

A ATUAÇÃO PARLAMENTAR DOS PARTIDOS DE ESQUERDA: LEGISLANDO PARA QUEM E EM NOME DE QUEM (1995-1999)?¹

Maria Lúcia R. de Freitas Moritz ²

Resumo. Este trabalho tem por objetivo analisar a atuação dos partidos brasileiros de esquerda em um contexto de democracia recente, especificamente no decorrer do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Para levá-lo a efeito, tomou-se como instância de ação desses partidos políticos o Congresso Nacional, especialmente, a produção legislativa dos seus deputados federais entre os anos de 1995 e 1999, período correspondente a 50ª legislatura. O interesse por este objeto de estudo encontra duas justificativas: a) a redemocratização brasileira, momento em que o Poder Legislativo retomou e/ou adquiriu importantes funções, ao mesmo tempo em que manteve a maioria dos poderes legislativos do Executivo, adquiridos no decorrer dos governos autoritários e; b) a conjuntura política, ou seja, os partidos de esquerda frente a um governo de perfil neoliberal. A partir da análise do referido material empírico, buscar-se-á o entendimento sobre um rol de questões, tais como: as proposições apresentadas pelas siglas de esquerda convergiam para um assunto específico ou se dispersavam por vários temas? Os seus parlamentares legislaram para quem e em nome de quem? Busca-se assim, aprofundar o estudo sobre a atuação das esquerdas na esfera parlamentar e os embates travados por essas siglas em um determinado momento histórico.

Palavras-chave. Democracia brasileira, partidos de esquerda, poder legislativo, deputados federais, produção legislativa.

¹ O presente texto é uma versão adaptada do terceiro capítulo da minha tese, intitulada **Vozes da oposição**: os partidos de esquerda e o primeiro Governo Fernando Henrique (1995 – 1999), defendida junto ao PPG Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em junho de 2006, sob a orientação da professora Dra. Céli Regina Pinto.

² Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Professora do Departamento de Ciência Política da UFRGS.

The parliamentary performance of the left-wing parties: legislating to and in the name of whom (1995-1999).

Abstract. The purpose of this paper is to analyze the performance of the Brazilian left-wing parties in a recent democratic context, especially during the first term of president Fernando Henrique Cardoso. To take it into effect, the instance of action of these parties in the Congress was used, especially its representatives' law production from 1995 to 1999, during the 50th legislative period. The interest about this subject has two justifiable reasons: a) the Brazilian redemocratization, when the legislative branch resumed and/or acquired important functions, at the same time that kept the majority of the executive legislative branch, acquired during the authoritarian governments and; b) the political situation, that means, the left-wing parties facing a neoliberal oriented government. Starting from the analysis of the empirical material, the understanding of many questions will be searched as: were the proposals shown by the left-wing parties leading to a specific subject or went around through various other different subjects? Who were their congressmen legislating to and in the name of whom? Through this way, this paper has the aim of deeping the study about the performance of the left-wing in the Congress sphere, and the shocks faced by these parties in a definite historic moment.

Key-words. Brazilian democracy, left-wing parties, congress, representatives, law production

1 Introdução

Este trabalho é um estudo de caso sobre a atuação dos partidos brasileiros de esquerda na Câmara dos Deputados, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999). O interesse por este objeto de estudo encontra duas justificativas: a) a redemocratização brasileira, onde o Poder Legislativo retomou e/ou adquiriu importantes funções, ao mesmo tempo em que manteve a maioria dos poderes legislativos do Executivo adquiridos no decorrer dos governos autoritários; e b) a conjuntura política, ou seja, os partidos de esquerda frente a um governo de perfil neoliberal. Geralmente os estudos de caso lidam com inferências descritivas e este manterá esta característica, buscando responder a um rol de questões, tais como: as proposições apresentadas pelas siglas de esquerda convergiam para um assunto específico ou se dispersavam por vários temas? Seus parlamentares legislaram para quem e em nome de quem? Busca-se assim, aprofundar o estudo sobre a atuação das esquerdas na esfera parlamentar, e os embates travados por essas siglas em um determinado momento histórico.

Neste trabalho, pretende-se explorar e testar as seguintes hipóteses:

- a) PT e PCdoB assumiram um perfil de especialista, concentrando suas proposições no tema “mundo do trabalho” e áreas afins;
- b) PDT, PPS, PSB e PV assumiram um perfil generalista, isto é, elaboraram proposições distribuídas entre diversos temas;
- c) PT e PCdoB, partidos de viés classista, legislaram defendendo interesses da classe trabalhadora que visavam distribuir benefícios concentradamente;
- d) PDT, PPS, PSB e PV, agremiações menos vinculadas aos movimentos sociais, formularam propostas que visavam distribuir benefícios dispersos;

Para levar a efeito este estudo, este foi dividido em três partes. Na primeira, vai se discutir a distinção ideológica esquerda x direita. Na seção seguinte, será apresentado um breve panorama do funcionamento do Poder Legislativo brasileiro. Na terceira e última parte, analisar-se-á a produção legislativa dos parlamentares de esquerda na 50ª legislatura (1995-1999).

2 Distinção esquerda x direita

Não se pretende aqui fazer uma exaustiva discussão em torno da distinção esquerda x direita. O que importa reter neste momento é que, apesar do debate recente em torno do desaparecimento desta diferenciação ideológica, assume-se aqui a sua manutenção, mesmo que ela possa ser considerada generalizante e limitativa. Desde a sua origem casual às vésperas da Revolução Francesa até a atualidade suas noções não se mantiveram as mesmas.

Seguindo o exemplo de outros cientistas políticos que estudam o Brasil (KINZO, 1988; MAINWARING et al, 2000) os critérios aqui adotados para caracterizar os partidos políticos brasileiros são suas posições programáticas. Tomando-se por base as votações nominais ocorridas no Congresso Nacional, em período recente, constata-se que os partidos brasileiros demonstram posicionamentos distintos em torno de temas políticos, econômicos e sociais. Conforme destacou Mainwaring et al (2000), durante a ditadura militar a principal marca distintiva entre os dois blocos era em torno da defesa da democracia. No período subsequente, a partir de 1985, as questões relacionadas ao autoritarismo x democracia diminuíram. Quando da Assembléia Nacional Constituinte, o principal recorte foi o posicionamento dos

partidos políticos no tocante aos “entulhos autoritários” como, por exemplo: a) revogação automática de todos os decretos secretos com a promulgação da nova Constituição; b) limite máximo de 30 anos para o arquivamento de documentos secretos; c) restituir as aposentadorias aos militares cassados sob o regime autoritário; dentre outros. Estas questões-chaves foram mais apoiadas pelos partidos não-conservadores.

O debate que marca os anos 90 dá-se em torno do papel do Estado *versus* mercado. Os partidos conservadores defendendo o enxugamento do Estado, redução dos gastos públicos, privatização e a abertura ao capital estrangeiro, enquanto que os partidos de esquerda mostrando-se contrários a essas medidas. Para Mainwaring et al (2000) é em torno das questões econômicas que reside a diferenciação entre esquerda x direita. Estes priorizam o econômico em detrimento de medidas sociais. A partir desses critérios, pode-se atualizar o quadro partidário brasileiro pós-1988, distribuindo da seguinte maneira os partidos políticos ao longo do tradicional *continuum* ideológico:³ esquerda (6): PCdoB, PDT, PPS, PSB, PT e PV; centro (2): PMDB e PSDB; direita (9): PPR/PPB/PP, PTB, PFL, PL, PSC, PRN, PMN, PSD e PRP. É em torno das seis siglas de esquerda anteriormente citadas, mais especificamente sua produção legislativa, que consiste o objeto de análise do presente estudo.

3 *Modus operandi* do legislativo brasileiro

Com a nova Constituição de 1988, o papel do Poder Legislativo passou por uma revalorização. Seja porque readquiriu prerrogativas outrora perdidas, seja porque outras foram conquistadas. O resultado deste processo de revitalização é que, desde a redemocratização, em especial durante a década de 90, o legislativo brasileiro recuperou sua centralidade nos trabalhos da área da Ciência Política, transformando-se em objeto de análise de inúmeros estudos (ALMEIDA e MOYA, 1997; AMES, 2003; AMORIM NETO, 2000, 2004; AMORIM NETO e SANTOS, 2001 e 2003; CARVALHO, 2003; CASTRO SANTOS, 1997; CINTRA, 2004; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1994, 1995, 1996, 1999; LEMOS, 2001, 2002; MAINWARING, 1993; NICOLAU 1996, 2000; PEREIRA e MUELLER, 2000 e 2002; PESSANHA, 1997, 2002; RANULFO, 2000; SANTOS, 1997, 1998, 2000, 2001, 2003; SCHMITT, 1999). É dentro desta “nova onda” de trabalhos sobre o legislativo que

³ A distribuição ideológica dos partidos toma apenas as siglas que delinham representação parlamentar no Congresso Nacional no ano de 1995.

este estudo se insere, lançando um olhar específico sobre um determinado grupo: os partidos de esquerda.

O interesse em estudar a bancada das esquerdas na Câmara dos Deputados, na 50ª legislatura, está diretamente relacionado ao quadro geral emergente da eleição nacional de 1994. Neste pleito, o candidato da coligação de centro-direita (PSDB - PFL - PTB) sagrou-se vitorioso (54,3%), ainda no primeiro turno, obtendo o dobro da votação da principal candidatura da esquerda, Lula da Silva (27%).⁴ Logo depois de empossado na Presidência da República, Fernando Henrique encaminhou, para apreciação do Congresso Nacional, um conjunto de propostas visando modificar o perfil do Estado brasileiro. Entre as medidas da agenda governista constavam: a continuidade do programa de estabilização econômica, um rol de privatizações, a abertura ao capital estrangeiro e uma variedade de reformas, tais como: administrativa, previdenciária, tributária, política e do Judiciário. Foi em torno deste pacote reformista que se estabeleceu o principal debate público entre os dois blocos ideológicos. De um lado, o bloco da situação defendendo as propostas voltadas para o mercado e, de outro lado, a bancada das esquerdas apresentava-se a favor do *status quo* e do estatismo.

Antes de avançar na análise do material empírico a que se propõe o presente estudo, é interessante resgatar o funcionamento do Congresso Nacional visando compreender o *modus operandi* da instituição para a qual os representantes brasileiros são eleitos. O legislativo brasileiro segue o modelo bicameral, do qual fazem parte o Senado federal e a Câmara dos Deputados, que juntos formam o Congresso Nacional. Tanto o Senado como a Câmara dos Deputados desempenham funções próprias, conservando uma relação de complementariedade. Apesar das prerrogativas de cada instituição, sua estrutura funcional é bastante semelhante. Cada uma das duas casas adota o critério partidário na distribuição de direitos, ou seja, os cargos diretivos são distribuídos proporcionalmente entre os partidos conforme o peso eleitoral de suas bancadas. Neles estão incluídos postos de suma importância da burocracia legislativa, a Mesa Diretora (MD), a liderança partidária e as comissões permanentes (CP). Por sua condição minori-

⁴ Os demais candidatos à Presidência da República em 1994 foram: Enéas/PRONA (7,4%), Quéricia/PMDB (4,4%), Brizola/PDT (3,2%), Amin/PPR (2,7%). Outros dois candidatos não atingiram 1% dos votos.

tária, 21,8% dos assentos na Câmara dos Deputados, os partidos de esquerda estiveram praticamente ausentes da Mesa Diretora.⁵

Internamente ao Congresso Nacional, a atividade parlamentar é bastante diversificada e não se restringe a discursar e votar em plenário, mas ela desdobra-se em várias frentes. Desde a participação nas comissões permanentes e temporárias, passando pela atuação na relatoria de projetos, fiscalização dos atos do Executivo, até a apresentação de emendas orçamentárias e a formulação de proposições, estas últimas, objeto de análise no presente estudo. Os representantes no parlamento brasileiro – tanto os deputados federais como os senadores – podem encaminhar uma variada gama de proposições legislativas.⁶ Conforme define o artigo 100 do Regimento Interno, *proposição é toda a matéria sujeita à deliberação da Câmara*. Elas consistem em oito tipos, a saber:⁷ proposta de emenda à Constituição (PEC), projeto⁸, emenda, indicação (INC), requerimento – por exemplo, pedido de CPI (RCP) ou de convocação de Ministro (RQC),⁹ recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle (PFC).

O estudo da produção legislativa requer a definição de alguns parâmetros que permitam categorizá-las objetivamente, sem, entretanto, perder de vista a riqueza da sua diversidade. Esta necessidade é decorrente não só da sua natureza bastante diversificada, conforme foi referido acima, bem como do grande volume de propostas legais apresentadas. Ao todo foram 4.139 matérias de autoria dos parlamentares das esquerdas, no decorrer da 50ª legislatura. Os critérios aqui adotados correspondem a três diferentes dimensões de análise – ação, abrangência e assunto – que ajudarão a compor uma tipologia das proposições e serão detalhados no último item.

⁵ No biênio 1995-1996, o PDT ocupou a quarta suplência de Secretário e para o biênio seguinte, o PT indicou o terceiro Secretário da Mesa e coube ao PDT ocupar a suplência de primeiro Secretário.

⁶ No Anexo 1, consta a lista completa de todos os tipos de proposições apresentadas pelos parlamentares da oposição durante a 50ª legislatura.

⁷ No caso do Senado Federal, existe uma pequena variação. No artigo 211 do RI estão previstos seis os tipos de proposições legislativas: 1) propostas de emenda à Constituição, 2) projetos (de lei, de decreto legislativo e de resolução), 3) requerimentos, 4) indicações, 5) pareceres, 6) emendas.

⁸ De acordo com os art. 109 do RI, os projetos podem ser de lei ordinária ou complementar, decreto legislativo ou de resolução, além de proposta de emenda constitucional.

⁹ Os requerimentos podem ser de vários tipos. Para os fins deste trabalho interessam apenas três, a saber: a) RIC – requerimento que solicita informação a Ministro de Estado; b) RQC – requerimento da Câmara dos Deputados que convoca Ministro) e, c) RCP – requerimento que solicita formação de CPI.

4 Perfil dos parlamentares de esquerda

Esta seção tem por objetivo descrever o perfil dos parlamentares que compunham a bancada das esquerdas, eleita em 1994. Neste ano, esses partidos elegeram 112 deputados federais, assim distribuídos entre as legendas: PT (50), PDT (33), PSB (16), PCdoB (10), PPS (2) e PV (1). Entretanto, o peso eleitoral das esquerdas não se mantém no decorrer da 50ª legislatura: entre 1995 e 1997, 13 destes deputados federais migram em direção à base governista, principalmente os representantes do PDT.¹⁰

Partindo-se da análise de duas variáveis demográficas - sexo e escolaridade - constata-se que o Poder Legislativo brasileiro era majoritariamente um universo masculino: 92,6% dos assentos na Câmara dos Deputados eram ocupados por homens. Não se pretende aqui fazer uma discussão em torno da sub-representação política das mulheres no Brasil. Mas os dados citados não deixam de chamar a atenção, pois eles explicitam o quanto o campo da política continuava sendo uma atividade quase inacessível a elas, apesar das várias conquistas desse gênero ao longo do século XX.¹¹ Se na Câmara Federal as parlamentares detinham 7,2% das vagas, entre os partidos de esquerda os números eram um pouco mais favoráveis a elas: no interior desta bancada as deputadas ocupavam 12,1% das cadeiras, mas mesmo assim muito longe de expressar a proporção feminina na sociedade brasileira.

Tomando-se os índices nacionais de escolaridade e comparando-o com a realidade encontrada no interior do Parlamento, constata-se que também aí não havia correspondência com o nível de escolarização dos brasileiros em geral. Na Câmara dos Deputados, é bastante elevada a taxa de escolaridade: 84,2% dos representantes possuíam diploma de curso superior ou freqüentaram a universidade. O que os dados revelam é que, do ponto de vista do acesso ao sistema educacional, a representação política no Brasil apresenta um alto grau de eliti-

¹⁰ A partir desta movimentação, optou-se por excluir os representantes que mudaram de agremiação durante o ano de 1995. Sendo assim, a construção do perfil parlamentar tomou como referência os 104 titulares das vagas.

¹¹ A enorme distorção entre o índice de mulheres no país e seu peso no interior das instâncias parlamentares sinalizava a necessidade urgente de medidas que viessem reverter esta situação tão desfavorável às mulheres. Foi com este objetivo que, em 1995, foi instituída a Lei de Cotas (Lei nº 9100/95) de autoria da deputada petista Marta Suplicy, aprovada em setembro de 1995, normalizando as eleições municipais de 1996 e que obrigava os partidos políticos ou coligações partidárias a reservarem 20% das candidaturas à Câmara dos Vereadores para as mulheres. Esta lei também previa o aumento paulatino deste percentual até atingir 30% das listas partidárias em 2000.

zação, tendo na escolaridade um filtro que dificulta o acesso às instâncias representativas.

Analisando-se os dados no interior da bancada de esquerda percebe-se que no extremo correspondente a maior escolarização seu índice é mais elevado do que o conjunto dos congressistas: 87,5% dos deputados ingressaram no ensino superior. Por outro lado, também é entre os partidos da esquerda que se encontra um número maior de deputados com menor escolaridade 5%, enquanto no seu conjunto atingem apenas 1,6%. Mesmo constatando-se o caráter elitista dos representantes, tanto à esquerda como à direita, não se pode deixar de ressaltar que, no momento da competição eleitoral, ainda são os partidos de esquerda os mais permeáveis às candidaturas das mulheres e de membros com menos anos de estudo. Detalhando-se a variável escolaridade entre os representantes de esquerda, constata-se que entre seus deputados detentores de diploma universitário a preferência recai sobre as tradicionais formações: direito e medicina.

Partindo-se dos índices de escolarização encontrados entre os congressistas e traçando um paralelo com os dados do IBGE (1990), pode-se concluir que existe uma relação direta entre o “cardápio” oferecido aos eleitores e os eleitos para representá-los. Já que os filiados e dirigentes dos partidos possuem uma escolaridade mais elevada, isto acaba por refletir na lista partidária a ser oferecida aos eleitores e conseqüentemente, também têm reflexos na composição das bancadas partidárias. Talvez esteja nesta conclusão a explicação, mesmo que parcial, para os dados encontrados entre os representantes da 50ª legislatura.

O próximo item a ser abordado é a variável ocupação. Cabe aqui um esclarecimento: ela não dever ser entendida como sinônimo de profissão, mas sim, a forma pela qual os indivíduos obtêm seu sustento financeiro. Por exemplo, uma pessoa pode ter sua formação profissional em administração de empresas, mas o seu rendimento advém da atividade como bancário. Logo, com base naquela definição, ele será categorizado como bancário e não como um profissional liberal. Em vista desta diferença conceitual fica comprometido estabelecer um paralelo entre os representantes das oposições e o conjunto dos

parlamentares, em função dos dados biográficos apresentados pelas fontes consultadas indicarem somente a sua profissão.^{12 13}

Como já foi visto anteriormente, dentre os deputados federais da oposição detentores de diploma universitário, suas preferências eram os cursos de direito e medicina. Entretanto, quando se amplia a análise para a totalidade dos oposicionistas e busca-se identificar a forma como eles se inseriam no mercado de trabalho o cenário modifica-se. A atividade que aparece em primeiro lugar é o magistério (19,2%),¹⁴ seguida de advogados (17,3%) e médicos (10,6%). No gráfico 1, é possível visualizar as atividades profissionais desses deputados.

Alguns aspectos chamam a atenção nestes dados. O primeiro é que a maciça maioria dos representantes desempenhava atividades urbanas - quase 97%. Característica que vai ao encontro do berço da formação dos partidos de esquerda e da origem de suas votações: cidades de médio e grande porte, especialmente os grandes centros urbanos. Por exemplo, tomando-se os dois maiores partidos da esquerda, PT e PDT, constata-se que, no pleito de 1994, eles obtiveram suas melhores votações nos estados do Sul e do Sudeste, regiões economicamente mais desenvolvidas e mais urbanizadas. Dos 50 deputados eleitos pelo PT, 36 eram oriundos destas regiões, enquanto que os trabalhistas elegeram aí 23 dos seus 34 representantes.

O segundo aspecto, diz respeito à análise dos dados a partir de outro recorte: trabalhadores assalariados x trabalhadores autônomos. Quando se agrega as categorias ocupacionais identifica-se uma divisão quase equânime entre os dois grupos: os primeiros atingem 49,9%, enquanto que os autônomos somam 47,1%.¹⁵ Ainda neste último segmento, menos de 11% podem ser classificados, usando-se o jargão marxista, como “proprietários de meios de produção” ou empregadores responsáveis pelo assalariamento de outros.

Como explicar estes dados se, tanto no Brasil como na Europa, tradicionalmente a história dos partidos de esquerda está associada ao

¹² Nos dados biográficos dos deputados federais encontra-se a informação sobre “profissão”, onde as mais frequentes são: advogado (25,8%), professor (17,8%), empresário (14,1%), médico (10,5%), jornalista (4,9%), administrador de empresas (4,5%), agropecuarista (3,8%) e outros (18,6%).

¹³ No caso dos senadores os dados dizem respeito somente sobre sua profissão, sem que haja informação complementar sobre a sua atividade profissional. Por isso eles foram excluídos da análise.

¹⁴ Destes deputados, 9 afirmaram ser professores universitários e 11 responderam genericamente “professor”. In: **Deputados Brasileiros** – Repertório Biográfico (1995-1999)

¹⁵ A diferença para somar 100% é do grupo dos estudantes.

proletariado e ao fato deles se apresentarem como porta-vozes desta classe social? É necessário cautela para evitar-se conclusões precipitadas. A partir dos índices acima expostos, pode-se concluir que eles estão longe de serem tradicionais partidos de corte classista, pois a heterogeneidade na sua composição social não permite que eles se apresentem como a expressão de uma única classe social. Entretanto, os “trabalhadores” (assalariados ou não) continuam sendo a grande maioria dos eleitos pelos partidos de esquerda.¹⁶ Ao final do século XX, a mudança está na redefinição da classe trabalhadora, uma conceituação muito mais ampla do que aquela existente no século XIX.

A próxima característica a ser destacada é a variável filiação partidária, mais especificamente, número de filiações anteriores a conquista do mandato. Esta variável é particularmente relevante porque expressa, mesmo que parcialmente, o tipo de vínculo - mais estreito ou mais frouxo - que o representante tem com o seu partido. No caso dos partidos de esquerda, os dados revelam um índice elevado (57,7%) de parlamentares que não possuíam outras filiações quando da sua eleição em 1994.

É interessante destacar que o processo de identificação partidária está estreitamente ligado ao fator tempo. Ou seja, ela é fruto do acúmulo de experiência eleição após eleição. Particularmente no caso brasileiro, a variável temporal fica comprometida, pois, ao longo dos 117 anos de história republicana, o país vivenciou diversas rupturas: oscilando entre períodos de autoritarismo e de governos democráticos; e seu sistema partidário teve sete formações diferentes.¹⁷ O quadro 1 detalha a distribuição da variável filiação partidária entre os representantes da esquerda.

É opinião corrente e muito divulgada pela mídia, que os congressistas possuem laços partidários muito frouxos e que eles trocam de legenda com muita frequência. Esta constatação foi parcialmente verificada empiricamente. Sob esta ótica, a situação pode ser agravada pela legislação eleitoral brasileira que não proíbe e nem pune aqueles que mudam de agremiação na vigência do mandato ou ainda, é bastan-

¹⁶ Ao estudar os militantes petistas, César - op. cit. - identificou a seguinte distribuição na sua ocupação: 67,3% trabalhadores assalariados, 12,8% de trabalhadores autônomos, 11,1% proprietários e 8,7% declararam-se estudantes/donas-de-casa/aposentados/desempregados.

¹⁷ Durante a 1ª República os partidos eram regionais, depois no período pós-revolução de 30 se nacionalizaram, no Estado Novo as legendas foram extintas, retornaram na redemocratização a partir de 1946, depois com o Golpe Militar foi instituído o bipartidarismo, em 1979 a reforma partidária reintroduziu o pluripartidarismo e em 1985, os partidos comunistas deixaram de ser proibidos.

te permissiva à criação de novos partidos. No entanto, essa opinião não pode ser generalizada e nem se aplica às siglas de esquerda.

Pelos dados expostos no quadro 1, observa-se que a opinião pública e a realidade empírica estão em vias opostas, pois são minoritários os deputados que haviam passado por outros partidos (42,3%) e destes, a grande maioria (61,4%) trazia na sua bagagem a experiência de apenas mais uma filiação partidária.

Comparando-se esses dados com o histórico dos 13 deputados da bancada da esquerda que se transferiram para outros partidos entre 1995 e 1999, percebe-se que apenas dois não haviam passado por outras agremiações partidárias, além da legenda sob a qual se elegeram em 1994. Os demais traziam em sua trajetória política, em média, duas ou três filiações anteriores. Ou seja, a manter-se a tendência dos infieis, muito provavelmente eles repetiriam seu comportamento.

Não é o objetivo deste trabalho discutir o por quê da infidelidade partidária ou seus efeitos - nefastos - sobre o sistema partidário, dentre eles a disseminação de “siglas de aluguel”, conforme apontou Mainwaring (1991), ou a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, indicada por Nicolau (1996). Entretanto, os dados acima não permitem que esta idéia se generalize para as siglas de esquerda durante a 50ª legislatura. O que se encontrou foi que apenas dois dos 13 parlamentares migrantes abrigaram-se em “partidos de aluguel”; os demais optaram por legendas de peso no cenário partidário - principalmente PSDB, PFL e PMDB.

Depois de analisar o item filiação partidária, o próximo aspecto é saber se os deputados federais eram estreantes ou antigos na vida parlamentar. Três variáveis ajudam a compor este perfil: cargos anteriores, idade e número de mandatos.

Iniciando com a variável idade, pois ela está intrinsecamente relacionada com o momento da conquista da vaga no Congresso Nacional. A partir das fontes pesquisadas, calculou-se a idade-média dos parlamentares quando da sua eleição em 1994. Os deputados tinham, em média, 46 anos. Se for feito o recorte de gênero, constata-se que existia uma diferença de mais de seis anos entre a idade-média das deputadas (50,5 anos) e dos homens (44,2 anos). Ou seja, as mulheres conquistam mais tardiamente uma cadeira na Câmara dos Deputados, do que os seus pares do sexo masculino. Esta tendência desvantajosa para as mulheres se observa em várias instâncias da representação polí-

tica.¹⁸ Fazendo-se outro cruzamento - idade x partido - constata-se que a bancada de menor idade-média era a do PCdoB (40 anos) e a mais velha era a do PDT (47,2 anos).¹⁹

Quando tomamos a ocupação de cargos anteriores à conquista da vaga em 1994, têm-se que 63,5% dos deputados tinham experiência em cargos públicos, onde a maioria havia passado pelo Poder Legislativo.

Fazendo-se o cruzamento entre as duas variáveis - idade x cargos públicos - constata-se que dois em cada três deputados traziam consigo uma experiência na vida pública. Isto nos permite inferir que existe uma longa trajetória a ser percorrida pelos candidatos dos partidos de esquerda até a obtenção de um assento na Câmara dos Deputados. Os dados do Quadro 2 indicam que 28 dos recém-eleitos ocuparam dois ou mais cargos antes de terem sucesso na conquista de uma vaga como deputado. Enquanto outros 38 também tiveram experiência em um posto político anteriormente.

A trajetória política percorrida pelos deputados federais permite concluir que, no campo da esquerda, é reduzido o espaço para *outsiders* se lançarem. Entretanto, esta não é uma regra para o conjunto dos parlamentares, segundo os resultados obtidos por Marengo sobre “carreiras políticas” ao longo de oito legislaturas:

a parcela de representantes que chegam à Câmara após uma longa carreira prévia vem registrando acentuado declínio, caindo de 30,4% em 1946 (...) para apenas 9,6% em 1994. Tendência oposta se verifica entre os outsiders, que conquistam sua cadeira após breve tempo, não superior a quatro anos de atividade política (...) (MARENCO, 1997, p. 90).

Introduzindo o último aspecto sobre a vida política dos representantes das siglas da esquerda refere-se ao fato de eles serem novatos ou experientes no Congresso Nacional: observou-se que 55,8% dos deputados estava estreando na Câmara dos Deputados. Em contrapartida, menos de 20% podiam ser considerados legisladores “experientes”, pois no pleito de 1994 haviam conquistado seu terceiro mandato ou mais. Entre estes, havia seis deputados cuja trajetória no Parlamento

¹⁸ Em estudo feito sobre as vereadoras gaúchas eleitas em 1996, indicou que a sua idade-média era de 42,5 anos (PINTO, 2000).

¹⁹ Aqui não se está considerando a “bancada” do PV que tinha apenas um deputado com 53 anos.

brasileiro remonta ao período do bipartidarismo. Esses dados constam do Quadro 3.

Fazendo-se uma análise interna aos partidos, nota-se que a bancada petista é a que concentra a maioria dos novatos (61,2%). O Partido dos Trabalhadores apresenta este traço desde meados da década de 80, mas vem diminuindo a cada legislatura.²⁰ Socialistas e trabalhistas dividem-se meio a meio entre estreantes e experientes. Já os partidos de orientação comunista possuem bancadas com representantes com mais tempo de experiência.

5 A produção legislativa dos deputados de esquerda

Freqüentemente o Congresso brasileiro é retratado de forma pejorativa pela mídia nacional. Por exemplo, inoperante, clientelista e demagógico são alguns dos qualificativos que lhe são atribuídos. Também, junto à opinião pública, sua imagem é bastante negativa: em pesquisa de opinião realizada no final de 2001 sobre a “confiabilidade das instituições brasileiras”,²¹ a Câmara dos Deputados e o Senado não aparecem bem cotados, obtendo 3% e 2%, respectivamente, das preferências dos entrevistados. De outro lado, entre as instituições que gozam de maior confiança: 24% dos respondentes citaram as Forças Armadas, 16% a imprensa e 11% o Poder Judiciário. Entretanto, recentes estudos sobre o legislativo brasileiro não corroboram esta imagem negativa, ao contrário, os dados apurados vão em outra direção. Por exemplo, tomando como referência a produção legislativa dos congressistas, Figueiredo e Limongi (1994, 1999) identificaram 5.815 proposições parlamentares no decorrer da 48^a legislatura (1987-1990).²² Também Novaes (1994) constatou uma elevada atividade legislativa na Câmara dos Deputados. Entre 1989 e 1991, ele identificou 6.601 projetos de autoria dos deputados federais. Como já foi destacado anteriormente, durante a 50^a legislatura, somente os seis partidos de esquerda protocolaram 4.139 propostas.²³

²⁰ De acordo com Marengo (1997), em 1986, o PT tinha 81,1% da sua bancada de novatos, em 1994 este índice diminuiu para 74%.

²¹ Pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Sensus, em outubro de 2001, e citada por Octávio Amorim Neto e Fabiano dos Santos (2002).

²² Esses autores salientam que esta não é uma característica exclusiva do parlamento brasileiro. Comparando com a realidade do Congresso norte-americano, tem-se que lá seus deputados propuseram 8508 matérias legais entre os anos de 1987 e 1989. Eles extraíram esses dados de Davidson e Oleszek (1990).

²³ Abdo Baaklini (1993) encontrou dados bastante significativos ao analisar o trabalho legislativo na Câmara dos Deputados entre 1960 e 1966. Ele identificou 728 projetos apresentados pelos parlamentares no ano de 1960 e em 1963 foram 1244 proposições. Em contraste, nos dois

Os números acima expostos podem ser tomados como reveladores de três aspectos: a) comprovam que o Congresso brasileiro e os parlamentares são bastante ativos; b) mostram que os congressistas cumprem com uma de suas principais funções constitucionais, qual seja, a de legislar e; c) revelam que, a cada legislatura, vem crescendo a produção legal dos deputados e senadores, o que pode ser interpretado como uma paulatina retomada, por parte do Poder Legislativo, da sua prerrogativa como formulador de políticas públicas. Estas constatações levam a refutar, por falta de respaldo empírico, a opinião corrente de que “não se trabalha no Congresso Nacional”, especialmente quando são analisados os últimos 18 anos do Legislativo brasileiro.

A quantidade de proposições apresentada pelos parlamentares de esquerda permite afirmar que eles foram bastante produtivos no decorrer da 50^ª legislatura. Entretanto, mais importante do que esta constatação numérica, interessa aqui analisar o conteúdo do seu “ativismo” dentro de um marco mais amplo, qual seja, as três dimensões de análise anteriormente citadas – ação, abrangência e assunto.

A partir da análise do material empírico, detecta-se que a dimensão denominada “ação” desdobra-se em dois grupos: aquelas proposições de caráter fiscalizador e um outro conjunto em que predomina o aspecto propositivo. Foram enquadradas como matérias propositivas: os projetos de lei (PL), de lei complementar (PLP), de resolução da Câmara dos Deputados (PRC), além das propostas de emenda constitucional (PEC) e as indicações (INC).²⁴

Fazem parte das proposições definidas como fiscalizadoras, os requerimentos, especificamente aqueles que solicitam informações aos ministros de Estado ou aqueles que os convocam para depor na Câmara Federal, respectivamente RIC e RQC, ou ainda, aqueles que solicitam formação de CPI (RCP). Além destes, as propostas de fiscalização e controle (PFC), os projetos de decreto legislativo (PDC)²⁵ e a solicitação de informações ao Tribunal de Contas da União sobre atos do Poder Executivo (SIT), estão incluídas neste grupo.

Quanto às outras duas dimensões analíticas – abrangência e assunto – seu enquadramento surgiu da leitura das ementas das matérias

anos subsequentes à ascensão dos militares ao poder, ocorreu um declínio na apresentação de matérias: em 1965 foram 593 e em 1966 apenas 159.

²⁴ O artigo 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados define “indicação” da seguinte maneira: “é a proposição através da qual o deputado sugere a outro Poder a adoção de providências”.

²⁵ Conforme estabelece o RI, artigo 109, o projeto de decreto legislativo visa regular matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção presidencial.

legais, o que permitiu a identificação dos seus conteúdos e, a partir daí, elas foram classificadas em cada uma das categorias. Para o item “assunto”, foram levantadas as palavras-chave de cada proposição, permitindo estabelecer 12 categorias: 1) política, 2) economia e tributação, 3) social, 4) mundo do trabalho, 5) saúde e previdência, 6) cultura, ciência e tecnologia,²⁶ 7) institucional,²⁷ 8) administrativa, 9) infraestrutura,²⁸ 10) ecologia, 11) questão da terra e 12) homenagens.

No tocante à classificação das proposições segundo a “abrangência”, foram utilizadas as mesmas cinco categorias já estipuladas por Amorim Neto e Santos (2002, p. 96), a saber: nacional, regional, local, setorial e individual. Esses autores definiram-nas da seguinte maneira:²⁹ a) “nacional”: “aquelas que regulem assuntos que afetem indiscriminadamente o conjunto de cidadãos do país ou de regiões, estados e municípios”; b) “regional”: “aquelas que regulem temas ou transfiram recursos a um ou alguns estados ou a uma ou algumas regiões do país”; c) “local”: “lei que dê benefícios a um ou alguns municípios”; d) “setorial”: “regula ou beneficia um determinado setor da economia nacional ou ramo de atividade profissional”; e) “individual”: “beneficia apenas um ou poucos indivíduos”.

Sabe-se de antemão que sempre que se busca algum tipo de classificação corre-se o risco de ser limitador ou pode-se cometer equívocos. Por exemplo, uma determinada proposição pode ser enquadrada em mais de um tópico quanto a sua abrangência ou assunto. Tomando-se como exemplo o enquadramento segundo a abrangência: em uma primeira leitura, uma matéria legal pode ser categorizada como regional, mas a curto ou médio prazo, seu impacto também será sentido em âmbito nacional. Ou ainda, medidas de cunho localistas podem repercutir regionalmente. O mesmo pode acontecer com o critério assunto. Apesar de ele ser auto-evidente, em algumas situações, pode ocorrer da proposição abordar áreas distintas. Exemplificando, um projeto de lei que visa normatizar a greve no serviço público. Esta proposição poderia ser triplamente codificada: como uma categoria

²⁶ Neste item, estão incluídas as áreas de educação e de desporto.

²⁷ Refere-se às questões internas ao Poder Legislativo.

²⁸ Esta categoria envolve os seguintes itens: transporte, telefonia, energia elétrica e saneamento.

²⁹ Octávio Amorim Neto e Fabiano dos Santos, em seu artigo intitulado “A Produção Legislativa do Congresso – entre a paróquia e a nação”, ao analisarem a produção legislativa nacional (entre 1985 e 1998) estabeleceram dois critérios para tipificá-las, a saber: abrangência e o assunto, a primeira desdobrada em cinco categorias e a segunda em oito itens. Neste capítulo tomou-se como referência as cinco categorizações criadas pelos autores adaptando-a para o objeto de estudo em questão.

política ou administrativa ou do mundo do trabalho. Como fica evidenciado, em alguns momentos, lidar com as variáveis abrangência e assunto pode ser um pouco mais problemático do que se poderia supor à primeira vista. Para dirimir esse tipo de impasse, sem fugir da objetividade dos critérios estabelecidos, optou-se por uma solução bastante simples: interpretar a intenção inicial do legislador ao fazer sua proposição. Esta referência foi adotada para realizar as duas classificações dos projetos, assim, mantém-se o mesmo tratamento para ambas as variáveis e evita-se qualquer eventual ambigüidade, o que poderia resultar no comprometimento da objetividade dos critérios aqui estabelecidos.

Os mais recentes estudos sobre o legislativo brasileiro tiveram como fonte empírica as votações nominais e procuraram analisar as leis aprovadas no Congresso Nacional, tendo como preocupação, entre outros, os seguintes itens: a sua origem (Executivo ou Legislativo ou Judiciário), seu tempo de tramitação, as áreas contempladas e seu grupo-alvo.³⁰ Neste estudo, foi trilhado um outro caminho buscando-se atingir os seguintes objetivos: a) identificar se os partidos de esquerda legislam com base em interesses nacionais, regionais ou locais; b) analisar se as propostas desses parlamentares possuem um caráter setorial ou individual e; c) levantar os temas priorizados por eles quando da elaboração de suas leis.

Conforme os dados levantados, os partidos de esquerda e que também faziam oposição ao Governo Fernando Henrique concentraram quase todos os seus esforços, quando da apresentação de matérias legais, em duas frentes de atuação: fiscalização e proposição. Ambas permitiram às agremiações partidárias delimitar o seu espaço político na arena legislativa – oposição x situação – e afirmar sua agenda programática. A partir da análise do material empírico, identificou-se que as seis siglas de esquerda dividiram sua ação legislativa de forma muito equitativa entre os dois grupos: 48,5% de propostas fiscalizadoras e 48,3% de matérias propositivas. No Quadro 4, aparece a distribuição das proposições fiscalizadoras e propositivas por partido.

Se, por um lado, os dados expostos acima apresentam uma divisão praticamente igual entre as propostas fiscalizadoras e as propositivas, por outro lado, internamente a cada um destes dois grupos de proposições, observa-se um comportamento diferenciado dos partidos. Por exemplo, PT, PCdoB e PV formavam um bloco partidário que

³⁰ Está-se referindo aqui às obras dos seguintes autores: Ames (2003), Amorim Neto e Santos (2002), Carvalho (2003), Figueiredo e Limongi (1999), Pereira e Müller (2001), Santos (2003)

apresentava um percentual maior de matérias fiscalizadoras, enquanto que PDT, PSB e PPS formavam outro conjunto, aquele que se dedicara a iniciar mais propostas propositivas.

O Quadro 4 também mostra claramente a prioridade dada pelos parlamentares a alguns tipos específicos de proposições dentro dos dois grupos de produção legal. Aqui aparece o primeiro ponto em comum entre os partidos: dentre as propostas “fiscalizadoras”, a preferência de todos recaiu sobre os requerimentos que solicitavam informações aos ministros de Estado (RIC), merecendo destaque o volume de requerimentos apresentados pelo PT, PDT e PCdoB. Da imensa quantidade de RICs (1875) pode-se destacar dois exemplos muito elucidativos. Os dois deputados que mais lançaram mão destes recursos foram Arlindo Chinaglia e Luciano Zica, ambos do PT de São Paulo. Cada um apresentou, respectivamente, 117 e 101 RICs no decorrer dos seus mandatos.³¹

O deputado Chinaglia concentrou-se nas questões políticas, especialmente esteve preocupado em questionar os gastos da União com publicidade nos seus Ministérios. Ao todo, 20 ministros foram interpelados por ele. Outro interesse seu, foi a questão previdenciária, a qual, entre o final de 1997 até meados de 1998, ele dedicou-se com muito afinco a este tema. No decorrer deste período, sistematicamente, o deputado petista interpelou o Governo federal sobre os 500, 300 e 100 maiores devedores da Previdência Social, em cada uma das 27 unidades da federação. A escolha deste tema não se deu por acaso, mas porque justamente nesse momento se desenrolavam as discussões derradeiras em torno do projeto da reforma previdenciária, finalizada, nesta Casa, em maio de 1998.³²

Já o deputado Zica dedicou grande parte da sua produção legal a dois temas - política e infra-estrutura. Dentro dessas categorias, preocupou-se especialmente com a área petrolífera e com a estatal PETRO-

³¹ Estes representantes paulistas estão entre os mais produtivos na Câmara dos Deputados: Chinaglia apresentou, ao longo do seu mandato, 140 proposições e Zica protocolou 133. Além deles, apenas outros sete parlamentares atingiram o patamar acima de 100 propostas legislativas. São eles: os petistas José Fortunatti (100), Ana Júlia (103) e Paulo Paim (163), a pedetista Cidinha Campos (123) e os comunistas Jandira Feghali (143) e Inácio Arruda (137).

³² Logo no início do seu mandato, em meados de fevereiro de 1995, o presidente Fernando Henrique encaminhou o projeto da “Reforma da Previdência” à Câmara. Depois de uma longa tramitação, ele foi aprovado em maio de 1998, momento em que o Governo federal saiu derrotado em duas importantes cláusulas.

BRAS,³³ intimando o Poder Executivo, através do Ministério de Minas e Energia a prestar esclarecimentos sobre: 1) os níveis de estoque de petróleo e derivados; 2) os critérios para promoção de funcionários da PETROBRAS; 3) os petroleiros grevistas demitidos da Refinaria Presidente Bernardes/Cubatão; 4) os recursos recebidos pela PETROS da estatal petrolífera; 5) o uso de verba da PETROBRAS para pagamento de campanha publicitária do Governo federal; 6) a compra de petróleo pela estatal brasileira nas Ilhas Cayman; 7) a constituição de subsidiárias da PETROBRAS; 8) a comercialização de combustíveis e; 9) a estruturação e instalação da Agência Nacional de Petróleo (ANP). Todos estes requerimentos protocolados pelos dois deputados petistas foram encaminhados aos respectivos ministérios e, posteriormente, arquivados em definitivo.

Outro ponto em comum entre as siglas de esquerda refere-se às matérias propositivas, em que todos os partidos, em maior ou menor número, concentraram-se em apresentar projetos de lei (PL). Em segundo lugar, numa frequência bem inferior, aparecem as indicações (INC). Através delas, os parlamentares sugerem ao Poder Executivo a tomada de providências sobre determinado assunto. O grande volume de PLs apresentados (1362), novamente dificulta qualquer tentativa de particularizar a análise; entretanto, não impede que se apresente dois exemplos. Seguindo o critério adotado anteriormente, optou-se por destacar os deputados que mais iniciaram projetos de lei. Foram eles, respectivamente, Paulo Paim (PT/RS) e Serafim Venzon (PDT/SC).

Ao longo do seu mandato, o deputado Paim foi autor de 163 proposições e 66% delas, ou seja, 108 foram projetos de lei, os quais priorizavam as seguintes áreas: mundo do trabalho (29), previdência (26) e social (25). Isto possibilita enquadrá-lo como um representante do tipo “especialista” com interesse em distribuir benefícios concentradamente a dois grupos: aos trabalhadores e aos aposentados. Algumas de suas matérias legais versavam sobre: 1) a política nacional de salário mínimo, 2) punição àquele empregador que não registrar seu empregado, 3) gratificação natalina na forma de cesta básica, evitando a incidência de tributação, 4) reserva de vagas nas empresas para o trabalhador com mais de 45 anos, 5) elevação para até oito parcelas o seguro-desemprego, 6) justificar falta do trabalhador ao serviço, no dia do seu aniversário de nascimento, 7) redução da jornada de trabalho para 30h/semanais, 8) utilização do saldo do FGTS da conta do traba-

³³ O interesse do deputado Luciano Zica pela área petrolífera pode ser explicado por sua atividade profissional: ele era petroleiro e, até 1994, estava vinculado à Refinaria Planalto em Paulínia/SP.

lhador na sua educação ou de seus dependentes, 9) adicional de periculosidade aos trabalhadores em instituições psiquiátricas ou assemelhadas, 10) saque dos recursos do FGTS para o trabalhador adquirir o terreno para construção da casa própria, 11) estatuto do idoso.

Outro deputado responsável por um grande número de projetos de lei foi o catarinense Serafim Venzon. O pedetista iniciou 51 projetos de lei e mais de 1/3 deles foi dedicado à área de economia e tributação, os quais tratavam dos seguintes temas: 1) isenção de impostos à indústria moveleira, 2) pagamento integrado de impostos e contribuições das pequenas e microempresas, 3) regulamentação da comercialização do trigo e restrições a importação deste produto, 4) permissão às pessoas físicas e jurídicas, deduzir do imposto de renda doação feita a entidades filantrópicas, 5) isenção de IPI para máquinas e equipamentos agrícolas para uso em agricultura familiar, 6) estabeleceu valor-limite para abatimento do imposto de renda de gastos com educação. Em que pese o deputado Venzon ter contemplado sistematicamente em suas iniciativas legais o tema econômico-tributário, ele não pode ser rotulado como um parlamentar “especialista”, na medida em que, internamente a esta categoria, não houve uma especialização da sua parte e nem aparece um segmento como seu foco privilegiado. Do total de 159 projetos de lei protocolados por esses dois deputados, apenas dois foram transformados em norma jurídica (TNJ),³⁴ ambos de autoria de Paulo Paim. Os seus demais PLs, na maioria, estavam tramitando nas comissões ou foram “apensados”, ou seja, anexados a outros projetos de lei em andamento na Casa legislativa.³⁵

Depois de mostrar a panorâmica geral das proposições legislativas quanto à sua ação, parte-se agora para a categorização por assunto. Os números que estão no Quadro 5 demonstram que, genericamente, o conjunto dos seis partidos de esquerda priorizou três temas. Em ordem de importância tem-se, em primeiro lugar, a área política, seguida de economia e tributação e, em terceiro lugar, a área social. Os três temas juntos somam 2.787 propostas, ou seja, 67,3% da totalidade das matérias legais de autoria desses representantes. Praticamente este também é o mesmo padrão de preferência encontrado em cada uma das seis siglas oposicionistas; algumas pequenas variações internas são encontradas, como são os casos do PT, PCdoB, PPS e PV.

³⁴ As siglas de esquerda conseguiram transformar em lei 37 proposições de sua autoria, assim distribuídas: 24 do PT, 6 do PCdoB, 3 do PDT, 3 do PSB e 1 do PPS. O detalhamento dessas TNJs estão no “Apêndice A”.

³⁵ O deputado Paim teve ainda 26 projetos de lei arquivados em definitivo, quatro estavam na Mesa Diretora, três estavam prontos para ordem do dia e um foi remetido ao Senado Federal

Mesmo que os partidos apresentem certa homogeneidade na escolha de seus temas, isto é, de cada três propostas apresentadas duas versavam sobre política, economia/tributação ou questões sociais, observa-se, entretanto, uma diferença quanto à sua hierarquização interna. Com exceção do PPS, para as demais siglas partidárias, as questões de cunho político foram prioridade e aparecem em primeiro lugar. Por exemplo, o PT de longe priorizou as questões políticas, quase 60% das suas proposições abordavam este assunto, seguido pelo PDT (41,5%), PCdoB (37,7%) e PSB (30,7%). Depois dessa área, o PT investiu nas proposições de cunho social (7%) e em matérias referente ao mundo do trabalho (6,6%), ficando em quarto lugar a temática econômico-tributária. Entretanto, para os pedetistas e os deputados do PCdoB esse tema aparece em segundo lugar, atingindo 15,9% e 18,1% das suas propostas, respectivamente. Já os socialistas, além das questões de cunho político, deram preferência na mesma proporção – 12% cada um – a dois temas: economia e tributação e área social. A produção legal do PPS distinguiu-se um pouco dos demais partidos: sua primazia foram propostas de caráter econômico-tributário (19,7%), seguida de questões administrativas (17%) e, em terceiro lugar, a área social (11,8%). Já o PCdoB teve na categoria “cultura, ciência e tecnologia” (9,6%) sua terceira prioridade, onde estão incluídos os projetos referentes à educação, temática que possui importância na produção legal dos deputados comunistas.³⁶

Dentro das 2.787 proposições referentes aos três principais assuntos – política, economia/tributação, social – abordados pelos representantes das esquerdas, optou-se por apresentar, aleatoriamente, alguns exemplos de cada um dos partidos nos referidos temas, independente do tipo de proposição – tanto medidas fiscalizadoras como propositivas. No tocante à “temática política”, predominam as propostas de viés fiscalizador e os exemplos a seguir destacados seguem a mesma tendência:³⁷ 1) institui Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar as relações do Banco Central do Brasil com o sistema financeiro privado (RCP, autor: Milton Temer – PT/RJ); 2) requerimento ao presidente da Câmara dos Deputados no sentido de que sejam convocados os senhores ministros da Justiça (Nelson Jobim), das Comunicações (Sergio Motta) e da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (José Eduardo A. Vieira), a fim de

³⁶ Os deputados do PCdoB apresentaram 32 projetos na área educacional.

³⁷ Em vista do elevado número de proposições categorizadas como “política”, chegou-se a pensar em fazer um recorte e analisar tão-somente aquelas que fossem de alcance “nacional” e/ou “setorial”; entretanto, elas totalizavam 742 e 236, o que novamente inviabilizava uma análise pormenorizada.

prestarem esclarecimentos sobre o “mapa do voto” e a “planilha de cargos” que orienta a distribuição de cargos pelo Poder Executivo, conforme o jornal “O Estado de São Paulo” (edição de 20/06/1995) e o jornal “Folha de São Paulo” (edição de 14/06/1995) (RQC, autor: Ivan Valente - PT/SP); 3) solicita informações ao Ministério da Educação e do Desporto (Paulo Renato de Souza) sobre contratos com empresas de vigilância (RIC, autora: Cidinha Campos - PDT/RJ); 4) requerimento ao presidente da Câmara dos Deputados de convocação do ministro da Justiça (Iris Rezende) para prestar esclarecimentos à Casa sobre iniciativas tomadas pelo Governo diante da crise das polícias brasileiras (RQC, autor: Ricardo Gomyde - PCdoB/PR); 5) solicita informações ao Ministério dos Transportes (Eliseu Padilha) sobre denúncias pela imprensa de ilicitudes e irregularidades em licitações realizadas pelo DNER (RIC, autor: Nilson Gibson - PSB/PE); 6) solicita informações ao Ministério de Minas e Energia (Raimundo Mendes Brito) sobre custos de novas turbinas para a Hidrelétrica de Itaipu (RIC, autor: Augusto Carvalho - PPS/DF); 7) solicita informações ao Ministério das Relações Exteriores (Luiz Felipe Lampreia) sobre a posição diplomática brasileira a respeito da Conferência Internacional para a proibição das minas antipessoais (RIC, autor: Fernando Gabeira - PV/RJ). A grande maioria dessas proposições teve como destino ou arquivamento em definitivo ou foram encaminhadas ao respectivo ministério, tendo o responsável pela pasta ministerial se manifestado junto ao 1º secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. A partir desta pequena amostra do conteúdo dessas proposições, percebe-se que a categoria “política” é uma espécie de “guarda-chuva” que abarca uma variada gama de temas e que tem na fiscalização dos atos do Poder Executivo um ponto de convergência.

Os exemplos das matérias de caráter “econômico-tributária” protocoladas pelos partidos de esquerda seguem um perfil propositivo, diferentemente do que foi encontrado nas proposições de ordem “política”. Dentro dessa categoria tem-se: 1) sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Fazenda, a adoção de providências no sentido de reduzir os valores do imposto territorial rural (ITR), no Estado da Bahia (INC, autor: Coriolano Sales - PDT/BA); 2) permite a dedução das despesas de aluguel no cálculo do imposto de renda (IR) (PL, autor: Leonel Pavan - PDT/SC); 3) permite deduzir da base de cálculo do imposto de renda os gastos com aluguéis e medicamentos (PL, autor: Agnelo Queiroz - PCdoB/DF); 4) altera artigos do Código Brasileiro de Aeronáutica, possibilitando que o serviço de transporte aéreo doméstico seja prestado por companhias aéreas estrangeiras (PL, autor: Ubaldino Júnior - PSB/BA); 5) cria Zona Especial de Produção

do Distrito Federal (ZEPRO), estabelece mecanismo para progressiva obtenção da autonomia econômico-financeira do Distrito Federal (PL, autor: Augusto Carvalho - PPS/DF). À exemplo do que ocorre com a temática “política”, a categoria referente à “economia e tributação” também dá conta de uma diversidade de temas cujo alcance é, majoritariamente, nacional ou regional. Como se constata, tanto nos exemplos destacados como no conjunto das proposições, inexistente matéria de ordem orçamentária, não por omissão dos parlamentares, mas em virtude desta ser uma iniciativa exclusiva do Poder Executivo, conforme determinação constitucional.

As proposições que tratavam da “área social” tiveram como seus principais autores os parlamentares do PT, PDT, PSB e PPS. Entre elas, identificam-se dois pontos em comum: a) esta é uma categoria que engloba, basicamente, matérias de perfil propositivo e, b) são propostas de abrangência nacional. São elas: 1) dispõe sobre a alteração do parágrafo terceiro do artigo 20 da Lei nº 8742, de 07/12/1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, aumentando de $\frac{1}{4}$ para um salário mínimo o limite de renda *per capita* da família incapaz de prover o sustento dos idosos e portadores de deficiência, objetivando o pagamento do benefício de prestação continuada (PL, autor: João Fassarella - PT/MG); 2) dispõe sobre o atendimento preferencial ao idoso nas unidades vinculadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) (PL, autor: Enio Bacci - PDT/RS); 3) dispõe sobre a reserva de vagas nas creches públicas para crianças portadoras de deficiência (PL, autor: Enio Bacci - PDT/RS);³⁸ 4) sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério do Trabalho, o exame da oportunidade e conveniência de revisão do valor do salário-família (INC, autor: Gonzaga Patriota - PSB/PE); 5) cria o sistema nacional de proteção às vítimas e testemunhas de infrações penais (PL, autor: Sergio Arouca - PPS/RJ); 6) acrescenta artigo à Lei nº 7716, de 05/01/1989, que define crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Incluindo dentre os crimes de racismo a prática de injúria, calúnia e difamação, utilizando elementos referentes à cor e à raça e fixando a pena de reclusão de um a três anos (PL - autora: Telma de Souza - PT/SP).

Depois de abordar as duas dimensões das proposições – ação e assunto – passar-se-á ao último item: abrangência. O Quadro 6 traz mais uma informação de crucial importância para se avançar na classificação da produção legal produzida pelos congressistas de esquerda,

³⁸ As duas proposições são projetos de lei e foram apresentadas pelo deputado pedetista Enio Bacci em 1997 e chegaram a ser enviadas ao Senado Federal, mas não foram transformadas em norma jurídica.

completando-se assim, o trio de variáveis que permitem compor a tipologia geral das proposições. Em que pese abordagens na Ciência Política brasileira, enfatizando e generalizando o comportamento dos legisladores como “paroquial”, na medida em que os parlamentares são vistos como aqueles interessados em beneficiar-se ou atender pleitos de suas bases eleitorais com vistas a sua reeleição.³⁹ Os dados levantados a partir da produção legal destes partidos, apontam em uma direção contrária: seu conjunto de propostas foi eminentemente nacional, isto é, elas atingiram 48% dos seus projetos, enquanto que as medidas de alcance local chegaram a um percentual bem menor (6,8%). O que permite afirmar que o “perfil paroquial” não pode ser generalizado para o conjunto dos parlamentares brasileiros, na medida em que os congressistas de esquerda da 50ª legislatura, não se enquadram nele.

No tocante ao item abrangência das proposições, inexistente qualquer diferença significativa entre os partidos de oposição, ou seja, todas as seis siglas partidárias concentraram seus esforços em propostas de cunho nacional. E, em segundo lugar, aparecem os projetos de interesse setorial (19,4%), seguido daqueles de abrangência individual (15%). O fato deste último item superar numericamente as proposições de alcance regional e local pode ser explicado em função de que boa parte das matérias referentes às questões administrativas, institucionais e homenagens estão incluídas nesta categoria.⁴⁰

Seguindo o que foi feito com as duas dimensões já abordadas, buscar-se-á as propostas de alguns parlamentares para melhor traduzir o que os números estão indicando. As quatro maiores bancadas das oposições dedicaram mais de 40% da sua produção legal às matérias de alcance nacional. Em ordem decrescente tem-se: o PCdoB com 50,4%, PT com 48,1%, PDT com 47,3% e o PSB com 44,3%. Esses quatro partidos foram responsáveis por 97% do conjunto de projetos de abrangência nacional. Iniciando-se pelo Partido dos Trabalhadores que, em números absolutos, foi o partido que mais apresentou proposições de abrangência “nacional”, têm-se os seguintes exemplos: 1) estabelece que o porte de armas de fogo legal será exclusivo para militares (PL, autor: Eduardo Jorge - PT/SP);⁴¹ 2) altera os parágrafos segundo e

³⁹ Refere-se aqui a autores como Barry Ames, Carlos Novaes, Nelson Rojas de Carvalho e Scott Mainwaring, entre outros.

⁴⁰ Na categoria administrativa/individual encontram-se, por exemplo, projetos que tratam da alocação ou nomeação de funcionário. Já o item institucional/individual diz respeito, por exemplo, aos encaminhamentos dos parlamentares justificando suas ausências ou solicitando permissão para se afastar, por motivo de saúde ou para viajar.

⁴¹ Este projeto de lei de autoria do deputado Eduardo Jorge, em 2001, estava pronto para entrar na ordem do dia.

terceiro do artigo 23 da Lei nº 8159, de 08/01/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, reduzindo o prazo para o acesso aos documentos sigilosos referentes a segurança da sociedade e do Estado e aos referentes a honra e a imagem das pessoas (PL, autor: Fernando Ferro – PT/PE); 3) inclui artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer a necessidade de realização de referendo para aprovação das propostas de emendas à Constituição para assuntos como quebra de monopólio ou concessão na área de telecomunicações e petróleo (PEC, autor: Miro Teixeira – PDT/RJ);⁴² 4) acrescenta parágrafo ao artigo 225 da Constituição Federal, vedando a importação e exportação de resíduos perigosos (PEC, autor: Gervásio Oliveira – PSB/AP); 5) solicita informações à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (ministro Ronaldo Sardenberg) sobre providências adotadas para que o gerenciamento do Projeto SIVAM permaneça sob controle efetivamente nacional (RIC, autora: Socorro Gomes – PCdoB/PA).⁴³

A partir dos dados visualizados nos três quadros apresentados, reforçados pela amostra dos seus conteúdos, constata-se que o panorama geral do conjunto das proposições legais apresentadas pelos legisladores das oposições de esquerda caracteriza-se por medidas fiscalizadoras, especialmente os requerimentos (RIC) solicitando informações aos membros do Poder Executivo. Assim como, as questões políticas estão entre as suas principais preocupações e sua abrangência é de alcance nacional. Identifica-se ainda um comportamento legislativo bastante homogêneo entre as siglas partidárias, principalmente no tocante à abrangência e ao assunto. A maior discrepância encontrada foi quanto ao tipo de proposição apresentada, em que dois grupos foram claramente identificados – fiscalizadores x propositivos, estando enquadrado neste os parlamentares do PDT, PSB e PPS. No primeiro, estão os representantes do PT e PCdoB.⁴⁴

Na análise do processo de proposição de leis, verificou-se que essas iniciativas dos parlamentares foram instrumentos fundamentais

⁴² Em maio de 1996, a referida matéria foi devolvida ao autor, nos termos do artigo 137, § 1º, do Regimento Interno. Ou seja, a proposição apresentada pelo deputado Miro Teixeira não estava devidamente formalizada ou era inconstitucional ou anti-regimental ou ainda, fugia à competência da Câmara dos Deputados.

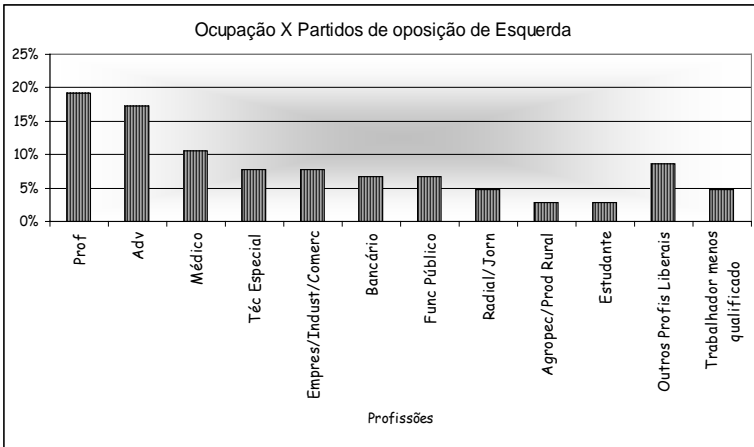
⁴³ A deputada enviou outro RIC, com o mesmo teor desse e na mesma data, para o Ministro da Aeronáutica. Ambos os requerimentos de informação foram arquivados em definitivo.

⁴⁴ O PV também pode ser enquadrado dentro do perfil fiscalizador, mas como o partido só tinha um representante, isto pode levar a alguma distorção. Por isto, evitou-se citar o deputado Gabeira ao longo do texto, apesar de sua produção legal ter sido computada com as demais bancadas de esquerda.

no desempenho da sua função de oposição, traduzida especialmente na fiscalização dos atos do Poder Executivo. Isto ocorreu principalmente através dos requerimentos de informação (RIC), decretos legislativos (PDC) e projetos de fiscalização e controle (PFC). Estas duas últimas modalidades tiveram seus conteúdos analisados mais detalhadamente. O perfil encontrado nestes dois tipos de proposições segue rigorosamente o panorama geral do conjunto das propostas, ou seja, eram matérias que priorizavam a categoria política e tinham alcance nacional. Internamente à temática política, encontrou-se como ponto de convergência a preocupação com a probidade no trato da coisa pública. O que permite afirmar que a atuação dos representantes das oposições, no que tange ao assunto e à abrangência, teve mais proximidade e homogeneidade do que distanciamento. Quanto ao público-alvo dos congressistas, para quem e em nome de quem eles legislavam, identificou-se que os representantes do PT e do PCdoB tendem a ser mais especialistas, abordando temas referentes ao “mundo do trabalho”, enquanto que os deputados das demais siglas – PDT, PPS, PSB e PV – tendem a ser mais generalistas. Em função deste perfil, os parlamentares petistas e comunistas sobressaem-se como defensores dos interesses da classe trabalhadora, buscando distribuir benefícios concentradamente; enquanto que PDT, PPS, PSB e PV, formularam propostas que visavam distribuir benefícios dispersos.

ANEXOS:

Gráfico 1



Fonte: Deputados Brasileiros – Repertório Biográfico (1995-1999).

Quadro 1 - Distribuição filiações anteriores x partidos de esquerda - 1995-1999

	N deputados de esquerda	(%)	
Não tinha filiações anteriores	60	57,7%	
Sim, outras filiações	44	42,3	
Total	104	100%	
Sim, outras filiações ⁴⁵		42,3%	
+ 1 filiação	27	61,4%	26%
+ 2 filiações	11	25%	10,6%
+ 3 filiações	6	13,6%	5,7%
Total	44	100% (44)	100% (104)

Fonte: Deputados Brasileiros - Repertório Biográfico (1995-1999)

⁴⁵ Este item – *Sim, outras filiações* – refere-se àqueles deputados federais (44) que além da atual filiação possuíram uma ou mais filiações.

Quadro 2 - Ocupação de cargos públicos x Deputados de esquerda - 50^o legislatura

Cargos públicos anteriores – Deputados Federais		
	N deputados da esquerda	(%)
Sim, ocupou cargos	66	63,5%
Não ocupou cargos	38	36,5%
Total	104	100%
Cargos anteriores – Deputados <i>Sim, ocupou cargos – resposta múltipla</i> ⁴⁶		
Poder Legislativo	N	
Deputado estadual	30	
Vereador	26	
Senador	1	
Total	57	
Cargos anteriores – Deputados <i>Sim, ocupou cargos - resposta múltipla</i>		
Poder Executivo	N	
Prefeito	15	
Secretário estadual	11	
Secretário municipal	8	
Vice-prefeito	5	
Governador	1	
Ministro	1	
Total	41	

Fonte: Deputados Brasileiros – Repertório Biográfico (1995 – 1999).

⁴⁶ Refere-se aos 66 deputados federais que apresentam em sua biografia a passagem em outros cargos públicos – tanto no Legislativo como no Executivo – antes de conquistar sua vaga em 1994.

Quadro 3 - Mandatos anteriores dos deputados federais x Partidos de esquerda - 50^o legislatura

Número de mandatos - 1994		
	N deputados da esquerda	(%)
1º mandato	58	55,8%
2º mandato	26	25%
3º mandato	10	9,6%
4º mandato	4	3,8%
5º mandato ou mais	6	5,8%
Total	104	100%

Fonte: Deputados Brasileiros - Repertório Biográfico (1995-1999)

Quadro 4 - Distribuição das Proposições x Partidos de Esquerda Câmara dos Deputados - 50^o Legislatura⁴⁷

Proposições Fiscalizadoras		PT	PDT	PSB ⁴⁸	PCdoB ⁴⁹	PPS	PV
Tipo	N	N	N	N	N	N	N
RIC	1875	1222	259	99	243	25	27
PDC	49	29	03	03	12	01	01
PFC	43	25	02	01	09	05	01
RQC	19	11	03	03	01	01	0
SIT	11	07	02	01	0	0	01
RCP	09	05	02	01	01	0	0
Total Fiscalizadoras	2006	1299	271	108	266	32	30
(%)	(48,5%)	(55,2%)	(34,4%)	(28,3%)	(54,7%)	(42,1%)	(54%)

⁴⁷ A proposições fiscalizadoras e as propositivas somam 4005, ou seja, 96,7% das propostas apresentadas pelos deputados. As 134 matérias protocoladas que faltam para fechar 100%, não se enquadram em nenhuma das duas categorias.

⁴⁸ No ano de 1995, o deputado Nilson Gibson estava filiado ao PMN, posteriormente ele migrou para o PSB. As 57 propostas legais por ele protocoladas, em 1995, foram computadas no somatório do Partido Socialista Brasileiro.

⁴⁹ Na contagem geral do PCdoB foram incluídas as 19 proposições apresentadas pelo deputado Lindberg Farias nos anos de 1997 e 1998, quando ele já havia migrado para o PSTU.

Proposições Propositivas		PT	PDT	PSB	PCdoB	PPS	PV
Tipo	N	N	N	N	N	N	N
PL	1362	721	315	131	150	32	13
INC	368	138	112	70	32	06	10
PEC	131	48	49	24	09	0	01
PRC	73	38	19	04	09	02	01
PLP	65	29	13	14	07	02	0
Total Propositivas	1999	974	508	243	207	42	25
(%)	(48,3%)	(41,3%)	(64,5%)	(63,8%)	(42,6%)	(55,3%)	(45%)
Outras Proposições	134	81	08	30	13	02	0
(%)	(3,2%)	(3,5%)	(1,1%)	(7,9%)	(2,7%)	(2,6%)	0
Total Geral	4139	2354	787	381	486	76	55

Fonte: Dados brutos – PRODASEN

Quadro 5 -Distribuição das Proposições x Assunto x Partidos de Esquerda Câmara dos Deputados - 50^o Legislatura

Assunto	PT	PDT	PSB	PCdoB	PPS	PV	
N	N	N	N	N	N	N	
Política	2078	1406	328	117	183	08	36
Economia Tributação	399	125	125	46	88	15	0
Social	310	165	75	46	12	09	03
Mundo do Trabalho	254	156	41	27	25	04	01
Saúde e Previdência	209	115	48	10	29	07	0
Cultura, Ciência e Tecnologia	190	79	51	12	47	03	01
Institucional	183	111	20	31	20	01	0
Administrativo	134	33	20	35	32	13	0
Infra-estrutura	83	21	23	27	06	04	02
Ecologia	81	39	13	05	08	05	11
Questão da Terra	72	43	14	05	10	0	0
Homenagens	52	17	03	07	20	04	01
Outros Temas	89	41	26	13	07	02	0
Total	4139	2354	787	381	486	76	55
(%)	(100%)	(56,9%)	(19%)	(9,2%)	(11,8%)	(1,8%)	(1,3%)

Fonte: Dados brutos – PRODASEN

Quadro 6 - Distribuição das Proposições x Abrangência x Partidos de Oposição Câmara dos Deputados - 50ª Legislatura

Abrangência	PT	PDT	PSB	PCdoB	PPS	PV	
	N	N	N	N	N	N	
Nacional	1979	1133	372	169	245	28	32
Setorial	804	416	192	74	102	19	01
Individual	635	376	113	44	77	14	11
Regional	421	252	63	51	45	06	04
Local	285	165	47	43	14	09	07
S/Classificação	15	12	0	0	03	0	0
Total	4139	2354	787	381	486	76	55

Fonte: Dados brutos – PRODASEN

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia T.; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n° 34, p. 119-132, jun. 1997.

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

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil: coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 479 - 520, 2000.

_____; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n° 2, 2001.

_____; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do congresso - entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2002.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação UNESP Ed., Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento interno da câmara dos deputados**. Brasília: Gráfica do Senado, 1997.

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

DAVIDSON; OLESZEK. **Congress and its members**. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1990.

DEPUTADOS BRASILEIROS: **Repertório biográfico** - 50ª legislatura (1995-1999). 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2 v, 1997.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**, n° 29, mar. 1991, p. 34-58.

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

_____. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n° 38, p. 24-37, mar. 1994.

_____. Poderes legislativos e o poder do Congresso. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, n° 5, p. 33-38, mar/mai 1995.

_____. Presidencialismo e apoio partidário no Congresso. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, n° 8, p. 27-36, jan/mar 1996.

KINZO, Maria Dalva Gil. **Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)**. São Paulo: IDESP/Vértice, 1988

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Concentração de poderes: a atividade das comissões permanentes do Senado brasileiro na década de 90. In: **Congresso de Latinoamericanistas de Ciência Política**, 1, 2002, Salamanca. Paper... Salamanca, 2002. 34 p.

_____. O Congresso brasileiro e as reformas orientadas para o mercado: o conflito legislativo sobre monopólios estatais. In: **Congresso de Latinoamericanistas de Europa**, 3, 2002, Amsterdã, Paper... Amsterdã, 2002. 27 p.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, nº 28/29, p. 21-74, 1993

_____; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timoty. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo**: quais são, o que defendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MARENCO DOS SANTOS, André. Nas fronteiras do campo político: raposas e *outsiders* no congresso nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 33, fev. 1997.

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

MORITZ, Maria Lúcia R. de Freitas. **Vozes da oposição**: os partidos de esquerda e o primeiro Governo Fernando Henrique (1995-1999). Porto Alegre. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

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

_____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, nº 4, p.709 – 735, 2000.

NOVAES, Carlos Alberto. Dinâmica institucional da representação – individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 38, mar. 1994, pp.89-98.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, nº 43, p. 45-67, jun. 2000.

_____. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, nº 2, 2002.

PESSANHA, Charles. Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946 – 1994. **Tese de Doutorado**, USP, São Paulo, 1997.

_____. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras – teoria e prática. In: VIANNA, Luiz W. (Org.) **A democracia e os três poderes**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG / IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 141 - 194.

PINTO, Céli et al. **Perfis, trajetórias, desempenhos** – uma pesquisa com as vereadoras gaúchas. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n° 3, p. 465-492, 1997.

_____. Novas e Velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n° 4, 1998.

_____. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: Boschi, R.; Diniz, E; Santos, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 91-117.

_____. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. **Belo Horizonte / Rio de Janeiro: Editora UFMG / IUPERJ, 2003**.

SANTOS, Maria Helena de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n° 3, p.335-376, 1997.

SENADO FEDERAL. **Regimento interno do senado federal**. Brasília: Gráfica do Senado, 1999.

SENADORES Brasileiros: **Dados biográficos** – 50ª legislatura (1995-1999). Brasília: Subsecretaria de Arquivo – Senado Federal, 1995.

Maria Lúcia R. de Freitas Moritz
E-mail: marialuciamor@ig.com.br

Artigo recebido em julho/2007.
Aprovado em abril/2008.