

DOCUMENTAÇÃO

O estado da Ciência Política na América Latina em geral, e no Brasil em particular, ainda é o de uma disciplina dependente de modelos, enfoques e teoria desenvolvidos nos países industrializados. Os resultados preliminares de uma pesquisa que está sendo efetuada na Universidade de Brasília por duas alunas, Sônia Naves Amorim e Ivany Neiva González, em conexão com as atividades na cadeira de sociologia latino-americana, sublinham essa situação. Essa pesquisa analisa as citações de duas revistas latino-americanas dedicadas à Ciência Política — a *Dados* e a *Revista Latino-americana de Ciência Política* — bem como o conteúdo dos artigos, suas orientações teóricas e as técnicas utilizadas. Entre os autores mais citados há muitos norte-americanos e europeus e relativamente poucos latino-americanos. Um levantamento superficial das pesquisas realizadas na América Latina sugere que a aportação de autores estabelecidos fora do continente ainda é majoritária, sendo considerável o número de teses e artigos publicados exclusivamente em idiomas estrangeiros, principalmente em inglês. Boa parte dessa informação não é utilizada pelos autores latino-americanos. As deficiências de nossas bibliotecas no que tange às revistas especializadas e sobretudo no que tange aos materiais microfilmados, de fundamental importância para o conhecimento das teses doutorais e de organização da informação quantitativa, fazem com que esses materiais não se encontrem à disposição dos estudiosos latino-americanos. A recíproca, entretanto, não é verdadeira: as melhores instituições acadêmicas européias e norte-americanas dispõem dos trabalhos produzidos na América Latina e seus membros têm acesso a boa parte dos dados coletados por latino-americanos. Essa situação agrava as diferenças entre as condições em que trabalham os estudiosos europeus e norte-americanos, por um lado e, os latino-americanos, por outro.

Consonante com o que acontece em outras instituições latino-americanas, um grupo de pesquisadores da Universidade de Brasília que inclui professores e estudantes procura reduzir essas diferenças em duas frentes: por um lado, pelo melhoramento das condições institucionais de trabalho, por outro, por um programa intensivo de pesquisas e publicações. No que concerne às condições institucionais de trabalho, temos realizado esforços, nem sempre bem sucedidos, de melhorar o acervo das bibliotecas locais, desenvolver as facilidades de computação, organizar um banco de dados, levantar recursos e desenvolver estratégias de trabalho compatíveis com a escassez daqueles para a pesquisa. No que concerne às atividades de pesquisa e publicação, temos procurado incrementar essas atividades, fugindo aos padrões tradicionalmente baixos de produtividade das universidades latino-americanas e temos tentado aumentar o número de pessoas que trabalham nessa tarefa, por meio da mobilização de estudantes. Nossos maiores êxitos têm sido, precisamente, nessa última tentativa. Vários estudantes, recrutados ainda na graduação, demonstraram capacidade de contribuir originalmente por pesquisas autônomas, ainda que orientadas por pesquisadores mais experimentados. Após dois ou três anos de trabalho, vários estudantes terminaram e estão terminando trabalhos de pesquisa relevantes, com vistas à publicação.

A seção especial que a *Revista de Administração Pública* * dedicou aos trabalhos desse grupo, que tem a unificá-lo mais uma ética de trabalho do que uma ideologia ou uma orientação teórica comum, é um primeiro passo nesse sentido.

GLÁUCIO ARY DILLON SOARES

* Há outras publicações previstas, entre elas um número especial da *Revista Brasileira de Estudos Políticos* e várias contribuições para um número da *Revista de Ciência Política*, além de muitos artigos esparsos e teses dos alunos.

As funções do Legislativo*

SÉRGIO HENRIQUE HUDSON DE ABRANCHES E
GLÁUCIO ARY DILLON SOARES **

1. Introdução: as funções do Legislativo no estado contemporâneo; 2. As funções do Legislativo no Brasil; 3. O Legislativo nas crises políticas; 4. O efeito do Movimento de 1964; 5. Transição Castelo Branco – Costa e Silva e a crise do Legislativo; 6. O conflito com as Forças Armadas; 7. A ineficiência do Legislativo; 8. A transferência da função legislativa para o Executivo; 9. O decréscimo da função legislativa do Congresso; 10. O crescimento da função fiscalizadora; 11. Depois do recesso.

1. Introdução: as funções do Legislativo no estado contemporâneo

A influência dos liberais clássicos, principalmente Rousseau, Montesquieu e Locke, no pensamento político ocidental é ainda hoje um fato que não pode ser negligenciado. Entre as muitas heranças deixadas pelo liberalismo do século XVIII, uma das mais persistentes é a que estabelece

* Os autores agradecem as críticas e comentários de David Verge Fleischer e Marcos Antonio Coimbra. Não obstante, não lhes cabe nenhuma responsabilidade pelos erros que porventura possam existir, sendo estes dos próprios autores.

** Da Universidade de Brasília.

como condição necessária para a existência do sistema democrático a divisão do Estado em três poderes autônomos, com funções diferentes.

Nenhum sistema político existente apresenta uma organização semelhante à proposta por Montesquieu; contudo, a premissa de que as diversas funções do Estado não podem ou não devem estar centralizadas na mesma instituição persiste no nível teórico.

A ampliação das funções e do poder do Estado moderno, e a natureza técnica do controle pelo Estado da economia levaram a uma crise nas relações entre os três poderes. A divisão clássica tornou-se insustentável no Estado contemporâneo.¹ A evolução da crise requer uma redefinição de funções especialmente no que se refere ao Legislativo e ao Executivo.

Ainda que a separação absoluta de poderes nunca tenha existido, ela sempre esteve presente na organização formal do Estado democrático. Essa organização atribui ao Legislativo a representação dos interesses da população, a criação de leis e a fiscalização das ações do Executivo.²

O exercício efetivo dessas funções gerou, sistematicamente, conflitos entre o Executivo e o Legislativo. O cerne do conflito freqüentemente diz respeito à competência em gerar legislação referente à "política global". Os Executivos fortes têm tentado incrementar a competência e o volume de sua ação legislativa, no que têm sido ajudados pela lentidão do processo legislativo tradicional, pelo localismo acentuado dos parlamentares e pelas deficiências técnicas dos Legislativos. A baixa eficiência legislativa dos Congressos é um fenômeno geral. A maioria dos cientistas políticos e boa parte dos congressistas vêem o Legislativo como pouco flexível, resistente a mudanças, cuja ação é quase sempre retardada pelo apego a práticas tradicionais de comportamento político.

Huntington, por exemplo, ao descrever o Congresso americano, afirmou que: "Velhas idéias, velhos valores, velhas crenças costumam a morrer no Congresso. A estrutura do Congresso encoraja sua perpetuação."³

Esta imagem generalizada contribuiu para mudar os sistemas políticos representativos, no sentido de diminuir a influência do Poder Legislativo na elaboração de políticas. Mas não houve apenas uma diminuição da competência legislativa na feitura de leis. Houve uma mudança substancial no conceito dos governos acerca da função do Congresso no processo político-institucional. O Congresso, na grande maioria dos países, não apenas cedeu a *iniciativa* legislativa ao Executivo, mas também sua função

¹ Finer, Herman. *Theory and practice of modern government*. ed. rw. New York, Henry Holt, 1957. p. 109.

² Id. *ibid.* p. 369, e também Huntington, Samuel. Congressional responses to the twentieth century. In: Truman, David. ed. *The Congress and America's future*. New York, Prentice-Hall, 1965. p. 5-31.

³ Huntington, Samuel. *op. cit.* p. 16.

de dar a *forma* e o *conteúdo* da legislação.⁴ Os legisladores, contemporaneamente, esperam que o Executivo encaminhe não apenas um projeto, que venha a ser emendado, alterado, completado e redefinido, mas um projeto acabado, pronto para ser transformado em lei.

Evidentemente, a perda da iniciativa legislativa pelo Congresso não é absoluta e é maior em algumas áreas do que em outras. Ela é quase total em áreas estratégicas que necessitam de respostas rápidas por parte do sistema político, e nas áreas básicas da política governamental, nas quais o Executivo frequentemente se adianta ao Legislativo.

Nos Estados Unidos, a partir de 63, o Legislativo perdeu totalmente o controle legislativo nas questões de segurança nacional e de política externa, o que é compreensível dada a posição dominante do país nas relações internacionais.

Deste modo, no Estado moderno, o Legislativo deixou de ter como sua função principal a de iniciar o processo de feitura de leis. Quais, então, as funções modernas do Legislativo? Finer afirma que o problema principal do Estado contemporâneo é o controle da atividade do governo e da administração cotidiana.⁵ É este *poder fiscalizador* que vem sendo atribuído ao Legislativo, na maior parte dos países com sistemas políticos representativos. Para Huntington, o Congresso, para subsistir e ser importante, não precisa legislar. Sua função primordial deve ser o *controle* da administração governamental.

Este ponto de vista está claramente vinculado a uma visão da ação do Estado na sociedade contemporânea que é bastante diferente daquela do liberalismo clássico. Huntington afirma que o declínio da função legislativa do Congresso americano foi acompanhado por um incremento nas suas funções administrativas. O Estado moderno difere do Estado liberal dos séculos XVIII e XIX sobretudo pelo maior controle que exerce sobre a sociedade e pelo crescimento em tamanho, funções e importância da sua burocracia. Necessários, no Estado moderno, são os meios de controle, supervisão, suplemento, estímulo e melhoria da burocracia. As instituições e as técnicas empregadas variam muito de país para país. Os países escandinavos conferiram estes poderes aos Ombudsmen; os países comunistas usam a burocracia do partido para fiscalizar a burocracia do Estado; nos Estados Unidos esta tarefa cabe ao Congresso.⁶

No Estado moderno, portanto, o Executivo vem incrementando suas iniciativas legislativas, em detrimento das do Poder Legislativo, sendo geral a tendência ao crescimento da legislação de iniciativa do Executivo. O Legislativo, por sua vez, reagiu aumentando a sua função fiscalizadora.

⁴ Id. *ibid.* p. 24.

⁵ Finer, Herman. *op. cit.* p. 530.

⁶ Huntington, Samuel. *op. cit.* p. 24-5.

2. As funções do Legislativo no Brasil

No Brasil, o Congresso entre 46 e 64 passou por um processo semelhante. O enfraquecimento da iniciativa legislativa foi seguido por um fortalecimento das atribuições fiscalizadoras. Entretanto, a partir de 64, e especialmente depois de 68, o Congresso brasileiro perdeu o poder de legislar e viu seu poder fiscalizador coibido, entrando numa crise de funções, ainda não solucionada porque não tem mais funções relevantes a cumprir, limitando-se a ratificar e legitimar decisões do Executivo.

O Executivo garantiu-se a exclusividade legislativa em matéria financeira, tributária, a criação de cargos, o aumento de vencimentos, os efetivos das Forças Armadas, a organização administrativa, judiciária e a anistia a crimes políticos, além de vedar ao Congresso a feitura de qualquer lei que gere novas despesas.⁷ Três objetivos básicos foram apresentados como justificativa para a ação do Executivo:

- a) eliminar o clientelismo, o controle de cargos por parte dos políticos e dos partidos e a corrupção política em geral;
- b) manter a coerência e continuidade da política econômico-financeira, elaborada pelos tecnocratas dos ministérios da Fazenda e Planejamento, e
- c) manter a continuidade política do movimento de 64, não permitindo que, por iniciativa do Congresso, pessoas afastadas do jogo político pudessem vir a ser anistiadas.

Essas transformações na distribuição de funções entre o Legislativo e o Executivo, entretanto, não se fizeram sem conflito, nem foram obra do acaso. O presente trabalho visa, precisamente, a descrever esse conflito e a analisar seus determinantes e os das transformações nas funções do Legislativo.

Parte A: Descrição

3. O Legislativo nas crises políticas

O Legislativo brasileiro apresentou, com frequência, a solução para as crises institucionais. No período revolucionário de 30, entre as reivindicações relacionadas ao estabelecimento de um processo eleitoral verdadeiramente representativo, incluía-se a necessidade de um Legislativo forte,

⁷ Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba. Sobre as funções do Legislativo. In: *Revista de Ciência Política*. v. 6, n. 2, p. 116, abr.-jun. 1972; Cavalcanti, Themístocles. — Introdução à análise da Constituição de 1967. O Esquema Político da Constituição. In: Cavalcanti, Themístocles. et alii *Estudos sobre a Constituição de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 14 et passim.

que pudesse atender às reivindicações da maior parte dos grupos então existentes. A Constituinte de 34 foi uma resposta conservadora do governo a estes anseios.⁸

Em 1945, o congresso tornou-se a peça chave na reorganização do sistema político brasileiro. Houve um conflito aberto entre os que defendiam a permanência de Vargas no poder e aqueles que defendiam eleições para a Constituinte somente após a posse do sucessor de Vargas. Era uma luta para aumentar ou diminuir a influência do ditador nas eleições; entretanto, alguns setores pretendiam iniciar o processo de mudança a partir do Legislativo. O então Ministro da Guerra, General Goes Monteiro, com o apoio do grupo militar, depôs Vargas e garantiu esta última alteração. Após 15 anos de governo personalista, era urgente a reorganização do sistema político. A questão de quem seria o responsável pelo restabelecimento do regime democrático no Brasil estava solucionada. Assumiu interinamente a Presidência da República José Linhares, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, que governou o País durante as eleições presidenciais e parlamentares. Eleito Dutra e a Constituinte em eleições razoavelmente justas, estava garantida a legitimidade do novo governo.

O Congresso assumiu, então, a responsabilidade pela mudança institucional, votando uma constituição democrática. Pela primeira vez, o País tinha um Congresso forte, capaz de traçar as linhas básicas para o funcionamento do sistema político nacional. Os cinco anos que se seguiram foram marcados por relativa estabilidade e tranquilidade para o Congresso que, em nenhum momento, foi antagonizado pelo Executivo.

Em dois outros momentos de crise, o Congresso foi novamente chamado a assumir uma posição importante no processo político: em 54, quando negou o *impeachment* de Vargas e em 56, quando Juscelino Kubitschek tomou posse em circunstâncias conflitivas, após um golpe militar que lhe assegurou o posto.⁹ Logo no seu primeiro mês de governo, Juscelino requereu do Congresso a continuação do estado de sítio, indispensável para a estabilização do sistema. O Congresso aprovou o pedido, reforçando o apoio que lhe havia sido prestado pelos militares.¹⁰

Durante o governo Kubitschek, o Congresso não voltou a assumir papel de destaque no plano político-institucional, cumprindo, simplesmente, suas funções habituais. Este comportamento cíclico da política brasileira, na qual o Congresso só se sobressai em períodos de instabilidade, fez com

⁸ Ver, por exemplo, Cunha, Mario Wagner da. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro, CBPE-MEC, 1963. p. 65-70.

⁹ Após a vitória de Juscelino e Jango nas eleições de 1955, foi iniciado um movimento, do qual participou Carlos Lacerda, para impedir a posse. Em 11 de novembro, os militares, liderados por Lott, deram um golpe "preventivo", que garantiu a posse dos eleitos. Ver Skidmore, Thomas. *Politics in Brazil, 1930-1964*. New York, Oxford University Press, 1967. cap. 2, 3 e 5.

¹⁰ Ver Skidmore. op. cit. p. 170.

que Afonso Arinos dissesse que o Congresso somente funciona a contento quando tem a responsabilidade de solucionar crises que ameaçam o sistema político brasileiro.¹¹

Tal afirmação parece ter validade. Em 1961, com a renúncia inesperada de Jânio Quadros após apenas sete meses de governo, o Legislativo voltou a ser o eixo de uma grave crise política. A renúncia presidencial criou uma situação explosiva ao possibilitar a ascensão do vice-presidente, João Goulart, político trabalhista, muito antipatizado pelos grupos militares. Muitos grupos viam na sua ascensão uma séria ameaça ao regime democrático liberal do País. Esta imagem foi facilitada pelo fato de estar João Goulart, no momento da renúncia, em visita à China Comunista, o que pôs de sobreaviso os estratos conservadores da sociedade. Criada a crise, com mobilização de tropa e ameaça de guerra civil, a solução encontrada foi, novamente, entregar a responsabilidade ao Congresso Nacional, estabelecendo o parlamentarismo no País. O regime parlamentarista, entretanto, caracterizou-se por uma instabilidade sem precedentes, terminando com o restabelecimento do presidencialismo.¹²

Depois de um largo período de manifestações de massa, greves de trabalhadores e comícios em fins de março de 64, os militares assumiram o poder. Iniciou-se, então, um processo de modificação na estrutura de poder do País que teve profundas implicações para o Legislativo.

4. O efeito do movimento de 1964

Uma vez reestruturado o sistema de relações de autoridade entre as instituições e os grupos sociais, uma série de padrões de comportamento político, no interior destas instituições e entre elas, também muda. Assim se passou em 1964, quando a estrutura de poder do País foi substancialmente alterada; parte fundamental dessas alterações são as relações entre o Legislativo e o Executivo, e as funções de cada um. Entretanto, não foi em 1964 que o Executivo afirmou sua hegemonia de maneira irrecorrível mas sim em fins de 1968, através do Ato Institucional n.º 5.

Em 1964, criou-se uma espécie de “pacto político”, nem sempre obedecido de bom grado, segundo o qual a Câmara e o Senado não impunham obstáculos às iniciativas legislativas do Executivo, aprovando os projetos que lhes fossem enviados. A oposição sempre o combateu, contestando a

¹¹ Mello Franco, Afonso Arinos de. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1965. p. 54-6.

¹² Houve uma sucessão de primeiros-ministros: Tancredo Neves renunciou em junho de 1962; Santiago Dantas não foi aprovado pela Câmara dos Deputados; Moura Andrade renunciou dois dias após tomar posse; finalmente, Brochado da Rocha apoiou a antecipação do plebiscito marcado para 1965 sobre a continuidade do sistema parlamentarista. Não obstante, Brochado da Rocha renunciou antes que esse fosse realizado. Ascendeu, então, Hermes Lima, que também apoiou o plebiscito que, finalmente, foi realizado em 6 de janeiro de 1963.

própria legitimidade das iniciativas legislativas do Executivo. Entretanto, a maioria governista aceitou o pacto “como meio de sobrevivência”, embora um número substancial de deputados situacionistas se opusesse a ele. O pacto foi imposto por processos coercitivos, por meio dos quais o governo garantiu a aprovação parlamentar das medidas que propunha. Além disso, o Executivo outorgou-se o papel de legislador independente, dispondo, para isso, dos decretos-leis. A oposição sempre contestou a legitimidade deste procedimento, dizendo-o contrário aos princípios que estabelecem a competência *exclusiva* do Legislativo em matéria propriamente legislativa. Em 1966, um deputado expôs claramente a posição do MDB:

“Nós, do MDB, estamos numa luta extraordinária contra esses decretos-leis editados dia a dia pelo senhor presidente da república, usurpando nossas atribuições.”¹³

O Legislativo, não obstante, manteve quase intactas as suas atribuições; a modificação essencial introduzida em 1964 foi que o Executivo também passou a legislar, independentemente do Legislativo.

A Constituição promulgada no final do governo Castelo Branco transformou uma tendência que se esboçava numa situação institucional: com ela, o Congresso perdeu parte substancial de sua iniciativa legislativa. As mudanças, no campo da legislação, tiveram como objetivo o fortalecimento do Executivo, tornando-o o responsável principal e hegemônico pela elaboração da política nacional, especialmente no campo econômico-financeiro. A iniciativa legislativa do governo foi ampliada, os seus projetos passaram a ter prazos-limites para sua aprovação, instituiu-se a delegação legislativa, coibiu-se a emenda a projetos governamentais, institucionalizou-se o decreto-lei. O Congresso, ao contrário, perdeu a competência na feitura de leis que regulam matéria financeira, criam cargos, funções ou empregos, aumentam vencimentos ou a despesa pública, modificam os efetivos das Forças Armadas, dispõem sobre a administração do Distrito Federal ou dos territórios.

A atuação do Executivo orientou-se para a composição de uma maioria que afastasse a possibilidade de bloqueio parlamentar por parte da oposição. A existência de uma ampla maioria governista, aliada às limitações constitucionais das funções do Legislativo, deixaram o Executivo absoluto na área legislativa. Outro deputado do MDB, ao analisar a situação política do País, em 1967, rebelou-se contra tal fato, dizendo:

“Todos sabem... que estamos aqui reduzidos a falar, a requerer informações, a requerer a constituição de comissões de inquérito e a dizer Sim ou Não, reduzidos a simples carimbadores, para repetir o ilustre senhor Aliomar Baleeiro... Nos é vedada toda e qualquer iniciativa no campo financeiro e que na elaboração do orçamento, orçamento-programa (...)

¹³ Celestino Filho. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 10, p. 892, maio-jun. 1967.

estamos quase reduzidos a dispor da verba pessoal! (...) Na prática, o deputado não tem mais importância. Neste amaldiçoado bipartidarismo, o governo dispõe do voto de quase 203 deputados.”¹⁴

Contudo, a oposição não vinha apenas do MDB, mas também da Arena. No mesmo ano, um deputado arenista, ao analisar a situação política nacional, disse que:

“(...) O Congresso, escoadouro natural dos anseios formulados ao nível da consciência nacional e formalizados ao plano das organizações partidárias, se viu reduzido ao papel de mero legitimador das incontroladas orientações, imprimidas pelo governo ao processo econômico.”¹⁵

Acompanhando esta opinião, outro deputado arenista foi ainda mais incisivo, declarando:

“Esta Casa já é, sociológica e estruturalmente, inútil. Foi esta situação a que infelizmente chegamos no Brasil. Este sentido de inutilidade talvez não seja tão crucial entre os membros do MDB quanto entre os integrantes da Arena, o meu partido, a agremiação da qual faço parte. Os nobres partidários do MDB podem, ao menos, condenar aquilo que acham errado no governo. A nós da Arena não nos permitem isso, as nossas dignas e ilustres lideranças.”¹⁶

5. Transição Castelo Branco – Costa e Silva e a crise do Legislativo

A transição do governo, de Castelo a Costa e Silva, provocou uma importante mudança no comportamento dos legisladores, que confiando na redemocratização prometida por Costa e Silva passaram a forçar o Executivo a ampliar o poder real do Congresso. Houve, inclusive, tentativas de conseguir uma maior participação para os deputados na legislação revolucionária.

A escolha do novo Presidente da República foi recebida por um parlamentar da Arena nos seguintes termos:

“(...) Depois da fase de compressão e de punição revolucionária do governo do Marechal Castelo Branco, toda a Nação — seja a parte pertencente à Arena, seja a pertencente ao MDB — hipotecou uma solidariedade espontânea e alvissareira ao novo Presidente Arthur da Costa e Silva (...) esperando um afrouxamento das relações políticas do governo para com o povo.”¹⁷

Um dos líderes do MDB acenou, na mesma época, com uma possibilidade de melhor entendimento entre a oposição e o Executivo:

¹⁴ Flôres Soares. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 20, p. 727, set. 1967.

¹⁵ Kertzman, Marcos. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 23, p. 355, out. 1967.

¹⁶ Cabral, Manso. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 30, p. 451, nov. 1967.

¹⁷ Rosa, Feu. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 284, mar. 1967.

“O novo governo foi recebido com um generalizado sentimento de otimismo. O Movimento Democrático Brasileiro não desconhece a existência deste sentimento, nem o repudia aprioristicamente. Reconhece até que alguns atos iniciais do governo têm sido marcados por um sentimento humano inteiramente ausente nos três últimos anos. Reconhece em algumas figuras ministeriais uma tradição de posições progressistas e até nacionalistas.”¹⁸

Entretanto, os parlamentares não ficaram apenas nas declarações de otimismo. Ao contrário, resolveram transformar sua crença na abertura democrática numa ação concreta, pressionando para conseguir a sua efetivação. Iniciaram, então, uma forte campanha oposicionista, que visava à revogação sumária de algumas das leis mais importantes decretadas por Castelo Branco e, em alguns casos, a revisão de toda a legislação castelista.

O movimento revisionista foi esboçado não apenas por deputados emedebistas, mas também por deputados arenistas, que viam naquele momento a melhor oportunidade para demonstrar seu descontentamento com o esvaziamento do Legislativo. Um deputado arenista conclamou, de maneira contundente, os congressistas a aderirem ao movimento:

“Há uma bandeira que devemos todos sustentar, unidos, quer estejamos sentados à direita ou à esquerda de V. Exa.,¹⁹ na frente ou atrás: a bandeira revisionista. Todos aqueles atos que não têm autenticidade, que não têm legitimidade, devem ser revisados.”²⁰

Um grupo de parlamentares da Arena divulgou manifesto de formação de um movimento — Parlamentares da Resistência Democrática, PAREDE — no qual afirmavam sua decisão de lutar pelas seguintes medidas:

a) restabelecimento da autonomia e independência do Legislativo, não aceitando injunções de nenhum outro poder;

¹⁸ Covas, Mário. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 3, p. 608, mai.-abr. 1967. Outro deputado, Flôres Soares, dizia “(...) O 15 de março representa uma pá de cal no regime de arbítrio, do discricionarismo dos atos institucionais, das cassações de mandatos, do amesquinamento do Poder Legislativo, com o presidente podendo tudo e fazendo tudo, com o ‘l’état c’est moi’, depois de tantos e tantos anos, reproduzido no Brasil por quem terminou seu mandato... Creio que daqui por diante a Constituição e a lei terão um guardião maior, o Poder Judiciário, que há de ser respeitado como a cúpula de todo o regime.” Ver *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 613, mar. 1967. Ainda outro parlamentar juntava-se às afirmações de otimismo com a mudança de governo: “Estou certo de que o atual presidente da república confirmando, não apenas publicitária, mas também legal e juridicamente, a abertura democrática que proclama, permitirá uma votação livre, sem coação, sem cerceamento. E, feita a votação nessas circunstâncias, tenho a certeza de que a Casa aprovará a anulação deste documento que depõe contra os nossos foros de cultura e de democracia” (Lei de Segurança Nacional). Vieira, Doin. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 692, mar. 1967.

¹⁹ O deputado refere-se ao presidente da Câmara dos Deputados. Os parlamentares do partido governista sentam-se à sua esquerda e os da oposição à sua direita.

²⁰ Flôres Soares. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 613, mar. 1967.

- b) aperfeiçoamento das Leis de Imprensa e Segurança Nacional, e
- c) revisão ampla dos atos e processos que culminaram com prisões políticas e cassações de mandatos.

Um representante da PAREDE definiu a ação revisionista como um movimento, “não de rebelião, mas de conscientização da verdadeira democracia”.²¹

A oposição, por sua vez, definiu sua atitude face ao movimento:

“Eis, portanto, nossa missão de legisladores, de oposição: não apenas nos preocuparmos com a rigidez das Leis de Segurança Nacional e da Imprensa, mas utilizarmos a oportunidade para convocar o Congresso Nacional à revisão *total* do quadro referente à legislação revolucionária e também à legislação codificada do país.”²² (O grifo é nosso.)

Pouco antes da leitura na Câmara, do manifesto da PAREDE, um deputado emedebista defendia a formação de blocos, prática anteriormente exitosa no Congresso:

“Faço cálculo aritmético — seria muito simples. Temos 133 deputados (...) do MDB e todos votam. Necessitamos, para reformar determinadas leis, de 205 deputados. Então precisamos de 72 deputados de outra área. Não poderiam eles formar um bloco de 70, 80, 100 deputados? Assim, altaneiramente dentro desse Congresso, enfrentando as iras daqueles que querem dominar o poder, agindo soberanamente, de cabeça erguida, nós aniquilaremos as leis de exceção (...)”²³

Esta reação contra a legislação castelista não tinha como objetivo simplesmente afastar leis consideradas autocráticas ou ditatoriais. Havia uma clara consciência da necessidade de revitalizar o Congresso, recobrando os poderes perdidos. O deputado Raul Brunini, lamentando ser o Legislativo um “poder que não pode”, defendeu a diminuição da força do governo.

“Enquanto os representantes do povo não se capacitarem da imperiosa reação contra o excessivo poder do governo, continuaremos a ser meros chanceladores das mensagens do Executivo, ou então, como está ocorrendo atualmente, negando-se a votar o que vem do Palácio do Planalto... Permanecendo em vigor o artigo 58, nem ao menos cabe o poder de emendar ao Congresso Nacional, resta-nos, apenas, o triste papel de referendador.”²⁴

No plano nacional, surgiram vários movimentos políticos que contestavam a permanência das medidas tomadas após 64, principalmente a eleição indireta para Presidente e Vice-Presidente da República. Um dos movimentos que assumiu uma posição importante na crise política do período congregava três líderes ligados à velha ordem, Juscelino, Lacerda

²¹ Bezerra de Mello. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 30, p. 60-1, nov. 1967.

²² Sabiá, Lurtz. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 2, p. 493, mar. 1967.

²³ Gama, Fernando. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 23, p. 956, out. 1967.

²⁴ Brunini, Raul. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 10, p. 71-2, maio-jun. 1967.

e Goulart, representando uma séria ameaça à legitimidade do movimento de março e provocando amplo descontentamento entre os militares. A lealdade aos velhos partidos e a identificação com o antigo regime deram consistência ao movimento, que atraiu elementos governistas. A sensação de impotência de muitos, aliada ao ultraje de alguns, fizeram crescer o movimento oposicionista, dentro e fora do Congresso. Foram formadas alianças entre grupos de fora do Congresso e grupos de congressistas. O apelo às velhas lealdades e a recomposição das lideranças desfeitas em 64 tornaram-se armas importantes como meio de oposição à ordem instituída.

David Lerer, um dos líderes do MDB na Câmara tornava tais fatos explícitos, ao dizer:

“(...) Eminentes líderes da Frente Ampla — entre os não cassados evidentemente — fazem parte do Congresso Nacional; são deputados e senadores que sempre se esmeraram no cumprimento das suas funções. V. Exa. disse que os liderados do Sr. Carlos Lacerda (...), os liderados de Juscelino, os liderados de João Goulart, deveriam, nesta Casa, esforçar-se para revogar as leis de exceção. Eu diria que isto é mais do que óbvio e que o simples fato de esses três líderes juntarem-se numa frente e pedirem isso, já é uma demonstração patente dos seus liderados nesta Casa de que devem esforçar-se nesse sentido. Os seus três líderes querem que eles se esforcem nesse sentido. Resta agora (...), que os liderados se disponham a tanto.”²⁵

No fundo, a generalidade da crise revelava a pouca legitimidade do governo, que a despeito das medidas de exceção e da concentração de poderes nas suas mãos não tinha conseguido resolver os problemas fundamentais do país: as reformas progressistas prometidas por Castelo Branco não foram efetuadas, o desemprego aumentou, o ritmo de crescimento do PNB continuava baixo, os salários reais dos trabalhadores baixaram violentamente, etc. Acima disso tudo, o clima de repressão, falta de liberdade e a consciência de que as decisões nacionais não eram tomadas pela sociedade civil e seus representantes, mas sim por um reduzido número de militares, alienavam importantes setores da sociedade.

Os setores políticos leais ao regime esboçaram uma reação: vários deputados arenistas organizaram-se, também em forma de movimento, a ARPA (Ação Revolucionária Parlamentar), que não chegou a arregimentar muitos políticos situacionistas. A razão fundamental do seu fracasso foi a centralização das iniciativas políticas governamentais no Executivo, retirando poder e iniciativa dos próprios parlamentares governistas.

O vigor da reação parlamentar indicou claramente que o grupo político civil considerava terminada a ação revolucionária de 64 com a saída de Castelo Branco e não pretendia continuar apoiando as medidas de exceção do Executivo.

²⁵ Lerer, David. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 23, p. 95, out. 1967.

O Congresso procurou retornar, portanto, à sua situação constitucional anterior, restabelecendo seus poderes e assumindo a responsabilidade de rever a legislação gerada pelo Executivo desde abril de 64.

Nesse sentido, foram feitas várias tentativas de mobilização de amplos setores da sociedade brasileira. Essas tentativas tiveram um êxito inesperado, dentro e fora do Congresso. Dentro do Congresso, parlamentares arenistas cruzaram freqüentemente a fronteira interpartidária para participar do movimento. O governo sofreu algumas derrotas no Legislativo.

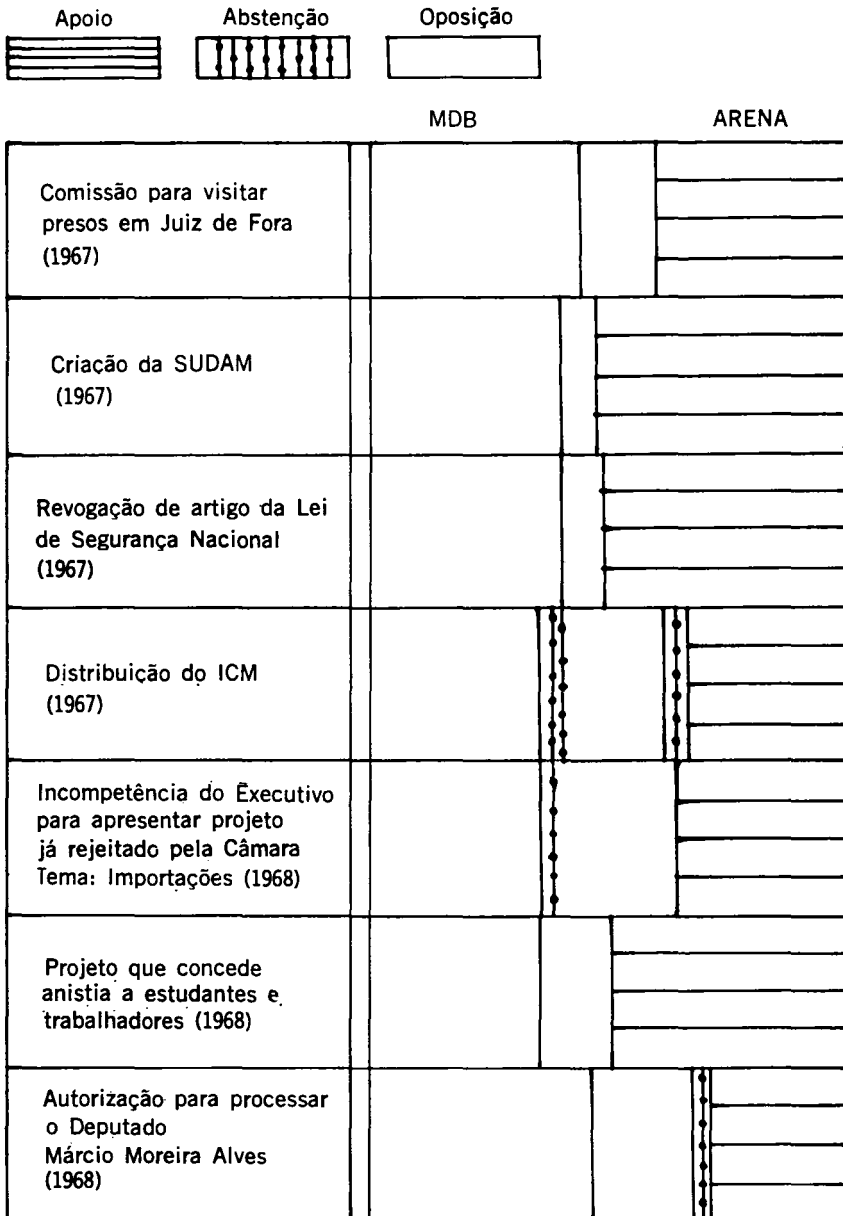
Vários deputados aderiram à Frente Ampla, ameaçando a maioria governista. Alguns projetos importantes de interesse do Executivo passaram a ter sua aprovação dependente de uma pequena margem. A primeira derrota importante do Executivo ocorreu quando a Câmara rejeitou o projeto que dispunha sobre o recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), projeto de relativa importância para o planejamento econômico-financeiro do País. Esta decisão foi apoiada pelos parlamentares arenistas ligados à PAREDE. Finalmente, a votação do pedido para processar o deputado Moreira Alves, feito pelos ministros militares, representou a tentativa final de emancipação do Legislativo e o início do enfrentamento com o Executivo. O Legislativo, lutando para aumentar sua autonomia de ação, não podia conceder a licença. O Executivo, buscando manter o controle da situação política nacional, não podia aceitar a negativa. O pedido de autorização para processo do parlamentar foi decidido em votação secreta; o resultado foi o esperado. Estiveram presentes 372 deputados: 216 votaram contra a autorização, representando 58% dos votantes; 38% votaram a favor da concessão da autorização, ou seja, 141 deputados; e 4% se abstiveram (15 deputados). Entre os deputados que negaram a autorização, 94 eram da Arena, representando 25% dos 58%. Este dado é interessante, pois o Executivo poderia ter ganhado facilmente se todos os arenistas que votaram contra tivessem votado a favor: o Governo teria tido 63%. Mesmo se os que votaram contra se abstivessem, o Executivo obteria 38%, contra 33% da oposição.

A perda de apoio arenista no Legislativo, por parte do Executivo, pode ser visualizada pelo do gráfico 1. As linhas inteiras representam proporcionalmente as porcentagens de apoio que cada partido deu ao governo em cada votação e os espaços em branco a oposição.

O primeiro projeto da série trata da composição de uma comissão de parlamentares que iria a Juiz de Fora verificar a situação de presos políticos. Envolvia claramente o apoio a certas posições assumidas pela esquerda em geral. Verifica-se que o apoio ao governo deveu-se exclusivamente à Arena de aproximadamente 60%. O projeto de criação da Sudam na verdade, representava a concordância com o plano de desenvolvimento da Amazônia e contou novamente com apoio substancial da Arena e discordância total do MDB. A votação contrária de arenistas partiu principalmente dos representantes da região envolvida, que não concordavam com a política governamental.

Gráfico 1

APOIO AO GOVERNO EM DIVERSAS VOTAÇÕES: 1967-68



No requerimento de urgência para votação de projeto que revogava um dos dispositivos da Lei de Segurança Nacional, o partido do governo ainda deu seu apoio majoritário, uma vez que a fidelidade partidária, então existente de fato, mas não de direito, fora acionada. Reconhecia-se que tal revogação implicaria em séria crise com o Executivo.

É na votação de uma das questões mais controversas da política financeira do governo, a coleta do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, que a Arena volta-se, pela primeira vez, contra o governo. Boa parte dos arenistas que votou contra tal projeto, estava vinculada à PAREDE. O apoio da Arena foi de apenas 45%, havendo 20% do partido contra, que somados aos 35% do MDB, conseguiram a sua rejeição. O governo foi derrotado novamente, em projeto que lhe negava competência para apresentar um projeto sobre importações, anteriormente rejeitado pelo Legislativo. Estava em jogo a competência legislativa do Executivo. A Arena apoiou o Executivo com 21%, enquanto 46% dos deputados arenistas votava contra, juntamente com a totalidade dos emedebistas, que representava 33% do total de votantes.

O Executivo voltaria a acionar a fidelidade partidária, inclusive utilizando-se de mecanismos de pressão sobre os parlamentares, para derrotar o projeto que propunha anistia política a estudantes e trabalhadores envolvidos em movimentos de contestação pública. O partido do governo, assim pressionado, rejeitou a proposta com 57% do total de votos.

Estes fatos contribuíram para aumentar o conflito entre o Legislativo e o Executivo, que finalizaria na rejeição da autorização para processo do deputado Moreira Alves.

Pode-se notar ainda, no gráfico, que o MDB sempre apresentou maior consistência de voto que a Arena. Poucos foram os deputados emedebistas que se voltaram contra a orientação do partido, enquanto que um número crescente de parlamentares governistas aderiu às forças oposicionistas. Na verdade, foi a Arena que, desobedecendo à orientação do Executivo, contribuiu para sua derrota.

Fora do Congresso, jornais, revistas e a própria televisão desafiavam a Lei de Imprensa publicando artigos e entrevistas de líderes oposicionistas cujo conteúdo, hoje, seria considerado subversivo. O movimento estudantil renasceu; organizaram-se comícios, passeatas e greves. A receptividade, por parte de setores muito variados da população, ao movimento mudancista revelou que as bases sociais do regime eram precárias. A lógica da situação política do País durante os anos de crise apareceu, então, com uma clareza meridiana: se o regime não retirava sua força de amplos setores sociais e políticos, de onde, então, a retirava? Se estudantes e trabalhadores estavam contra, se amplos setores da Igreja estavam contra, se várias associações de classe estavam contra, se políticos eleitoralmente ancorados nas classes médias urbanas, como Carlos Lacerda, estavam contra, se líderes populistas cujo apoio vinha de setores socialmente muito variados, como Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, estavam contra; se boa parte da imprensa organizada estava contra, quem, então, sustentava o regime? A resposta era clara: as Forças Armadas.

6. O conflito com as Forças Armadas

A percepção de que as Forças Armadas eram os pilares de sustentação do regime fez com que vários líderes políticos dirigissem seus ataques já não ao regime como tal, mas diretamente às Forças Armadas.

Carlos Lacerda, por exemplo, frustrado em suas ambições presidenciais, em fins de 67 e inícios de 68 deu várias entrevistas e declarações nas quais atacava as Forças Armadas por permanecerem no poder. Em 16 de dezembro de 1967, em Porto Alegre, em 26 do mesmo mês no Rio de Janeiro, no dia seguinte em São Paulo, Lacerda iniciou uma ofensiva aberta. Em 27 de janeiro, Lacerda acusou as Forças Armadas de aliança com a oligarquia; anteriormente, havia declarado que a corrupção militar era a pior das corrupções, porque é armada.²⁶ Na Câmara, um grupo de deputados antimilitaristas também intensificou a campanha.²⁷ Embora, claramente, a média das opiniões no Congresso não fosse antimilitar, os elementos mais atuantes da ala radical o eram. Houve várias declarações moderadoras, inclusive de parlamentares opositores.

Um deputado do MDB assim se expressava, com relação às funções internas dos militares.

“(...) para dissipar um equívoco que receio haja se instalado neste debate — o de que a Oposição ou o de que a maioria ou vários deputados opositores se oponham a que as Forças Armadas brasileiras possuam armas. Isto não é exato. Aquilo a que a Oposição se opõe é que essas armas se voltem contra as instituições do País e contra os verdadeiros interesses da nacionalidade por desvios eventuais e passageiros, sem dúvida, do pensamento e da ideologia de alguns dos seus altos comandos.”²⁸

O Legislativo durante 1967 e, especialmente, durante 68, intensificou as tentativas de derrubar as leis criadas pelo Executivo e de impedir a atividade legislativa do governo. Houve um incremento acentuado da atividade fiscalizadora, por meio de requerimentos de informação, da tentativa de criar comissões parlamentares de inquérito, da utilização da tribuna para criticar a ação do Executivo, da cobrança de medidas consideradas necessárias, etc.

As ações do Congresso deram vida ao conflito, até então latente, entre o Legislativo e as Forças Armadas, que eram o grupo de poder responsável pela ordem vigente. Alguns membros negaram a legitimidade ao sistema instaurado, a validade da eleição indireta para o Chefe do Executivo e investiram contra a permanência dos militares no poder. Uma fonte

²⁶ Os discursos de Lacerda foram publicados no *Jornal do Brasil* de 17 e 27 de dezembro de 1967.

²⁷ Entre outros: Márcio Moreira Alves, Hermano Alves, Hélio Navarro e José Martins Rodrigues, todos cassados posteriormente. Os três primeiros sendo jornalistas, obtinham a divulgação imediata de suas idéias, tornando públicos o teor de seus pronunciamentos na Câmara.

²⁸ Celestino Filho. *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 19, p. 413, ago.-set. 1967.

de atrito entre o Legislativo e os militares foram os gastos militares, que cresceram muito de 1964 para 1965,²⁹ e outra, mais importante, a Lei da Segurança Nacional, inspirada na teoria da Segurança Nacional criada pela Escola Superior de Guerra.

As declarações tanto de deputados emedebistas quanto de arenistas, demonstrando a ilegitimidade dos decretos-leis e do próprio governo e a ampliação de movimentos visando ao restabelecimento da legislação anterior e a reformulação da legislação sobre segurança nacional, tiveram ampla repercussão fora do Congresso. Era clara a intenção de muitos parlamentares oposicionistas de mobilizar a população num movimento mudancista. As tentativas de desacreditar perante a opinião pública o grupo do poder, especialmente os militares, provocaram uma violenta reação militar. Dela participaram vários militares, entre eles Albuquerque Lima e Moniz de Aragão que polemizaram com Lacerda.³⁰

O Governo Costa e Silva tomou medidas concretas contra os que atacavam mais abertamente as Forças Armadas e seus líderes. Hélio Fernandes foi preso e confinado na ilha de Fernando de Noronha em meados de 1967; em 30 de julho de 1968, Jânio Quadros foi condenado ao confinamento em Corumbá durante quatro meses,³¹ vários militares que criticaram o regime sofreram punições de um tipo ou de outro, estudantes e religiosos foram tratados com maior dureza, sendo que muitos foram condenados a extensas penas de prisão; mas, e os parlamentares? As imunidades parlamentares os protegiam. Assim, a significação opositora do Legislativo cresceu com a retirada de circulação de cada opositor não parlamentar. Gradualmente, o Legislativo transformou-se no único fórum político da nação no qual os membros podiam criticar livremente o governo, o regime, e as Forças Armadas.

A persistência dos ataques, no Congresso, às Forças Armadas e ao regime transformou o Legislativo no último alvo da ação do governo.

A tentativa de um parlamentar em fazer com que a população boicotasse os desfiles militares de 7 de setembro, dia da Independência, deu aos militares a justificativa extra-política necessária para investir contra o Congresso. Tratava-se, segundo eles, de uma ofensa à instituição militar. A reação oficial alertou, claramente, os políticos das intenções do Executivo e garantiu aos militares que o governo não permitiria a continuação do movimento de mobilização antigovernista e antimilitar. Em 2 de outubro de 68, o Presidente Costa e Silva, em discurso perante o II Exército, dirigido às classes armadas, disse:

²⁹ Uma estimativa situa os gastos militares de 1964 em 273 milhões de dólares de 1960, e os de 1965 em 407 milhões, um incremento de quase 50% sobre 1964. Ver *SIPRI Yearbook I*, 1970. Stockholm, Wicksell, 1971. Quadro 1A.20.

³⁰ Ver a entrevista de Albuquerque Lima no *Jornal do Brasil* de 27 de dezembro de 1967 e as declarações de Moniz de Aragão, publicadas em *O Globo*, em julho e agosto de 1967.

³¹ Lacerda, a despeito de ter, prudentemente, desaparecido do cenário durante a segunda metade de 1968, foi privado de seus direitos políticos na onda de cassações de fins de 1968 e inícios de 1969.

“A Nação toda é testemunha das ofensas e das provocações irresponsáveis, *já intoleráveis*, que lhe são (às Forças Armadas) freqüentemente dirigidas pelos que parecem ignorar que elas constituem exatamente a garantia maior do regime de liberdade em que vivemos, graças principalmente à proteção das suas armas e de sua vocação antitotalitária.”³² (O grifo é nosso.)

Um erro de cálculo político não permitiu que os parlamentares percebessem que o Executivo não suportaria a ação do Legislativo, exatamente porque sua força derivava, fundamentalmente, do apoio militar e não da sua legitimidade civil. No interior do Legislativo, ela ameaçava a maioria governista pela formação de um bloco oposicionista interpartidário que contou com a adesão de deputados e senadores da Arena; no plano externo, institucional, gerou uma concorrência entre o Legislativo e o Executivo, no que se refere à competência legislativa.

Para o Executivo, permitir que o Legislativo assumisse a responsabilidade integral de legislar, corresponderia à supressão de leis consideradas indispensáveis pelo governo; a tensão aumentou quando o Legislativo passou a ser a principal fonte de contestação ao movimento de março de 64. O Executivo, estreitamente ligado ao grupo militar, não cogitava de permitir uma reversão do processo que implicaria, em última análise, no abandono do poder pelos militares.

As declarações presidenciais demonstraram que o objetivo nuclear do governo era consolidar o regime e legitimá-lo. A partir do momento em que o Legislativo passou a ser o centro nervoso da resistência ao próprio regime, o conflito entre os dois poderes tornou-se inevitável. O Legislativo dispunha da tribuna e o Executivo dispunha da tropa. O resultado do conflito era fácil de prever.

Parte B: Análise

As mudanças no comportamento do Legislativo brasileiro e em suas funções foram determinadas externamente de dois modos:

a) pela reestruturação mais global da ordem social e política da sociedade, compreendendo a reorganização da estrutura de poder e autoridade, e

b) pela reestruturação das relações específicas entre o Executivo e o Legislativo, parte fundamental da anterior.

Estas duas reestruturações não são independentes, fazendo parte de um só processo relacionado com as transformações ocorridas nas estruturas econômicas e sociais do País.

³² Declaração de Arthur da Costa e Silva, lida por Geraldo Freire, *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 29, p. 774, out. 1968.

7. A ineficiência do Legislativo

A necessidade do movimento de 64 de garantir absoluta autonomia de ação não foi a única razão que levou o Executivo a adotar tais medidas: eram antigas as reivindicações de reformulação do Legislativo, no sentido de aumentar a sua eficiência, tanto na formulação de leis quanto no estabelecimento de políticas. Oswaldo Trigueiro, em 1959, já reclamava contra alguns excessos do Legislativo, no uso de suas atribuições clássicas. Por exemplo, a proposta do orçamento desse ano recebeu, na Câmara dos Deputados, nada menos que 8.572 emendas. Dos 315 atos aprovados pela Câmara em 1957, mais de 2/3 não se referiam a matéria propriamente legislativa, mas a aberturas de créditos, ratificação de acordos internacionais, etc. Isto levou Trigueiro a afirmar que as condições da vida política brasileira obrigavam o Poder Legislativo a dedicar-se cada vez mais à tarefa orçamentária, ao controle da administração, ao debate dos grandes problemas nacionais, ao exame de pequenas questões partidárias e cada vez menos à tarefa de elaboração de leis e de políticas.³³

José Bonifácio de Andrada, um parlamentar com longa experiência política no Legislativo, em 1966, ao discutir a reforma do Legislativo, reclamava dos projetos inexpressivos, que atravancavam a Ordem do Dia. Muitos deles, apesar de totalmente inviáveis, tinham que ser discutidos, votados e examinados, inclusive pelas comissões.³⁴

Afonso Arinos de Mello Franco, outro parlamentar experiente, também acusou o Legislativo de estar-se tornando um obstáculo à eficiência do sistema político do País; para ele, a inexistência de uma maioria firme e hegemônica, fazia com que as leis dependessem de barganhas e trocas de interesses, impedindo que se formulasse uma política efetivamente global para o País.

Na sua opinião, o Executivo deveria aumentar sua participação no processo legislativo, pois sua omissão “entrega a iniciativa das leis aos caprichos individuais, o que torna a legislação esparsa, muitas vezes supérflua, quando não demagógica e desligada das verdadeiras necessidades públicas”.³⁵ Essas observações, feitas *antes* de 64, revelam que o Legislativo já era um alvo para reformistas preocupados em aumentar a eficiência do sistema político do país.

Para Afonso Arinos, contudo, a manutenção de um Legislativo atuante era indispensável, apesar de suas deficiências. A base da recuperação do Legislativo seria a colocação do Congresso no quadro das atividades que ele pode realmente exercer eficientemente e que seriam muito mais

³³ Trigueiro, Oswaldo. A crise do Legislativo e o regime presidencialista. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 7, p. 46-8, nov. 1959.

³⁴ Andrada, José Bonifácio de. A reforma do Poder Legislativo. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 20, p. 29, jan. 1966.

³⁵ Mello Franco, Afonso Arinos de. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1965. p. 52.

políticas que legislativas. Ao Congresso caberia “controlar a legislação sem legislar” e, como órgão político, caber-lhe-ia a iniciativa e a responsabilidade de promover a reforma política necessária ao País.³⁶

Os dados estatísticos sobre as atividades do Legislativo justificam as críticas que lhe foram feitas. O número de projetos que dão entrada, anualmente, na Câmara dos Deputados, é realmente vultoso.

Quadro 1

Projetos apresentados entre 60 e 71
(Câmara dos Deputados)

| | | | |
|--------|-------|--------|-------|
| 1960* | 1.139 | 1966** | 700 |
| 1961* | 1.227 | 1967** | 1.020 |
| 1962* | 1.127 | 1968** | 1.304 |
| 1963** | 1.344 | 1969** | 54*** |
| 1964** | 1.028 | 1970** | 388 |
| 1965** | 991 | 1971** | 624 |

* Fontes: Brigagão, Clóvis, *Poder e Legislativo no Brasil*. 1971. mimeogr. Tese de Mestrado apresentada ao IUPERJ.

** Relatórios anuais, Câmara dos Deputados, Sessão de Sinopse.

*** A queda violenta neste ano deve-se ao fechamento do Congresso decretado pelo AI-5.

A Câmara dos Deputados sempre apresentou muitos projetos dos quais poucos eram realmente relevantes, como afirmam Trigueiro, Andrada e Mello Franco. Entre as matérias apresentadas e que levaram vários anos para serem apreciadas, devido ao acúmulo de matéria de pouca importância a entrar o funcionamento das comissões e do Plenário, estavam proposições realmente fundamentais. A reforma bancária, de suma importância para o País, levou 15 anos para ser aprovada.³⁷ Em verdade, há indicações de que a tramitação dos projetos relevantes era bem mais demorada do que a dos irrelevantes, sendo poucos os projetos importantes que foram tramitados rapidamente.

Outro dado que sublinha a ineficiência do Legislativo, é a discrepância entre o número de projetos apresentados e os que chegam a ser apreciados.

³⁶ Id. *ibid.* p. 53.

³⁷ Ver Andrada, José Bonifácio de. *op. cit.* p. 34.

Quadro 2

| Projetos de Lei apresentados e apreciados pela Câmara dos Deputados, 1963-71 | | | |
|--|--------------|------------|---------------------------|
| Ano | Apresentados | Apreciados | % apreciados apresentados |
| 1963 | 1.344 | 186 | 13.84 |
| 1964 | 880 | 391 | 44.40 |
| 1965 | 894 | 356 | 39.80 |
| 1966 | 615 | 320 | 52.00 |
| 1967 | 881 | 137 | 15.55 |
| 1968 | 1.162 | 253 | 21.77 |
| 1969 | 42 | 35 | 83.30 |
| 1970 | 288 | 351 | — |
| 1971 | 543 | 395 | 72.74 |

Fonte: Câmara dos Deputados, Relatórios Anuais, Seção de Sinopse.

É importante sublinhar, inicialmente, algumas reservas pertinentes aos dados:

- a) não há compatibilidade entre os projetos apresentados e apreciados cada ano. Isto é, os projetos não são obrigatoriamente apreciados no mesmo ano da apresentação; conseqüentemente, entre os projetos apreciados em um ano qualquer, há projetos apresentados em anos anteriores, e
- b) no ano de 70 foram apreciados muitos projetos apresentados anteriormente. Isto se explica pelo recesso parlamentar de 1969, que transferiu para 1970 a apreciação dos projetos que se vinham acumulando até fins de 1968. Por outro lado, em 1970 já estava em pleno vigor o AI-5, que reduziu em muito a atividade propriamente legislativa do Congresso.

De qualquer modo, salta à vista o contraste entre o número excessivo de projetos apresentados, com a parcimônia das apreciações. Note-se que entre os apreciados incluem-se tanto os projetos aprovados *quanto os rejeitados*. Conseqüentemente, se agrava a imagem do Legislativo — apresenta projetos em demasia, dos quais aprecia alguns, aprova um número ainda mais reduzido, sendo entre eles poucos os relevantes para o País.

O ano de 63 foi o que apresentou menor esforço parlamentar na apreciação de projetos, somente comparável ao ano de 67. Este último foi um ano especial, durante o qual teve início o conflito entre o Executivo e o Legislativo; boa parte das sessões foi gasta na investida dos parlamentares contra as ações do Executivo.

Excetuados 67 e 68, anos de crise, e 69, quando o Congresso esteve fechado, a Câmara apreciou mais projetos a partir de 1964 que nos anos anteriores. O ano de 1971 foi interessante pois verificamos que a ação do Executivo no sentido de disciplinar os trabalhos parlamentares, não

só aumentou sua capacidade de apreciação de matérias, como coíbiu a iniciativa dos legisladores em propor novas leis. Dos anos de funcionamento normal, sem crise nem fechamento, foi o que apresentou menor número de projetos apresentados e maior número de projetos apreciados.

Há ainda um fato que revela como foi afetada a ação legislativa da Câmara, após o recesso parlamentar de 69. Em 1970 e 1971, o número de projetos rejeitados foi muito maior que o de projetos aprovados: em 1970 foram aprovados 77 projetos e rejeitados 274; em 1971, foram aprovados 92 e rejeitados 241 projetos. Em outras palavras, em 1970, o Legislativo aprovou, aproximadamente, uma quinta parte dos projetos que apreciou e, em 1971, uma quarta parte.

Isso demonstra que a ação do Executivo orientando a maioria arenista no sentido de assegurar ao Executivo a primazia legislativa fez com que o Legislativo passasse a rejeitar suas próprias iniciativas, aprovando em maior número os projetos de origem executiva.

8. A transferência da função Legislativa para o Executivo

A análise da apreciação dos projetos separados de acordo com sua origem, demonstra que o Legislativo passou, a partir de um determinado momento, a aprovar em maior número projetos oriundos do Executivo.

Quadro 3

| Projetos aprovados por origem, na Câmara dos Deputados, 1960, 1963, 1967, 1968, 1970 e 1971 | | | | |
|---|-------------|-----------|-------|--------------|
| Ano | Legislativo | Executivo | Total | Número total |
| 1960* | 66 | 34 | 100% | (145) |
| 1963 | 58 | 42 | 100% | (123) |
| 1967** | 40 | 60 | 100% | (122) |
| 1968 | 52 | 48 | 100% | (212) |
| 1970** | 42 | 58 | 100% | (77) |
| 1971 | 27 | 73 | 100% | (92) |

Fonte: * Brigagão. op. cit. p. 33.

** Câmara dos Deputados, relatórios anuais, seção de Sinopse.

Nos anos anteriores a 1964, a Câmara aprovava, no total de projetos apreciados, mais de 50% de propostas de sua própria iniciativa, ficando as mensagens do Executivo entre 30 e 40%; nos anos posteriores a 64, houve uma inversão passando os projetos de origem executiva a representar mais de 50% do total de projetos aprovados. Entretanto, a mudança crucial na

divisão da função legislativa não foi em 1964, mas sim em fins de 1968, com o AI-5. Entre 1964 e 1968, é bem verdade, nota-se uma tendência ao crescimento da participação do Executivo. Entretanto, é lícito argumentar que essas modificações são simplesmente a continuação de uma tendência esboçada desde antes de 64. O grande divisor de águas foi o AI-5, cujos efeitos se fizeram sentir plenamente em 1971, quando quase todos os projetos apreciados tinham sido apresentados depois do AI-5, se estabelece a real divisão da função legislativa: três quartas partes são de origem executiva, e somente uma de origem legislativa.

9. O decréscimo da função legislativa do Congresso

O processo de transferência das funções legislativas para o Executivo não operou somente através do crescimento da legislação de origem executiva: o Legislativo, progressivamente, absteve-se de legislar. Evidentemente, essa abstenção não foi voluntária, mas produto de considerações de ordem estratégica tendo em vista as pressões externas. Ao que tudo indica, o Legislativo, após a demonstração de força dada pelo Executivo através do recesso do Congresso, preferiu abster-se de legislar e fiscalizar, mantendo uma existência vegetativa não arriscando nova confrontação com o Executivo.

Durante a vigência da democracia representativa no Brasil, o Legislativo aprovou proporções semelhantes dos projetos de origem legislativa e dos de origem executiva; em ambos os casos, aproximadamente 80% dos projetos votados eram aprovados. O movimento de 64, inicialmente, não alterou a taxa de aprovações dos projetos de origem legislativa que, até 1968, inclusive, permaneceu na casa dos 80%.

Quadro 4

| Porcentagem de projetos aprovados pelo legislativo, segundo a origem | | |
|--|-------------|-----------|
| Anos | Origem | |
| | Legislativa | Executiva |
| 1967 | 86% (59)* | 97% (75) |
| 1968 | 80% (107) | 98% (104) |
| Entra em vigor o AI-5 | | |
| 1970 | 11% (280) | 98% (46) |
| 1971 | 9% (266) | 100% (67) |

Fonte: Câmara dos Deputados, Relatórios Anuais, Seção de Sinopse.

* Totais sobre os quais as porcentagens foram computadas.

O efeito inicial do movimento de 64 foi, simplesmente, aumentar a quase 100% a taxa de aprovação dos projetos de origem executiva. O Legislativo, não obstante, manteve a sua autonomia no que se referia aos projetos de origem legislativa — observadas as limitações do conteúdo dos projetos, o Legislativo poderia aceitá-los ou rejeitá-los a seu critério.

O AI-5 (e a hegemonia indiscutível do Executivo que ele representou) agregou a última das restrições à competência propriamente legislativa do Congresso. O Legislativo passou a rejeitar, maciçamente, os projetos de sua própria iniciativa configurando, assim, uma espécie de suicídio em matéria de feitura de leis. Em 1970, o primeiro ano de funcionamento regular do Legislativo após a crise, o Legislativo rejeitou nove de cada 10 projetos da sua própria autoria, tendência essa que persistiu em 1971. Concretizou-se, assim, a transferência total da competência legislativa para o Executivo, após uma série de transformações, como segue:

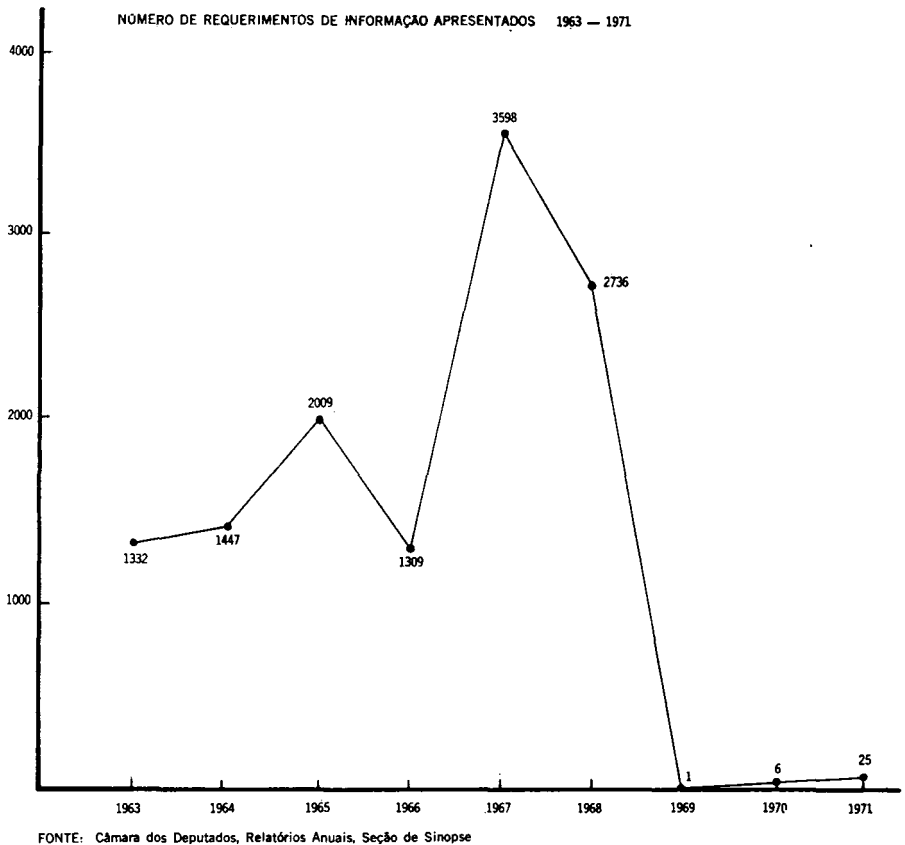
- a) uma tendência histórica geral, ao crescimento das iniciativas legislativas do Executivo;
- b) a partir de 1964, um aumento na taxa de aprovações dos projetos de origem executiva: o Legislativo não pode mais opor-se ao Executivo;
- c) a partir de 1964, o início da capacidade do Executivo de legislar autonomamente, através de decretos-leis;
- d) a partir de 1967, o Legislativo vê restringido o conteúdo das suas iniciativas legislativas: não pode criar despesas, etc., e
- e) a partir de fins de 1968, o Legislativo fica, virtualmente, impedido de legislar, sendo forçado a rejeitar suas próprias iniciativas. Os projetos aprovados são aqueles que o *Executivo* apresenta através do Legislativo.

10. O crescimento da função fiscalizadora

Os parlamentares, desde o momento em que perderam parte de suas funções legislativas, incrementaram a fiscalização das ações do Executivo, por meio da convocação de ministros de estado para prestar esclarecimentos acerca das atividades de seus ministérios e de requerimentos de informação. Já nos primeiros meses do Governo Costa e Silva, vários ministros compareceram à Câmara para informar ao Legislativo sobre suas ações.

Por outro lado, o número de requerimentos de informação cresceu muito. Em 1963, foram apresentados 1.332 requerimentos de informação; em 1964, 1.447; em 1965, houve um incremento substancial, atingindo 2.009; em 1966, o número de requerimentos de informação se situa no seu nível normal — mas em 1967-68, anos de enfrentamento entre o Legislativo e o Executivo, o número de requerimentos de informações sobe bruscamente, atingindo 3.598 em 1967 e 2.736 em 1968, ou seja, o triplo e o dobro, respectivamente do que seria de esperar em um ano normal.

Gráfico 2



Nestes dois anos, foram apresentados 29% e 22% respectivamente dos requerimentos de informações, num período de oito anos (63-70)! Ou seja, em dois anos foram apresentados 51% dos requerimentos de informação, enquanto nos outros seis foram apresentados 49%. Estes dados demonstram que, uma vez limitados em sua competência legislativa, os deputados passaram a supervalorizar a sua função de fiscalização.

Havia dois tipos de função fiscalizadora, derivados do próprio conteúdo dos requerimentos:

a) fiscalização *tout court* da atividade executiva, especialmente da ministerial. Ao que parece, esta vigilância, que também foi exercida por políticos governistas, representava uma maneira de compensar a diminuição das atribuições legislativas propriamente ditas. Embora no novo regime o Legislativo não pudesse impedir as iniciativas legislativas do Executivo, manteve o poder de fiscalizar-lhe as ações. Este poder, entre-

tanto, tinha limites bem definidos, seja por iniciativa do próprio Legislativo, com a auto-rejeição de pedidos de informação, seja pela atividade coercitiva do Executivo, e

b) um tipo especial de requerimentos de informação, cuja finalidade era obter informações acerca da *utilização das verbas* votadas no orçamento, pelas agências do Executivo. Com isto, o Legislativo buscava aumentar seu poder de barganha e demonstrar a incorreção da prática de "orçamentos-programa", que acarretaram a diminuição da competência do Legislativo na elaboração do orçamento da União. Esta fiscalização é importante porque, no Estado moderno, grande parte do poder do Congresso deriva do controle do orçamento da União.³⁸

11. Depois do recesso

Decretado o recesso parlamentar, o Executivo legislou por meio de decretos-lei, prática que só iria modificar-se uma vez convocado novamente o Congresso. Mesmo assim, o Executivo ampliaria ainda mais seus poderes de fazer uso do decreto-lei.

No último período de recesso, o Brasil sofreu nova crise política que teria sérias repercussões, não só para o Legislativo, mas para o grupo político em geral. O início foi o impedimento do Presidente Costa e Silva, vitimado, em 31 de agosto de 1969, por distúrbio circulatório. Segundo a Constituição vigente, seu sucessor natural seria o Vice-Presidente da República. Este fato ameaçava o esquema de poder, na medida em que o Brasil seria governado, após cinco anos de governo militar, por um político civil, que já dera mostra de suas posições liberais. Recém-saído da crise de 67/68, o sistema montado pelo movimento de 64 não subsistiria sob a liderança de um civil, com lealdades a grupos políticos do passado, ainda que também leal aos princípios do movimento.

A solução deste impasse foi dada, novamente, pelos militares que assumiram a responsabilidade pelo governo, através de uma Junta, constituída pelos então ministros das Três Armas. Em 17 de outubro, a Junta Militar decretou a Emenda Constitucional n.º 1, que entre outras coisas impôs severas limitações ao Legislativo, coibindo definitivamente algumas das prerrogativas que lhe haviam restado com a Constituição de 67, especialmente no tocante às imunidades parlamentares, ao prazo para apreciação de projetos de origem do Executivo e à fidelidade partidária.³⁹

Esses instrumentos permitiram o controle da crise e o retorno a uma situação de normalidade, com a eleição indireta de um novo presidente, General Médici. Três dias antes, a presidência havia sido declarada vaga.

³⁸ Finer. op. cit., Huntington. op. cit.

³⁹ Schneider. op. cit. p. 302.

O Congresso foi, então, convocado para o dia 22 de outubro, para formalizar, no dia 25, a eleição de Emílio Médici e do Vice-Presidente, Augusto Rademaker, ex-ministro da Marinha e ex-membro da Junta Militar que governara o País.

Esta convocação representava o retorno das atividades do Legislativo brasileiro. Além das mudanças constitucionais, o Congresso sofrera ainda outros reveses: a representação oposicionista estava reduzida a 66 de seus 127 deputados, representando uma perda de 52%, uma vez que os deputados cassados não são substituídos pelos suplentes.⁴⁰ Parlamentares da Arena, que haviam se aliado à oposição, ou que tinham participado da Frente Ampla, também foram cassados, num total de 28 deputados, o que se não chegou a representar uma grande perda para o partido governista, representou um corte adicional na oposição ao governo. A composição do Legislativo foi, portanto, profundamente modificada, passando a ser composta de um partido incondicionalmente governista e de outro partido de oposição simbólica, cujos membros restantes aceitavam as regras do jogo que foram impostas.

Esta nova fase da vida do Legislativo brasileiro, que se estende até o presente momento, define-se pela exigüidade da Oposição, pela rigidez da disciplina imposta aos políticos pela Lei de Fidelidade Partidária e pela conseqüente homogeneização no interior dos partidos, assim como pela diminuição da distância ideológica entre eles e pela ausência das funções tradicionais do Congresso.

Parece claro que o atual sistema político brasileiro não comporta um Legislativo com todas as atribuições que teve no passado. No Estado moderno, as atividades tradicionais do Legislativo foram substituídas por outras, consideradas compatíveis com o desenvolvimento acelerado da sociedade. No Brasil, estas novas funções do Legislativo ainda não foram estabelecidas.

Que funções lhe seriam destinadas e quanto de responsabilidade lhe poderia ser permitido assumir, independe do próprio Legislativo: apenas o Poder Central poderia dar uma resposta adequada a tal questão.

⁴⁰ O artigo 4.º, § único, do Ato Institucional n.º 5, estabelece que:

“Aos membros dos Legislativos federais, estaduais e municipais que tiverem seus mandatos cassados, não serão dados substitutos, determinando-se o *quorum* parlamentar em função dos lugares efetivamente preenchidos.”

Evidentemente, esse dispositivo legal pune os partidos que abrigam deputados opostos ao sistema, levando-os a estabelecer sua própria fiscalização interna para impedir a perda de representantes. Explica-se, assim, as pressões feitas pelo próprio MDB para que o chamado grupo dos “autênticos” modere suas posições.