



19 e 20 de setembro de 2016

Câmara dos Deputados
Brasília - DF

PRODUÇÃO DE PROJETOS DE LEIS REFERENTES AO COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL, NO PERÍODO PÓS 1988.

Wanglês da Costa Lima¹; Wilcléa da Costa Lima²; Renan Bezerra da Silva³; Maricilene Isaíra Baía do Nascimento⁴.

¹UFPA/PPGCP, Belém, PA
E-mail: wangleslima@yahoo.com.br

²UFPA/PPGCP, Belém, PA
E-mail: wilclealima@yahoo.com.br

³PUC/PPGRI, Belo Horizonte, MG
renanbez@hotmail.com

⁴UFPA/PPGCP, Belém, PA
Maricilene_isaira@hotmail.com

Palavras-chaves: Câmara dos Deputados Federal; Projetos de Leis; Corrupção.

RESUMO

O presente trabalho buscou compreender *como a Câmara dos Deputados Federal tem se comportado em relação à produção e aprovação de Projetos de Leis voltados para o combate à corrupção?* Para tanto, analisou-se Projetos de Leis, como tipo de Produção Legislativa na Câmara dos Deputados Federal, no período pós 1988, verificando o desenvolvimento dos Projetos de Leis que tem como proposta o combate à corrupção, em um espaço no qual se debate problemas e questões de interesse da sociedade, bem como, de produção e aprimoramento de leis.

Pensar o combate à corrupção perpassa inicialmente em pensar a definição do que é corrupção. Assim, a etimologia da palavra vem do latim “*corruptione*”, que significa: decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno (SILVA, 2001).

Logo, quando falamos em corrupção pensamos em práticas de ilegalidades envolvendo pagamento de propina e que abrange pelo menos dois indivíduos e/ou grupos de indivíduos: corrupto (s) e corruptor (es). Dessa forma, o senso comum associa a corrupção como fenômeno ligado diretamente a relação de poder, aos políticos e às elites econômicas (SILVA, 2001).

Avançando um pouco mais no propósito de busca do conceito de corrupção que para AVRITZER; FILGUEIRAS (2011, p.15) “... é um fenômeno polissêmico e necessariamente político”. PRADO (2013, p.23) considera que:

“... pode-se conceituar a corrupção como o conjunto variável de práticas que implicam trocas entre quem detém o poder decisório na política e na administração e quem detém o poder econômico, visando à obtenção de vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas para os indivíduos ou grupos envolvidos”.

Assim, AVRITZER; FILGUEIRAS (2011) considera que a corrupção é um dos maiores problemas para a gestão pública e para a democracia no Brasil. Dessa forma, analisar a corrupção como um fenômeno político é perceber que ela influencia a legitimidade de quem governa, bem como, a capacidade de governar. Contudo, é comum transferirmos a ordem política para a jurídica, na perspectiva do direito penal, por pensarmos que está é a forma capaz de controlar ação dos que exercem função pública ao invés de pensarmos nas outras formas de controles democráticos (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Já para MOISÉS (2010), a corrupção é um problema que aflige todas as democracias, sejam estas novas ou antigas e possui uma relação direta entre o abuso de poder público por troca de benefícios privado. Porém, o “Desenvolvimento e modernização, com suas conhecidas implicações para a transformação das relações econômicas, sociais, culturais e políticas das sociedades, são vistos como condição necessária para fazer o sistema político coibir delitos contra o interesse público” MOISÉS (2010, p.28).

Os países menos desenvolvidos, diferente dos modernos não institucionalizam a diferença entre o público e o privado, tornando comum a apropriação privada de recursos e/ou bem público. Assim, observa-se que o aprimoramento das leis não é tão efetivo em países com baixo ou médio desenvolvimento, favorecendo as praticas de corrupção, a exemplo pode ser citado: África, Oriente Médio, Leste Europeu e América Latina (MOISÉS, 2010).

Assim, pode ser percebido que a nova Constituição de 1988 do Brasil, favoreceu o aprimoramento das instituições de controle do Estado, dando-lhes maior autonomia, bem como, favoreceu uma maior participação da sociedade civil no que se refere ao controle de políticas públicas. As mudanças estruturais foram importantes principalmente ao que tange a modernização administrativa. Porém, as práticas de corrupção permanecem, afetando a efetividade das políticas públicas inviabilizando a possibilidade de uma vida institucional, democrática e republicana (FILGUEIRAS, 2011).

Contudo, a expansão da democracia e o estabelecimento de instituições estáveis é o suficiente para o começo de uma reação a corrupção. A partir do momento que se conseguir aumentar a escolaridade da sociedade e reduzir a pobreza, teremos eleitores mais vigilante e menos dependentes de favores do governo, mais exigente em relação à transparência no uso dos recursos públicos. Exercendo pressões por reformas políticas e do judiciário, capaz de impedir desvios de recursos públicos e punir os que praticam corrupção (CARVALHO, 2011).

Dessa forma, para o neo-institucionalismo as instituições políticas deveriam assumir um papel de autonomia, por compreender que “O Estado não é somente afetado pela sociedade mais também a afeta” (MARCH; OLSEN, 2008, p.127). Assim, as instituições passariam a ser vistas como atores políticos e tomadoras de decisões, ficando evidente que “A democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas. A agência burocrática, a comissão legislativa e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem e defendem interesses; elas são atores políticos em si.” (MARCH; OLSEN, 2008, p.127).

Nesse sentido, podemos analisar o comportamento da Câmara dos Deputados Federal a partir da produção e aprovação de Projetos de Leis voltados para o combate à corrupção durante o período pós 1988, considerando que a elaboração das leis cumpre um rito rígido procedimental desde o início da propositura até a promulgação e publicação (ROCHA NETO,

2013), nos permitindo caracterizar a Câmara dos Deputados como uma instituição de autonomia e vista como ator político, tomador de decisões.

Dessa forma, (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO E SANTOS, 2002, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; GOMES, 2013; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004; PEREIRA e MULLER, 2000, 2002; SANTOS, 2004, 2001; SILVA, 2006;) consideram, que a Constituição de 1988 provocou duas grandes modificações no sistema político do país: a primeira foi à ampliação do poder legislativo do Executivo através da adoção de Medidas Provisória e através de pedidos de urgências; e a segunda foi na forma de estruturação dos trabalhos na casa legislativa, regulamentado pelo regimento interno, o qual dá um foco maior aos partidos e menos aos deputados. Fato, observado na importância dada ao Colégio de Líderes que auxilia a mesa diretora no controle da agenda.

Porém, a capacidade Constitucional do poder legislativo do Executivo não significa um atropelamento de um poder sobre o outro, visto que o Executivo não pode governar sem o apoio da maioria. Assim, as proposições, só serão aprovadas se obtiver apoio da maioria (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Talvez este seja um dos maiores desafios do presidente, formar e manter a maioria para ter os seus projetos aprovados. Para garantir êxito no apoio de sua agenda legislativa, o Executivo, se sustenta na base partidária, através de distribuição de pastas ministeriais, os quais os Partidos membros do governo a recebem e passam a votar a favor das proposições de interesse do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Contudo, “a preponderância do Plenário no centro decisório é assegurada pela intervenção dos líderes, que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram as matérias das Comissões e as enviam diretamente à apreciação do Plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). O que implica na pequena participação dos parlamentares na elaboração de leis que são aprovadas.

Para atingir o objetivo proposto o trabalho testou as seguintes hipóteses: 1) Os proponentes de Projeto de Lei de combate à corrupção pertencem a partidos de esquerda. 2) O Executivo Nacional possui pouco interesse em propor projetos de leis de combate à corrupção. 3) A maioria dos Projetos de Leis de combate à corrupção transformada em Normas Jurídicas teve iniciativa do Poder Executivo. Como base de dados foi utilizada as informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados Federal, onde foi possível pesquisar a produção legislativa referente ao combate à corrupção, identificando as propostas que foram iniciadas na casa no período entre 1988 e 2016, momento pelo qual o Brasil passou pelo processo de redemocratização e consolidação da democracia. Os resultados da pesquisa refutou a primeira hipótese, visto que dos 175 Projetos de Leis de combate à corrupção, apenas 26,28% foram propostos por partidos de esquerda. Contudo, as duas últimas foram confirmadas. Do total de 175 Projetos de Leis de combate à corrupção, o Poder Executivo teve iniciativa em somente 8,57%, demonstrando o baixo interesse do Poder Executivo pela questão; e dos 175 Projetos de Leis apenas 33,33% foi transformado em Norma Jurídica. Contudo, desses projetos transformados em Norma Jurídica, 83,33% tiveram iniciativa do Poder Executivo, o que demonstra a alta capacidade do Executivo de aprovar suas proposições devido o seu poder de agenda.

REFERÊNCIAS:

ABRANCHES, Sergio. (1988), “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, pp. 5-34.



19 e 20 de setembro de 2016

Câmara dos Deputados
Brasília - DF

- AMORIM NETO e SANTOS, Fabiano. (2002), “A produção legislativa do Congresso – entre a paróquia e a Nação” in WERNECK VIANNA, organizador, *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- AMORIM NETO e SANTOS, Fabiano. (2003), “O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados brasileiros”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n. 4, pp. 661-697.
- AVRITZER, Leonardo. *Corrupção e controles democráticos no Brasil / Leonardo Avritzer / Fernando Filgueiras*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). 40p.
- FILGUEIRAS, Fernando. Apresentação. In: *Cadernos Adenauer XII* (2011), nº 3. *Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2011.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (2001), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. (2004), “Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada”, *Plenarium, Câmara dos Deputados*, Ano 1, n. 1.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil: Visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.
- MARCH, JAMES. G, OLSEN, Johan. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Polit*, Curitiba, v.16, n.31, p.121-142, Nov.2008.
- MOISÉS, José Álvaro. *A Corrupção Afeta a Qualidade da Democracia? Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.5, p.27-37, mai.2010.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n. 2, pp. 265-301.
- _____. (2000), *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67.
- PRADO, Franklin Lobato. *Corrupção pública e violação dos Direitos Humanos*. Belém: Paka-Tatu, 2013.
- ROCHA NETO, Luiz Henrique da. *Processo Legislativo: um teatro legal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- SANTOS, Fabiano. (2004), *A reforma do Poder Legislativo no Brasil*. *Plenarium*, ano 1, n. 1, p. 26-40.
- _____. (2001), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*, BH: Editora da UFMG.
- SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A Economia política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.