pela Tabela 10, representa 58% e 66% das despesas totais relacionadas a, respectivamente, Deputados e Senadores brasileiros, segundo a Tabela 12, quando dividida pelo total da população, passa a ser a menor entre os Deputados e a maior entre os Senadores.

Tabela 12 - Despesas com o Poder Legislativo Per Capita (R\$ a preços de 31.12.2013)

País	População (2009)		Salário Per Capita	Verba de Representação Per Capita	Viagens Per Capita	Verba de Gabinete
Alemanha	81.902.307	Deputado	0,00395	0,00195	0,000156528	0,00703
Itália	60.192.698	Deputado	0,0082	0,00574	0,001113367	n.d.
		Senador	0,00674	0,00395	0,001078701	n.d.
EUA	306.771.529	Deputado	0,00138	0,0034	0,0000504	0,00711
		Senador	0,00138	0,01746	n.d.	0,00392
México	116.422.752	Deputado	0,0015	0,00151	n.d.	n.d.
		Senador	0,00286	0,00027	n.d.	n.d.
France	64.702.921	Deputado	0,00457	0,0038	0,000584311	0,00588
		Senador	0,00353	0,00401	0,004655262	0,00466
Chile	16.991.729	Deputado	0,01636	0,01406	0,00278047	0,01047
		Senador	0,02236	0,02096	0,004275147	0,00616
Brasil	191.480.630	Deputado	0,00161	0,00174	0,000294101	0,00508
		Senador	0,00161	0,00188	0,000108591	0,00694
Grã-Bretanha	61.811.027	Deputado	0,0043	0,00379	0,000265634	0,00689

Fonte: Banco Mundial (2012), IBGE (2013).Elaboração do Autor

A Tabela 13 ordena os resultados apresentados na Tabela 12 segunda a ordem decrescente das despesas per capita e segunda as diferentes destinações dos recursos públicos.

Tabela 13 - Despesas per capita em ordem decrescente

Salário per capita		Verba de Representação Per Capita		Viagens Per Capita		Verba de Gabinete	
Deputado	Senador	Deputado	Senador	Deputado	Senador	Deputado	Senador
Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	França	Chile	Brasil
Itália	Itália	Itália	EUA	Itália	Chile	EUA	Chile
França	França	França	França	França	Itália	Alemanha	França
Grã-Bretanha	México	Grã-Bretanha	Itália	Brasil	Brasil	Grã-Bretanha	EUA
Alemanha	Brasil	EUA	Grã-Bretanha	Grã-Bretanha		França	
Brasil	EUA	Alemanha	Brasil	Alemanha		Brasil	
México		Brasil	México	EUA			
EUA		México					

Fonte: Tabela 12. Elaboração do autor.

Em comparação com a Tabela 11, vê-se que o Brasil, no que diz respeito às despesas per capita com Salários, perde posições. O mesmo ocorre com as Verbas de Representação. Assim, quando repartidas por toda a população, ambas as despesas não se mostram tão abusivas, na comparação com os demais países da lista. No que diz respeito às despesas com Viagens, o mesmo ocorre. Ao levar-se em consideração o tamanho da população de cada país, as despesas do país com Viagens, tanto para Deputados como para Senadores, não se destacam entre os países da lista. Por fim, como já havia sido comentado na Tabela 10, as verbas de gabinete destacam-se entre todas, aumentando enormemente o total de despesas com os parlamentares brasileiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Legislativo, dentre os demais Poderes constituintes de um Estado democrático moderno, talvez seja o que represente a maior conquista popular e que proporcione a maior proximidade na relação Estado-Povo. Seja por seu corpo numeroso ou pela pulverização de interesses representados por parlamentares originários de diferentes camadas sociais e grupos étnicos, o Congresso Nacional – ou o Parlamento, em nações com sistema de governo parlamentarista –, em tese e à luz dos interesses daqueles que, via sufrágio, o compuseram, perscruta e cerceia as ações de um Poder Executivo que deve manter-se dentro dos limites daquilo que se entende por Democracia. É ele o primeiro alvo de qualquer ato despótico de um Executivo que almeja a instalação de um Estado que suprima as liberdades individuais e reprima quaisquer manifestações de interesse popular.

Herdeiro de um frugal conselho indulgente aos caprichos do Rei Absolutista, o Poder Legislativo teve no recrudescimento de sua participação na vida política e na consolidação de seu papel legislador as mudanças que acompanharam as alterações ocorridas na forma do Estado e em seu poder de governança ao longo da história e em direção à consolidação da isonomia dos Poderes.

Passando pelo Estado Liberal, o Estado Liberal-Democrático, o Estado do Bem-Estar Social e culminando com a promulgação, no Brasil, da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo teve aí sua apoteose e passou a dispor de prerrogativas legislativas e de artifícios constitucionais inéditos em sua história.

Conquanto os avanços obtidos e representados pela atual Carta Constitucional Brasileira, como o trabalho mostrou, diversos expedientes em posse do Poder Executivo, como as Medidas Provisórias, continuam a conferir a este último uma relativa primazia legislativa e ao Poder Legislativo um papel reativo no jogo político nacional. Um longo e relativamente recente período ditatorial certamente deixou suas marcas, e uma classe política parlamentar indulgente, como o trabalho mostrou via dados de aprovação dos projetos de Lei de origem Executiva – mesmo que por via ordinária –, talvez seja uma delas.

Uma idílica autonomia dos Poderes vê-se alquebrada por um jogo político que acaba por submeter uma classe altamente representativa dos interesses nacionais aos ditames de um Poder Executivo que, via distribuição ministerial, busca um apoio às suas demandas pela formação de uma base de apoio parlamentar.

Traçado esse cenário, o Poder Legislativo, e a arena de debates políticos representada pelo Congresso Nacional, torna-se altamente sensível às alterações do Poder Executivo e sua

dinâmica interna, assim como as despesas nela envolvidas, tornam-se consequência desta relação desbalanceada estabelecida entre ambos os Poderes.

À parte uma série de idiossincrasias da história política brasileira que estabeleceram as despesas com o Poder Legislativo nos patamares encontrados no início dos anos 90 e a partir dos quais toda uma evolução das mesmas foi analisada neste trabalho, tais como a transferência da Capital Federal para Brasília e os sobregastos com moradia e viagens dos parlamentares por ela acarretada – e refletida diretamente dentro das despesas representadas por cada Parlamentar sobre o bolso dos brasileiros –, assim como o aumento do corpo técnico de funcionários ligado ao Poder Legislativo que engrossa o volume de gastos com ele despendido, as despesas com o Congresso Nacional passam ao largo das evoluções demográficas brasileiras e seus possíveis impactos sobre a composição da classe parlamentar ou do crescimento da economia nacional e a distribuição de suas riquezas, apesar de a análise que considerou a evolução do Produto Interno Bruto brasileiro haver demonstrado uma tendência a uma queda, desde o início dos anos 2000, no peso das Despesas com a Função Legislativa sobre as riquezas nacionais. É, fundamentalmente, na dinâmica parlamentar e são nos trâmites entre as duas Casas e suas relações com o Poder Executivo que residem as causas das variações das despesas com o Poder Legislativo retratadas neste trabalho.

Talvez herança do período militar, uma relação clientelista estabelecida entre os Poderes Executivo e Legislativo cria um vínculo entre ambos e impacta as despesas públicas com os trâmites legislativos. A exiguidade do tempo de que o Poder Legislativo, representado por suas duas Casas, dispõe para deliberações a respeito das matérias originadas no Poder Executivo, ainda mais dispondo este do expediente dos regimes de urgência, gera um desequilíbrio ainda maior entre os Poderes e requer, ao Poder Legislativo, um corpo técnico mais dilatado – presente em suas comissões – para o processamento das informações pertinentes à matéria e expande o quadro de funcionários atribuído às atividades Legislativas e as despesas incluídas no âmbito da Função Legislativa.

A sensibilidade das despesas da Função Legislativa aos acontecimentos da vida política, mesmo que ligados exclusivamente ao Poder Executivo na figura do Presidente da República, retrata a presença massiva que este último tem sobre os trabalhos do Congresso Nacional.

Sendo o Congresso Nacional idealmente um retrato geral da população de um país, visto ser por esta escolhido e desta representante na forma de um microcosmo que põe, lado a lado, os mais diferentes interesses e anseios de uma população heterogênea, é natural supor que, para efeitos de uma comparação internações, a demanda por trabalhos, intensificada pela

tensão latente entre vertentes políticas dissonantes, seja proporção direta da heterogeneidade da população representada pelo Congresso Nacional - já que é nele que se dá o embate político – e talvez aí residam os ingredientes que, somados ao gigantismo legiferante do Poder Executivo e à necessidade de estabelecer sua governabilidade via coalizão política, explicam a posição do Brasil, no que diz respeito a seus gastos com o Poder Legislativo, frente à experiência internacional.

Este trabalho traçou, em seu Capítulo 4, um paralelo entre as Despesas Legislativas em nível Federal e a intensidade dos trabalhos, medido pelo número de Medidas Provisórias editadas pelo Poder Executivo e ao Congresso Nacional submetidas para deliberação, ou pelo número de Projetos de Lei submetidos ao escrutínio do Poder Legislativo por vias ordinárias, sejam de origem Executiva, Legislativa ou até mesmo Judiciária. Por mais que seja difícil estabelecer qualquer relação de causalidade, como o Capítulo 4 mostrou, há certas correspondências que foram destacadas. Há um pico recorrente de gastos no ano de 1997 – seja em valores absolutos ou relativos – e os últimos anos (2010-2012) são de contração nas despesas legislativas. Destarte, este é um assunto que não se encontra aqui encerrado, e que exige uma análise minuciosa das atividades legislativas e dos trâmites que as envolvem com vistas à determinação de uma relação direta entre estas e as despesas com a Função Legislativa.

As despesas envolvidas no jogo político, que se encontram à parte daquilo que é entendido como o vencimento mensal dos Parlamentares e que justamente por isso particularizam as despesas públicas com as atividades legislativas de cada país, possivelmente podem ser classificadas na categoria de Verbas de Gabinete, as quais englobam o montante de despesas do corpo de funcionários envolvido nos trabalhos legislativos. Dentre estes gastos, os Parlamentares Brasileiros, como mostrado pela Seção 4.4, estão entre os maiores da lista de países considerados. Entre os Deputados, tais despesas são as segundas maiores; entre os Senadores, são as maiores (em valores absolutos ou per capita). E é justamente aí que reside a principal diferença do Estado Brasileiro, no que concerne às despesas com a Função Legislativa, com relação à experiência internacional. É justamente nas particularidades dos trâmites políticos de uma República Federativa com traços historicamente paternalistas, que carrega o peso de uma política clientelista nas mais diferentes esferas, onde se encontra a explicação para o peso que o Poder Legislativo tem sobre o bolso do povo brasileiro que ele tem a prerrogativa constitucional de representar.

REFERÊNCIAS

ALZIRA, A.A.; DIAS, J.L.M. (Orgs). **O futuro do Congresso brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANGÉLICO, F. (org.), **Parlamentares brasileiros são os que mais pesam no bolso dos cidadãos na comparação com sete outros países**, Transparência Brasil, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.excelencias.org.br/docs/CustosCongressistas.pdf>>. Acesso em: 27/10/2013.

BANCO MUNDIAL. **Population (Total)**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>>. Acesso em: 07/11/2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **20 anos do Impeachment**. Registro das Sessões, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>>. Acesso em: 04/11/2013.
> Acesso em: 05/11/2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Assembleia Nacional Constituinte 1987**. Biblioteca Digital. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8366>>. Acesso em: 11/11/2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Conheça a Câmara**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/layouts_conhecacamara_numero_deputados. Acesso em: 22/10/2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf
Acesso em: 18/10/2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jun. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm. Acesso em: 04/11/2013.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 31/10/2013.

BRASIL. Presidência da República, **Medidas Provisórias**, 2013. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Quadro/Quadro%20Geral.htm#posterioremc>. Acesso em: 13/11/2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Classificações Orçamentárias**. SIAFI, 2012. Disponível em:< <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020332>> Acesso em: 05/11/2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Despesas da União por Função – 1980 a 2012**. 2013. Disponível em:<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>. Acesso em: 14/10/2013.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil**. 2013. Disponível em:< <http://www8a.senado.gov.br/InfoViewApp/listing/main.do?appKind=InfoView&service=%2FInfoViewApp%2Fcommon%2FappService.do>>. Acesso em: 03/11/2013.

BOFF, S.O. **Reforma Tributária e Federalismo**, entre o ideal e o possível. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 21, n.1, abr/1991.

CINTRA, A.O.; LACOMBE, M. B. A Câmara dos deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A.O. (Orgs). **Sistema político brasileira: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p.123-133.

CONGRESSO EM FOCO (org.). **Quanto custa um Parlamentar?** 2009. Disponível em:< <http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/CustoParlamentar.pdf>>. Acesso em: 27/10/2013.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

FERREIRA, P.R. “Política e sociedade: as formas do Estado”. In: Nelson Dacio Tomazi (coord.). **Iniciação à Sociologia**. 2 ed. São Paulo: SARAIVA S.A. Livreros Editores, 2000.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GUARDIA, E.R. **Finanças Públicas: ensaios selecionados**. Brasília: Editora FUNDAP, 1997.

HOBBS, T. **O Leviatã**. Porto Alegre: Editora Martins Claret, 2001.

IBGE. **Estados@**. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php>>. Acesso em: 22/10/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Projeção da População**. 2013. Disponível em:< http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=Projecao_da_Populacao/R_evisao_2008_Projecoes_1980_2050/>. Acesso em: 15/10/2013.

IPEADATA. **PIB (preços 2012)**. Disponível em:< <http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 24/10/2013.

JAGUARIBE, H. **Sociedade, mudança e política**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LAFER, C. **O sistema político brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva S. A., 1975.

MILITÃO, E. **Deputado ‘custa’ pelo menos R\$ 99 mil e senador, R\$ 120 mil**. Congresso em foco (2010). Disponível em:<<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antteriores/deputado-custa-pelo-menos-r-99-mil-e-senador-r-120-mil/>>. Acesso em: 28/10/2013.

NETO, O.A. O executivo federal. In: AVELAR, L.; CINTRA, A.O. (Orgs). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p.123-133.

PESSANHA, Charles. “O Poder Executivo Federal e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: Teoria e Prática”. In: Luiz Werneck Vianna (org.). **Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte, Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

PRATES, A.A.P. Administração pública e burocracia. In: AVELAR, L.; CINTRA, A.O. (Orgs). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p.109-122.

RABAT, M.N. **Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra**. 2002. Consultoria Legislativa. Disponível em:< <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1384>>. Acesso em: 05/12/2013.

ROCHA, C. **Representação Proporcional na Câmara dos Deputados**. 2008. Monografia curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, Distrito Federal, 2008. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3568/representacao_proporcional_rocha.pdf?sequence=3>. Acesso em 05/11/2013.

TAVARES, M.C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

