

## Viabilidade das Reformas no Congresso

Professora Rosinethe Monteiro Soares

### INTRODUÇÃO

A presente introdução trata do referencial teórico e conceptual no qual pretendemos situar nossa análise das tentativas de reforma legislativa de que parlamentares, assessores, administradores e mesmo acadêmicos têm tratado e não apenas nos últimos tempos. Todas sempre ficaram muito aquém do que os legisladores e auxiliares desejavam.

De fato, a insatisfação com que sempre tivemos os brasileiros de nos haver com o estreito grau de liberdade para ação política que nos “concederam” historicamente os detentores do Poder Executivo, nos colocou em situação de permanente busca de reformas. Sofremos de uma permanente carência por mudanças, nem sempre muito definidas quanto a sua referência, se no processo legislativo ou na organização dos poderes. Na verdade, mesmo quando não falamos em mudar a constituição, mas também quando o tentam em qualquer das suas ordens, hoje como sempre, desejam reformas do sistema de poder. Desejam reformar a estrutura de poder que não corresponde ao que traduzem como o modelo de Montesquieu da divisão tripartite.

Podemos afirmar do que temos percebido da convivência com políticos que sua interpretação, quando no Legislativo é de hegemonia deste poder sobre os demais a quem estaria destinado o papel de execução como na concepção weberiana de burocracia e, respectivamente ao Judiciário, o de fazer reparar com pena ou outro tipo de reparação o “não cumprimento” da Lei.

As reformas do legislativo são freqüentemente buscadas por meio de alterações e aperfeiçoamentos sobre as estruturas de seu apoio ou, eventualmente no fluxo da administração legislativa. Tanto preocupa os atores políticos a obtenção de prerrogativas, ou no dizer dos legisladores, “recobrar” as prerrogativas constitucionais, que nem sempre estão tirando das que têm o máximo que poderiam. Nem mesmo todas aquelas prerrogativas realmente inscritas na Constituição Federal são exercidas. Muito freqüentemente a preocupação em buscar outras impede a visão diferenciada e mais clara do que os legisladores com a Constituição que têm podem fazer.

As prerrogativas formais que os parlamentares têm tentado nem sempre são realizáveis dentro do contexto social real se referido este ao nível de desenvolvimento político da sociedade e, conseqüentemente de sua representação. Referimo-nos à rarefação e ao modo incompleto com que a sociedade até aqui se tem organizado, inclusive quanto aos partidos só recentemente, com idas e voltas, definindo seu perfil de interesse, para não falar em filosofia, muito menos presente no cenário moderno de exercício político.

O esforço que os legisladores têm feito no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de ação interna de suas Casas Legislativas nem sempre têm sido uma escolha adequada diante da análise científica. Mas a tentativa de alterar estruturas e fortalecer organismos de apoio ao trabalho legislativo tem sido sempre válida. Foi assim que em diferentes ocasiões, principalmente a partir de 1970 os legisladores dotaram suas Casas de organizações paralelas de apoio técnico, hoje altamente eficientes e modernas. Não se pode dizer que estavam tentando alcançar um ideal democrático por via da eficiência, porque a que encontraram nem sempre passou do âmbito administrativo. Nem sempre lograram, o que seria realmente difícil para um corpo coletivo, distinguir entre eficiência administrativa e eficiência política, ou entre eficiência e eficácia que é o que realmente buscam.

A eficácia e eficiência que buscam, mesmo que isso não lhes seja claro, seria um utópico ponto em que a dispersão do poder seria suficiente, mas não mais que suficiente, para que a decisão seja democrática, e no tempo certo. Visto o processo em outro ângulo, suas decisões seriam tais que, dado um ponto ideal de dispersão do poder (participação) ele não ultrapassasse a capacidade de síntese das opiniões, desejos e interesses (decisão). O equilíbrio entre essas duas variáveis, similar ao processo de análise e síntese, tem sido um ideal aleatoriamente buscado no processo decisório coletivo, não apenas pelos brasileiros. Saber que o encontramos só, o sabemos pela satisfação que deriva do acerto, que implica em aplauso público de médio e longo prazo.

Quando pensam em reforma do seu poder, os legisladores freqüentemente vão muito adiante da busca já complexa desse equilíbrio. Nota-se em seu discurso que procuram uma hegemonia de poder que nunca conheceram. Alguns tempos foram mais democráticos outros menos na história desses 177 anos, mas nunca conhecemos a hegemonia do Poder Legislativo por mais que alguns eufóricos meses, quando o Executivo sempre reagiu fortemente no Brasil. [1]

Historicamente, parlamentares se atribuem uma imagem que só no relato social impreciso e ufanista teve o Poder Legislativo no passado[2], quando a representação era um sonho há muito desejado, e alcançada, ainda que incompleta foi festejada. Essa referência vaga aplica-se bem ao período imperial, durante um mal definido parlamentarismo que fazia cair a Câmara de quando em vez. Mas também dos períodos imediatamente pós revolucionários ou pós ditatoriais. Eram ocasiões em que reinava sempre a euforia e os desejos eram menos definidos, a representação era um conceito mais retórico que real e a esperança preenchia os vácuos de poder.

Ao início dos primeiros desses períodos, a “sociedade” minimamente representada era uma idéia completamente diferente do que viria a ser alguns anos mais

tarde, sucessivamente incluindo segmentos ausentes mesmo do pensamento dos idealistas de então. A imagem ideal de um Poder Legislativo tem mudado no tempo, mas não muito, quando se trata do conceito geral de Poder tripartite. Esta mudança é mais flagrante quando nos situamos em um contexto específico em que o desejo perene de liberdade se modifica à proporção que alcançamos cada nova etapa de participação social.

#### A indefinição de um modelo real de Legislativo

Temos feito algumas pesquisas entre instituições e personalidades que se dedicam aos aspectos de desenvolvimento social buscando saber o que realmente desejam como Poder Legislativo Ideal, e até que ponto buscam, de fato realizar esse ideal. O que nos pareceu que desejem para o Brasil seria definido como uma instituição forte e aplaudida pelo público, capaz de realizar o interesse nacional por via de um Executivo Weberiano. Esta é sua definição, em outras palavras sempre que estão no exercício da representação ou na sua busca. O desejo se retrata de modo um pouco diferenciado quanto às características que esta categoria abrange, na medida em que o ator tem diferentes conceitos do que hoje podemos considerar as possibilidades de aprofundamento da democracia no Brasil.

Sem dúvida as definições se modificam bastante quando o momento coloca o parlamentar próximo, que na defesa como Líder, ou na perspectiva de exercício do Poder Executivo. Então o ator se coloca na ambígua posição de quem vê uma necessidade premente de que o Poder Executivo seja forte, não definindo o que seja este adjetivo, mas associando-o, sem dúvida, a muito mais que o mero exercício da vontade expressa pelo legislador. Ente outras diferenças ele já vê o Executivo como legislador por excelência, como figura de tanta representação ou mais que o legislador e lhe empresta uma necessidade social de deferência da sociedade como um todo, sem a qual a soberania da nação estaria ameaçada.

No papel de observação de um processo que lentamente acompanha as mudanças sociais estimuladas pelos três poderes, às vezes até por estímulos duros e dolorosos que resultam positivos só no futuro, desenvolvemos também um ideal do papel dos três poderes. Partilhamos o ideal dos legisladores da nossa pesquisa, mas com clareza da medida em que ela é só ideal e utópica e um ponto de realização continuada, mesmo que perene.

A partir dessa observação definimos como pressuposto para nosso trabalho uma instituição legislativa ideal, não muito utópica, com as seguintes características:

- 1 - Institucionalização do Legislativo, figurado por reconhecimento público de prerrogativas de iniciativa para organizar o Estado, iniciar legislação, legitimar e fiscalizar ações dos demais poderes.

Desenvolvemos adiante cada uma das premissas desse pressuposto, dentro de um quadro teórico de desenvolvimento político associado ao desenvolvimento socioeconômico.

2 - Estrutura e Organização ótima para capacitação de decisão, em tempo e grau de participação ideais, para as demandas da sociedade que se evidenciem majoritárias na concorrência política, refletida esta na relação entre os partidos com representação no Congresso.

Igualmente desenvolveremos adiante cada uma das premissas a que se refere o item 2 de nosso modelo de legislativo.

Esta seria a concepção de um Corpo Legislativo, tenha o modelo que tiver em termos bicamerais ou unicamerais, a um tempo representativo, hegemônico, eficaz e eficiente, inclusive na capacitação de desenhar um Executivo capaz de realizar bem as políticas da sua legislação, sem reter os louros da iniciativa, mas tão somente os de uma execução sóbria e legal.

Devemos admitir que esse ideal é bastante ambicioso, e toca, sim, as raias da utopia. Por um lado, porque as funções, as estruturas, os processos, como o tempo esperado pela Sociedade, o grau de abertura da discussão, e outras variáveis dessa instituição, são percebidos de modo diferente pelos segmentos ali representados. O ideal em termos práticos, seria então a interpretação média, possível ou viável, de cada uma dessas variáveis em equacionamento por consenso, quando sabemos que a maior parte das decisões se dá por coalizão de forças políticas. Ora as coalizões são temporárias o que torna o preenchimento de qualquer dos itens de nosso conceito ideal também temporário.

#### Institucionalização do Legislativo:

Um nível satisfatório de institucionalização do Legislativo se traduz, em outras palavras, por um processo de elevação perene da representatividade do Legislativo, a partir de uma sociedade em desenvolvimento continuado, sob o ponto de vista econômico e político

Quem se dedica a estudar o comportamento humano e mais especificamente o comportamento político, percebe que ele se rege por leis naturais muito similares às leis econômicas, tão conhecidas do dia a dia. O comportamento humano passa a ser visto com óticas diferenciadas, mas unificado e interativo, a despeito das óticas do analista. È é igualmente influenciado pelo ambiente, em que se processam as atividades, pela formação intelectual, credos e valorações típicas dos atores, ambiência ecológica e econômica, e ainda por influências externas eventuais.

Um ambiente institucional que permita o funcionamento do nosso hipotético Congresso Ideal, aquele capaz de iniciativas e decisões efetivas[3] e eficientes[4] em favor da sociedade que representa, depende de algumas condições que só se criam por meio do que chamamos “desenvolvimento político”. Por definição, desenvolvimento político é um grau de evolução social em que estão presentes instituições públicas, entre elas as do Legislativo, solidamente reconhecidas pela sociedade, fortemente vinculadas uma às outras, e à coletividade.[5] Este desenho de união configura uma harmonia que terá

forçosamente relações intersociais sistematizadas, isto é, com estruturas e processos previsíveis e universalmente aceito nesta sociedade, e eventualmente pelas demais.

Dado um desenvolvimento político em que a maioria da população se integre nesses sistemas, podemos dizer que as instituições formam uma sociedade em grau razoável de desenvolvimento político, já que atende a algumas condições da definição. Este grau de desenvolvimento não exclui a presença de minorias ou bolsões menos integrados, mas não totalmente excluídos. Mas não serão tantos que atrapalhem o fluxo permanente de interação social e econômica. A formação de hiatos no âmbito dos fluxos de formação de riqueza e sua dispersão determinarão iguais hiatos de formação da vontade política com harmônica dispersão do poder e a síntese de vontades que corresponde à decisão.

Acontece porém que percepção ou interpretação de cada uma dessas variáveis, minorias, integrados, bolsões, etc será diferente para cada avaliador. Desta forma a aglutinação em torno de grupos ou blocos de percepção sobre cada uma das variáveis que compõem a vontade política é difícil de fazer-se e depende da exposição dos mesmos grupos uns aos outros em hipotéticas mesas de negociação. Expostos a todos esses grupos os legisladores repetem sua formação a níveis administráveis, por partidos, e estes por colegiados de representação. Estes constituem os mecanismos representativos de decisão.

Logo concluímos que o processo de integração que satisfaz às condições de um legislativo ideal parece perene; como todo ideal é apenas uma busca permanente. Começa e continua com a participação social organizada, mas não acaba aí, porque essa participação é sempre um desejo crescente e insaciável. Este é o fenômeno da aglutinação social. Desenvolve-se em direção a um sistema cada vez mais sofisticado de vinculações e vasos comunicantes, eventualmente fundidos ou divididos no tempo.

A comunicação interativa e organizada com as estruturas públicas, inclusive as do Legislativo, é justamente o que leva à institucionalização da sociedade civil organizada e da representação ou legislativo. Embora o possamos ver como um processo contínuo e interativo, que se intensifica, pode reverter-se por eventos históricos excepcionais de ruptura social. A proposta de elevar a nucleização, e respectiva capacidade de relacionamento da sociedade, parte da premissa de interação sistêmica em que os círculos “loops” fortificam o conjunto na medida em que intensificam sua comunicação.

No caso brasileiro podemos ver alguns destes núcleos; podem constituir estruturas já destacadamente desenvolvidas ou outras em desenvolvimento. Sempre há umas poucas muito desenvolvidas hipertrofiadas, quando determinam os problemas de corporativismo e outras menos desenvolvidas, incapazes ainda de participação igualitária na negociação. Entretanto o fato de que à proporção que as menores se desenvolvem entrelaçam-se com as demais nas diferentes demandas que farão, temos que esses grupos acabam por entrelaçarem-se e já não se destacam por indivíduos, mas por idéias ou demandas.

Simplificando a explicação os interesses são múltiplos se vários, mas podem estar presentes em um mesmo conjunto de indivíduos. Eles são professores, parlamentares, pintores, marinheiros... mas também são consumidores, estudantes, pais de alunos, defensores das matas, usuários de telefones, transportes etc. Quanto mais esses interesses se

organizam mais captam elementos diferenciados uns dos outros, sem que os destituam de seu próprio interesse. A soma desses interesses é o interesse público.

Assim, quando o político pretende “defender o interesse público” diz-se capaz de interpretar uma gama infinita de arranjos ideais para cada um desses interesses. Mais freqüentemente faz-se intérprete dos “interesses difusos” ainda não organizados em demanda específica mas latente no interesse do cidadão a longo prazo. Quando o “interesse público” é ferido, todos os interesses que foram beneficiados à sua custa sofrerão punição natural no futuro.

È comum e visível que cada uma dessas organizações busca relacionar-se com as instituições públicas, que de certa forma também são uma organização com interesses específicos. A busca está em função da convicção de que nas circunstâncias específicas seus interesses sejam interdependentes. Ou na crença de que essa instituição ou organização possa “ajudar” ou “patrocinar” ou “proteger” quem a procura.

Enquanto a relação e negociação se dá entre iguais, ou quase iguais que esperam o desenvolvimento mútuo temos uma relação democrática. Ela já não o é quando uma das partes é patrocinadora ou protetora, porque implica em uma relação de dependência, ausente do princípio democrático, próprio do paternalismo. No paternalismo os agentes mais próximos da execução ou aspirantes à mesma são a variável dependente e os que a buscam a variável dependente.

Uma democracia bem estruturada conduz tais interesses a uma interação mais constante com os representantes e só a um nível de execução com a Burocracia que tem um nível menos expressivo de representatividade dos interesses da sociedade. Mas o oposto pode se dar, quando por falta de institucionalização e poder, a sociedade organizada, ainda que de modo rarefeito, busca comunicação direta com a Burocracia para o atendimento de suas necessidades de legislação como de execução.[6]

Há certa garantia de que a representação se torne efetiva quando ela corresponda à sociedade organizada, e esta seja a maioria[7] desde que a organização seja ampla e plural. Nosso pressuposto é de que ela própria se encarregará de evitar os mandatos sem representatividade, sem responsividade, que podem sim derivar de sistemas de partidos e legislações eleitorais defeituosos em relação ao que deveriam produzir para a representação. As variáveis de um sistema democrática são todas interdependentes e começam com a célula aglutinada que busca seu interesse, designa seu representante, mobiliza poder social em torno do mesmo e implicitamente fiscaliza sua realização.

Essa representação não está longe da representatividade exceto pelas deformações atribuídas pela própria legislação eleitoral. Mas a legislação eleitoral também é representativa das influências culturais de paternalismo que nos conduziram a sobrerrepresentar o norte, nordeste e centro-oeste para supostamente compensar seu subdesenvolvimento.

Por outro lado como não iríamos representar no Legislativo nosso grau de cultura paternalista, claramente evidente? Também podemos ver a representação “defeituosa”,

como uma estratégia de alavancagem em direção à democracia mesma que dependeria de uma base material e educacional mínima para o desenvolvimento econômico e político, que aquelas regiões não tem.

Tanto a representatividade como o reconhecimento público ou visibilidade das ações do Congresso dependem, portanto de uma interação correspondente à organização da própria sociedade, à medida que os interesses se façam representar pluralisticamente. Um Colegiado que não tenha vínculos e se veja como protetor ou delegado de todos os interesses públicos, como sói acontecer com nossos partidos, ou pelo menos como se apresentam, partem de uma premissa ideal de abrangência inconsistente com a natureza do homem político. Ele escolhe alguns interesses e prejudica, ou pelo menos ignora outros, ou acaba não atendendo a nenhum e se deixa levar por um discurso retórico vazio.

Ora, podemos ter razoável certeza de que a falta dessa vinculação é que impede o Legislativo Brasileiro de gozar da parte dos eleitores aquele reconhecimento que espera. E como esses eleitores não tem identidade com seus representantes, não acompanham o que ele faz, esquecem seu nome e não lhe emprestam o prestígio indispensável para que ganhe mais poder perante os demais poderes, inclusive o poder não teorizado por Montesquieu- a mídia.

Por outro lado, temos observado nas duas últimas legislaturas que a admissão de vínculos de alguns partidos com vários grupos organizados tem elevado a capacitação do Congresso de afirmar-se perante a mídia, perante o Executivo e, conseqüentemente perante a opinião pública. Os indícios desse fenômeno ainda são sutis. Estão no âmbito de uma capacidade cada vez maior de negociar com visibilidade com os demais partidos e com grupos da sociedade organizado que, por sua vez, conseguiram certa institucionalização.

Em resumo, o baixo nível de identidades organizadas correspondentes aos interesses da sociedade torna a sociedade menos capaz de designar representantes para negociar tais interesses. A falta de vinculação entre representantes e os interesses, e de responsabilidade dos partidos sobre os interesses é conhecida como fracionamento partidário. Só uns poucos temas cujo interesse já está mais organizado conseguem mobilizar um ou dois partidos, ou facções de partidos. A maior parte dos temas sociais paira no âmbito de mobilizações identificadas como interesses difusos.

Como os interesses organizados já capazes de se vincular a partidos são fortes, freqüentemente desmobilizam interesses difusos ou os torna excepcionalmente divididos e mal identificados, dificultando sobremodo sua negociação. É então que eles encontram “patronos” e o real interesse de muitos cidadãos embutidos no interesse “difuso” pode sair prejudicado no jogo entre patrocinados e interessados. A idéia de patrocínio só se esvai à proporção que os cidadãos que se responsabilizam e organizam em torno de seus interesses constitui a maioria e já não restam temas para “patrocínio” e protecionismo paternalista.

Só os grupos organizados, conseguem mobilizar partidos e construir uma identificação entre o interesse e o partido. Daí sua identificação com esses partidos se constitui fonte de legitimidade para a negociação no colegiado institucionalizado.

As dificuldades de organização social no Brasil ou de identificação organizada dos interesses advém de um condicionamento negativo neste sentido. Há, no entanto um elemento em favor da busca democrática do Legislativo: muitos de suas insuficiências são reflexo de uma cultura que não corresponde ao que definimos como ideal legislativo democrático.

Um Estado que se antecipou à sociedade nos deixou o gosto pela proteção que vem do Poder, deferência pelo mesmo e sua identificação com o Executivo. Este gosto seria fortalecido pelo advento de sucessivos períodos de frustração da Democracia; mais ainda pelo relativo sucesso de crescimento econômico e enriquecimento material que deixaram os governos ditatoriais.

Desta forma à proporção que elevarmos materialmente nossa disponibilidade social e nos adiantarmos na educação que permita adaptação aos tempos modernos a dispersão de poder econômico terá que corresponder à dispersão de poder. Este deixará aos poucos a idéia de deferência e paternalismo, na medida em que o cidadão se sinta confortavelmente independente para satisfazer suas necessidades básicas. A virtude surge sempre depois da satisfação física e a independência dos meios de subsistência conduz à busca da liberdade democrática e conseqüente responsabilidade social.

Por mais que lamentemos, reconhecidas as premissas da institucionalização por via da sistematização e reconhecimento social de uma organização ou estrutura, temos que admitir que o Congresso corresponde quase totalmente ao desenvolvimento da própria sociedade que representa.[8] Logo, o que nos desagrada refletido no Congresso é o próprio desenvolvimento da sociedade, tanto político como, mais expressivamente referido, o econômico-social.

As tentativas de “recobrar” prerrogativas constitucionais, não se coadunam muito com o discurso e não o fazem porque não há mesmo espaço para mudanças no jogo de poderes que tivesse correspondência e aceitação no contexto social. Em outras palavras as mudanças que ainda esperamos no sentido de fortalecer as forças democráticas não são viáveis por decreto, nem mesmo por alterações constitucionais. Elevar o Congresso a uma situação hegemônica e institucionalizada, só pode acontecer se a sociedade o vê nesta posição e ela só o verá quando seu desenvolvimento seja muito mais amplo.

Tentativas apenas na letra legal seriam frustradas pela realidade. Avanços tentados no campo do desenvolvimento econômico são baldados pela falta de dispersão dos efeitos do desenvolvimento econômico e vice-versa. Parece sobejamente provado que a falta de dispersão do poder político se retrata em um mercado rarefeito ou “procura não efetivada” que frustra de pronto as intenções de investimento e, portanto a continuidade do desenvolvimento econômico.

A sociedade por via de seus representantes parece observar a fatalidade do acompanhamento “pari passu” entre o desenvolvimento político e o econômico, e quando não a observa produz letra morta. Muitas de nossas leis e mesmo partes ideais da Constituição deixam de ser cumpridas porque não correspondem a um ponto de



desenvolvimento e organização da sociedade que lhes satisfaça a realização. Há, absoluta necessidade de que a sociedade esteja suficientemente organizada para absorver propósitos legais que se tentam institucionalizar. Se ela não estiver a tentativa se frustra.

Ainda que algumas Constituições tenham sido outorgadas no Brasil, a que vigia na década dos 70, por exemplo, quando a busca de prerrogativas era um discurso desesperado, deve-se notar que as promulgadas não foram mais generosas com o poder que as promulgou. Mesmo a Constituição Cidadã, elaborada e promulgada pelo Congresso, não inscreve em seu texto as prerrogativas que julga ideais. Afinal, a que prerrogativas estariam se referindo os discursos dos anos setenta e oitenta? As constituições anteriores, exceto a de 1946, não atribuíam ao Poder Legislativo poderes diferenciados dos atuais.

Em qualquer circunstância, portanto, tais prerrogativas ditas constitucionais, não seriam recobradas, mas conferidas por um consenso social implícito que, se existiu durante a vigência da Constituição de 1946, não foi exercido, e não parece ter existido antes ou depois dela. O poder concedido por omissão na Carta, como o de alocação de recursos, implícito na competência para elaborar o Orçamento, foi desbaratado na época, e anulado em seguir. Desde então mas muito freqüentemente em toda a história do Legislativo Brasileiro, um sentimento geral, mas difuso, faz crer que o Executivo usurpa o poder do Legislativo. E parece continuar sufocando a ação e, conseqüentemente a busca de prestígio da instituição representativa junto ao público. E de o fato o faz, mas não por algum sentimento e ação maligna do Presidente e seus Ministros em qualquer época. Teremos que analisar as causas reais pelas quais isso acontece, não apenas no Brasil.

Antes de prosseguirmos nesta análise, queremos deixar claro que esta queixa não é apenas brasileira. Pouquíssimos países tem menos a queixar da suposta usurpação de prerrogativas do Legislativo pelo Executivo. Este sentimento é conseqüência da exacerbada participação do Estado no desenvolvimento capitalista, não apenas do capitalismo, mais ainda do socialismo. A hegemonia do Executivo está, portanto, associada ao modo de produzir, distribuir bens e serviços e consumir, que adotamos globalmente, baseados no modo de produzir capitalista, que mesmo os países ditos socialistas adotaram. As exceções são referidas a grandes questões de valoração social em que a representação se contrapõe ao executivo e está sempre na sua dianteira se o embate vem a público. Em alguns poucos Estados, além da capacitação implícita e constitucional de determinar valorações sociais a representação também tem poder para alocar recursos. Nestes o poder legislativo se torna mais visível e ombreia com o Executivo na captação do respeito e cotação na opinião pública.

Enquanto a representação é imbatível para perceber, debater e delimitar o campo dos valores sociais, como resultado do contato direto e informal com os eleitores, o Executivo detém os mecanismos captadores dos dados e recursos físicos necessários para o atendimento do público. O Estado foi ampliando o seu manejo sobre milhares de unidades físicas com capacitação financeira. Construíram-se estruturas cada vez mais gigantescas, alcançando a figura do famoso Leviathan. Esta estrutura e seus titulares constituem a parte mais visível do Estado, porque distribui serviços diretamente à comunidade, inaugura pontes, fábricas e estradas, paga e exige contrapartidas, deixa longe da cena a origem da pressão social para que estas ações tenham tido início. Certamente aquele que administra a

maior parte dos recursos disponíveis em qualquer sistema, inclusive o estatal, e até no familiar, é quem tem mais poder, quem tem a conta bancária ou “a bolsa”. O “power of purse” não foi outra razão pela qual os mais desenvolvidos legislativos submeteram o Executivo, quando e onde o fizeram.

O Estado é uma instituição mais visível como o Executivo. Ora, a instituição estatal, com o desenvolvimento da civilização, passou a interferir cada vez mais nas relações interpessoais que antes eram “da conta ou responsabilidade privada”, dizia respeito às partes envolvidas, ou no máximo, abrangiam a família. A família foi mudando, principalmente nas últimas décadas de uma unidade em torno do pai, para um grupo em torno do casal e depois para uma organização multipolar, distribuído o poder antes concentrado no pai ou na mãe. Nos estágios intermediários desse desenvolvimento, que nem foi tão rápido, durou todo o período da industrialização e a transição dos sistemas de direito positivista, as inovações eram muitas. Falar sobre as filosofias que se alternavam, e das inovações que se processavam, deram certo brilho aos representantes que deveriam traduzir estes novos valores para a sociedade. Elites intelectuais dominavam a política.

Estruturar a sociedade em novos termos, dependeu muito do discurso principalmente do discurso em torno da institucionalização de direitos humanos, que se faz, ainda vagarosamente, com idas e vindas em direção a uma equalização de oportunidades. Como a desgraça não é mais objeto de caridade, mas quase reconhecida como uma falha da humanidade em administrar as riquezas que produz, o discurso referido a esta transição mais desagrada do que brilha nos dias atuais. O discurso filosófico e doutrinário foi-se apagando dos plenários, a retórica se encaminhou para as análises técnicas, ainda fora do alcance da maioria para qualquer forma de apreciação. Como a representação também mudou e não é mais reservada à intelectualidade mas, cada vez mais a uma autêntica representação do formato que adquiriu a sociedade, o discurso corresponde bastante a este formato, bem menos erudito.

Diante desse novo quadro conjuntural histórico, a institucionalização do Legislativo deixou de depender de brilho e erudição. Passou para o campo da efetividade nas ações que atendam os grupos sociais que lograram melhor organização e conseqüente representação. A popularidade e reconhecimento da instituição legislativa depende também de que os grupos organizados sejam tão amplos e plurais que incluam quase toda a sociedade a sustentá-la. As minorias[9] permanecem sendo o objeto de discurso e ação idealista enquanto não se organizam. Tão logo o fazem empunham bandeiras concretas dos seus interesses objetivos. O reconhecimento amplo passa a ser uma função da capacidade do Congresso para responder às demandas desses interesses e sua popularidade recíproca paralela da intimidade com os grupos de interesse que representam.

O grande problema a respeito dessa representação e vinculação é o risco que corre o legislador de ser acusado de corrupto por estar atendendo a interesses específicos e não a interesses gerais ou públicos. Isso pode ocorrer enquanto os grupos que representa não demonstra ter interesses convergentes com o das maiorias, que se dizem minorias, mas nem sempre o são mesmo. Algumas ditas minorias são maiorias, apenas mal integradas ao processo econômico social, mal focalizados e organizados seus interesses. É certo, no entanto, que ao cabo de algum tempo, quando a grande maioria estiver incluída na plêiade

de negociações por seus respectivos interesses esse mecanismo passa a ser compreendido pela opinião pública e cada vez menos rejeitada a vinculação dos partidos e parlamentares a seletos grupos organizados. Afinal, esta é a própria institucionalização pluralista. Os interesses tendem a ser tratados igualmente se todos estão equipotentemente organizados, ou a sociedade caminhe neste sentido.

Uma vez superado o preconceito contra o interesse organizado, o que se faz paralelamente a uma sistematização de acesso cada vez previsível aos serviços públicos e à comunicação entre as organizações, resta-nos demonstrar como o reconhecimento, não necessariamente traduzido por popularidade se traduz por institucionalização.

De fato, tanto o protesto, como a liberdade de crítica, e debate entre os grupos organizados e o Legislativo, são uma demonstração de que há negociação entre os mesmos. Nem sempre essa negociação se dá de modo tão civilizado e sistematizado, nem sempre tranquilo, até que se desenvolva um grau mútuo de confiança. Pode passar por fases menos éticas, até que a organização se dissemine e torne transparente e uma concorrência clara entre grupos. Daí em diante a vigilância é mútua e implícita, o relacionamento se torna uma concorrência de habilidades para negociar, tanto da parte dos que demandam como da parte dos que elaboram a legislação. Este seria um ponto de institucionalização, que passa a sofisticar-se cada vez mais, em termos de disseminação do acesso à informação e ao processo legislativo, e deste aos processos sociais que determinam a demanda pela norma.

Naturalmente, não se pode omitir os contatos desses processos com outros poderes, uma vez que a própria elaboração da lei e as demais funções do legislativo, como representação, mobilização, legitimação, legislação e fiscalização tangenciam os demais poderes. Do mesmo modo, o processo de cada uma das funções referidas permeia os partidos fazendo com que, de alguma forma, sua preferência pelo atendimento de demandas específicas se especialize e dê perfil reconhecido ao mesmo.

Mesmo quando a concorrência entre grupos de interesse ainda é muito díspar, no sentido de que alguns poucos grupos são muito organizados em detrimento dos demais, a especialização dos partidos se pode tornar clara, ainda quando seus líderes não a queiram reconhecer. Uma vez alcançado um certo nível de organização de interesses mais generalizado, a especialização partidária já não é escondida, é primeiro admitida e depois claramente demonstrada. Ainda que nenhum partido alardeie sua opção quando ela significa opção pelo mais forte numa concorrência desigual, a escolha transparece no discurso em que busca justificativas. No campo das justificativas, as doutrinas se chocam mas sempre estão por trás de uma opção. Quando não há mais necessidade de doutrinas justificativas as análises técnicas tornam claras as opções e a concorrência já terá passado a ser mais equânime.

Este processo de organização da sociedade é lento, porque depende de muitas variáveis de desenvolvimento, tais como educação, especialização, e aquelas por trás das mesmas, saúde, alimentação e infra-estrutura. Organizar-se parece muito difícil nas primeiras fases do desenvolvimento político que acompanham a fase prolongada de preparo das condições do desenvolvimento econômico. Mais uma vez os dois lados do desenvolvimento se mostram paralelos. Eventualmente há arrancadas, determinadas por um

momento de clara predominância de grupos de interesse que lograram um acúmulo de riqueza. Sua posição privilegiada em uma sociedade muito desigual poderá continuar muito tempo até que as pré-condições estejam satisfeitas entre elas um desenvolvimento político correspondente à organização mais ampliada de interesses.

### Organização e Estrutura

Nossa percepção da forma como os atores do processo político têm manifestado sua inconformidade com o grau de desenvolvimento do Legislativo Brasileiro, nos diz que eles agem sobre o Regimento quando se sentem incapazes de agir sobre a sociedade. Outras vezes descarregam as tensões do seu desejo de poder com alterações, maiores ou menores em sua estrutura de apoio técnico. Não que esta ação tenha jamais sido balde. Buscam melhorar pela sua própria organização interna frustrados pela baixa popularidade que percebem de sua imagem e sempre conseguem algum retorno, psicológico e provisório com que esperam novo amadurecimento da sua própria sociedade. Mas suas manifestações em direção a reformas institucionais refletem enorme hiato entre a realidade e o ideal.

Da mesma forma como nossas arrancadas para o desenvolvimento econômico foram frenadas, ou diluídas, ou de outra forma atrapalhadas, o desenvolvimento político se fez em impulsos variados no tempo, à revelia dos mecanismos de sistematização e institucionalização. Muitas vezes esse retardo de organização institucional dos interesses foi a própria causa da frustração do desenvolvimento econômica e outras vezes o inverso se deu.

Na verdade a sociedade brasileira, crescendo mais na base populacional menos organizada, tem tido enorme dificuldade de focar seus interesses. Não só pelos antecedentes a que nos referimos, de desconfiança e paternalismo como pela carência generalizada que impede os grupos de equacionar seus problemas, percebê-los de modo claro e fixar-se num partido, ou numa frente de luta. Estas dificuldades tantas se apresentam no público como na sua representação. Um faminto não escolhe entre uma associação de defensores da mata atlântica, grupo pró-desarmamento ou uma bandeira contra a soja transgênica. Pode até escolher um Partido, se este se identificou nacionalmente na luta contra a fome, mas não identificará facilmente o discurso em torno do emprego, e pode não compreender o mecanismo do desemprego tecnológico.

Dado que o Congresso constitui um universo menor que a sociedade como um todo, conclui-se que pode organizar-se melhor, mesmo antes que a sociedade alcance maior nível de organização. E pode acelerar esta organização, por exemplo, redesenhando sua estrutura para acelerar a produção de Leis ou promover as vinculações que elevem sua institucionalização. Quando o próprio legislador desenhar canais de comunicação adequados para o acesso da sociedade ao Congresso, ela perceberá que estará sendo solicitada a organizar-se. Com a participação das organizações sociais a representação tende a tornar-se mais coerente e forte.

É possível que esta conclusão de reorganização interna tenha comandando o pensamento comum dos representantes quando tem, tão constantemente, buscado reformar o Legislativo. De alguma forma, o Congresso, no Brasil, é bastante consciente do fato de

que sua organização interna pode favorecer sua capacidade de decisão e atendimento ao interesse público. Mas ao mesmo tempo, individualmente, seus membros se ressentem de que essa organização de estrutura, já tão adiantada, com um serviço de apoio primoroso, regras excelentes dirigindo à eficiência, economia e talvez à eficácia, não seja reconhecida pelo apoio público.

Os índices de popularidade do Congresso assustam seus componentes. Sobretudo sentem-se substituídos pela força do Executivo que se antecipa sobre todos os nichos de atendimento à sociedade. A campanha eleitoral é um fenômeno que aproxima o político a tal ponto do eleitorado que ele sente imensa vontade de resolver seus problemas, é frustrante sua posição, após a eleição, quando se dá conta de que é apenas uma gota d'água, num caldeirão de conflitos. Raramente ele pode aceitar e compreender que “realizar” não é sua função, mesmo que seja sua vontade latente, mesmo que saiba de antemão que apenas representa, como todo o colegiado em que se insere. Propor, votar, debater, negociar pode ser altamente representativo mas deixa um gosto de insuficiente na ação política; a realização está em ver demandas serem diretamente satisfeitas, ruas asfaltadas, pontes erguidas, escolas inauguradas. Daí a frustração do legislador vis a vis o ator do poder Executivo, que “finaliza” gloriosamente o fato pelo qual ele percorreu todo um caminho de lutas.

Essa inconformidade se tem manifestado pelas tentativas de reforma regimental do passado, algumas eficazes e outras sem maior reflexo. Elas se tornaram mais veementes em tempos de maior carência de participação, quando há menos democracia. E é também quando o Congresso consegue maior apoio popular para que permaneça ou seja reconhecido institucionalmente pelos demais poderes. Nas décadas de sessenta e setenta, por exemplo muitas reformas foram tentadas sobre o Regimento da Câmara dos Deputados, mesmo quando o que buscavam de fato não estivesse sequer na reforma constitucional.

Na área constitucional também foram tentadas as chamadas reformas institucionais do Legislativo, mas a maior parte das alterações regimentais se dirigiam a estruturas menores do sistema de apoio, reformulando e redesenhando funções dos subsistemas, tentando maximizar a eficiência dos serviços administrativos. Por trás dessas tentativas estavam o desejo de nova repartição do que a cidadela julga seu Poder

Muita criatividade tem sido aplicada aos arranjos diferenciados entre os vários subsistemas, e atribuições de seus titulares, no organograma de apoio, e no próprio Regimento. Experimentalmente, também foi dado algum estímulo ao ambiente externo, o da aglutinação de interesses, o de comunicação e o da intervenção partidária no processo representativo. Enfim, alteraram-se muitas vezes a estrutura do sistema político partidário e de eleições, muito mais do que o razoável, porque quase sempre conduzidas para a “não mudança” em relação à hegemonia dos grupos partidários detentores do Poder Executivo em cada ocasião, fenômeno historicamente repetido em nosso sistema político.

Nas décadas de oitenta e noventa a motivação foi outra. As reformas disseram respeito a efetivas mudanças no processo legislativo, oriundas não apenas da nova Constituição, mas de substanciais alterações no relacionamento do Congresso com as demais instituições e com a sociedade em geral. Havia demanda efetiva de novas estruturas

de administração, por exemplo, em virtude do volume de documentos que se geravam nos processos.

As reformas

A revisões regimentais mais abrangentes realizada pela Câmara dos Deputados deram-se em 1973 e em 1989[10]. Os primeiros respondiam a anseios mal definidos, ou pelo menos mal explicitados de mudança, quando o Congresso se via manietado. E, 1989 uma reforma de fato que era desejável e foi feita, mesmo que muito menor que o desejável, minimizada por hesitação e sufoco relativos à plêiade de leis que deveriam ser alteradas para adequação do quadro institucional à nova Constituição de 1988.

A primeira reforma regimental de que nos ocuparemos neste trabalho será a de 1968, foi mais administrativa que legislativa, adaptou o Regulamento das Casas ao espírito constitucional de 1967. Apareceu sob a forma da Reforma Regimental de 1973. Frustrou muito do que pretendiam os legisladores porque seu início ficou muito marcado por uma expectativa de mudança. Precedeu-se de estudos prolongados, alguns contratados com a Fundação Getúlio Vargas, a partir de cujo nome obtiveram grande aceitação e respeitabilidade. Levaram o Congresso até mesmo a convênios com o exterior em busca de fortalecimento da Instituição, e daí o resultado ter parecido pálido face ao que esperavam.

As propostas eventualmente aceitas e transformadas em novas estruturas dos organogramas e em 1973 não constituíam mudanças capazes de, a curto prazo elevar a imagem do Congresso, sequer perante seus próprios membros. Acompanhavam uma Constituição outorgada em que era vigente a idéia da centralização para controle comportamental. O desvio do processo de desenvolvimento político, configurado no golpe militar, centralizou não apenas as decisões governamentais, ainda mais que antes, mas também as decisões do processo legislativo. As demandas de assessoramento técnico foram atendidas em uma estrutura embrionária que, de fato, iria crescer e mudar muito a forma de atendimento ao parlamentar por parte da estrutura de apoio ao trabalho legislativo. As Assessorias não eram um recurso óbvio como hoje[11]/[12]. Só a custo foram aceitas, primeiro de modo oficioso e só em 1972, timidamente incluídas nos regulamentos administrativos e organogramas de apoio legislativo. Até 1973 as reformas foram de cunho administrativo, só então editou-se uma reforma regimental abrangente.

Permeava a maioria do corpo normativo interno a atitude de pressuposição da Revolução que emitiu a Emenda Constitucional de 1967. O Congresso era visto, e de fato assim ficou depois de muitas cassações como de baixa representatividade. A elite[13] no poder atribuía aos políticos baixo nível de ética, pouca confiabilidade e incapacidade de análise técnica. A suposta elevação da ética, nas reformas regimentais, de 1968 e 1973, como na Emenda Constitucional de 1967, era buscada por mecanismos de repressão e prevenção de possível acúmulo de poder. Minimizava-se a formação de lideranças internas. Buscava-se, de fato, impedir a criação e desenvolvimento de lideranças fortes. Vem desta reforma a proibição de reeleições nos colegiados internos, o controle de todo o fluxo legislativo e administrativo via Mesa, e dispositivos rígidos de comportamento em Comissões e Plenário. Abrem-se também, na época, possibilidades mais amplas de tramitação urgente. A motivação por trás dessas oportunidades para tramitação com

urgência era permitir ao executivo realizar rapidamente as políticas públicas e o bloqueio da política espontânea que surgisse. Desde então, a referência formal nos dispositivos de tramitação em regime de urgência tem motivação vaga, em termos do “interesse público relevante e urgente”, modelo que se repetiu mesmo na Constituição de 1988, quanto às medidas provisórias.[14]

A centralização do processo decisório na Mesa e, em especial na Presidência da Mesa, são características do Regimento de 1973. Era parte do “sprit du temps” que regulava o período histórico e exacerbou nossa anterior tendência à centralização de decisões[15]. Outra faceta reforçada nessa reforma regimental era a vinculação burocrática documental intensa, ainda presente, principalmente nas áreas de apoio administrativo. A desconfiança mútua se exacerba numa cultura de provas e contraprovas. De fato essas se tornaram tão complexas, que mesmo as várias reformas parciais que se seguiram não a simplificaram, tornando o sistema decisório administrativo da Câmara e do Senado tão hermético quanto burocrático, a despeito da informatização geral.

Depois das reformas maiores de 1973, os serviços de apoio da Câmara e do Senado estavam bastante preparados para tornarem a reforma administrativa destas casas um processo sistêmico. Não mais observamos grandes modificações entre os principais setores de serviços, mesmo que o crescimento vegetativo tenha tornado freqüentes alterações intrínsecas aos mesmos. Às vezes, especialmente no Senado, mudaram-se nomenclaturas, substituindo métodos e alterando fórmulas da produção de um serviço, ora por via do domínio de correntes técnicas mais modernas, ou pelo menos que assim se julguem, ora retornando a trilhos que grupos técnicos alternativos considerem mais modestos, por conservadores.

De qualquer forma, nos anos setenta uma arrancada espetacular se deu na forma de atendimento rápido das necessidades de administração de grandes fluxos de documento. Durante a Constituinte, em que o fluxo de propostas, sugestões e emendas foi fantástica, os progressos tecnológicos foram enormes e, a seguir, postos à disposição dos usuários internos e do público.. Este período foi especialmente bom para o treinamento e aperfeiçoamento de métodos de associação entre os profissionais de informática e os demais técnicos das áreas de administração de meios e de apoio ao processo legislativo.

A informatização adiantou-se consideravelmente, primeiro no Senado que atendia às duas Casas, por via do Prodasen, num convênio mal resolvido entre as duas. Depois de per si, quando a informática, na Câmara, enveredou para unidades menores e os serviços se tornaram mais independentes, parciais, com comunicação apenas em pontos específicos em que os serviços se integram. Sobretudo consolidaram-se sistemas de informação bem mais voltados para as necessidades das respectivas Casas e em busca de elevação de suas respectivas imagens, pela utilização de modernos meios de comunicação

#### Reformas pós Constituição de 1988.

De volta á democracia, não foram deixadas de lado as ambições de progresso tecnológico, mas tiveram menos ênfase. E eventualmente se supunham esses progressos responsáveis por elevar a capacitação do Congresso na busca de poderes e

prerrogativas institucionais, a luta por via de novas organizações e estruturas progressivas fez-se silenciosa e discreta, sem ter cessado. Pelo menos não mais se percebia que sua ênfase fosse vista como se realmente pudessem aprofundar o grau de institucionalização do Congresso. As “prerrogativas” buscadas deviam estar ali na Constituição Cidadã, feita pelo próprio Congresso.

Depois de algum amadurecimento da comunidade legislativa e da própria Constituição, já não tão deslumbrante para ela, espera-se uma abordagem de vinculação institucionalizante[16] com a Sociedade. De fato esta postura começou a acontecer com a própria Assembléia Constituinte[17]. A enorme sede de participação contida durante os anos sessenta e setenta desabrochou em uma pujante forma de organização social. Grupos se formaram de todas as cores políticas, interesses antes difusos encontraram foco e defensores em contraposição à agremiação de classe ou corporação profissional, sem que esta fosse eliminada. Quem não tinha um pleito pelo qual lutar em aflição adotava alguma causa daqueles que mal podiam participar. Viveu-se uma festa de participação social. Embriagamo-nos de democracia.

O ânimo cívico de estar participando de um momento histórico impar, conduziu grandes segmentos populacionais não apenas à participação ostensiva, mas a uma colaboração prática no estudo e na elaboração de propostas de equacionamento dos problemas nacionais, principalmente nos de participação política. Falhou a sociedade e sua representação apenas em desenhar um sistema mais coerente em termos de recursos e demandas sociais. Deixou de associar a participação ampla às disponibilidades da ordem econômica desenhada, mas o fez, provavelmente imbuído de enorme otimismo e esperança de que os hiatos de recursos se fariam a partir da vontade social.

No campo das reformas institucionais formais, a Constituição de 1988 eliminou o decreto-lei e deu poder decisório às Comissões no Congresso, deu-lhes também capacidade para interagir diretamente com a sociedade civil organizada, via instituições ou diretamente com cidadãos, abriu as portas das instituições públicas para o povo.. Dentre as alterações mais relevantes via-se como um progresso de prerrogativas extraordinário a nova e explícita capacitação do Congresso para analisar e alterar o Orçamento e as leis do seu processo prévio. Destaca-se ainda a explicitação da atribuição do Congresso sobre praticamente todos os âmbitos legislativos. Pena que a hierarquização da iniciativa e divisão do trabalho legislativo entre os poderes tenha tornado muito menos viável o exercício de tantas atribuições pelo Legislativo.

Estas eram então as mudanças vistas, a priori, como restabelecedoras das prerrogativas do Poder Legislativo. Outros dispositivos constitucionais, igualmente dirigidos ao restabelecimentos das prerrogativas, são a mera repetição das competências já consagradas na doutrina da divisão dos poderes. Foram tornadas claras para recondicionar uma interação secularmente reguladas por uma relação de hegemonia do Executivo. Uma delas, é por exemplo, a fixação de obrigatoriedade de relatórios da execução orçamentária, outro exemplo seriam as várias instâncias em que atos do executivo devam ser homologados.



É nossa impressão baseada na experiência de quem como nós acompanhou passo a passo o sistema decisório que prevalecia no processo constituinte, que ele sofreu um desvio brusco no seu curso. De um projeto abrangente com base parlamentarista, fechou-se a amplitude de intervenção do Legislativo a partir da sistematização do artigo 82 quando se definiu o mandato presidencial.

As decisões na Constituinte partiam do público e do constituinte sem limitação. Foram alocadas em 24 subcomissões, convergentes para 8 comissões que delimitavam as chamadas “ordens”[18], oito títulos da Constituição. Sistematizadas as propostas que podiam ser amplamente adequadas e emendadas em uma Comissão de Sistematização, consolidaram-se vários anteprojetos e a votação do último se dava em sessões plenárias que duraram praticamente um ano. À proporção que um artigo e seus adendos era votada, estava inserido na futura constituição definitivamente.

Parece-nos então que ao alterar o artigo 82 que integra o capítulo dos poderes do Executivo, caído o parlamentarismo, a adequação dos demais artigos ao presidencialismo não mais se poderia fazer dentro do pensamento original do parlamentarismo. Todos os poderes de Chefe-de-Estado subordinado ao Congresso, permaneceram como poderes do Presidente, não subordinado ao Congresso.

Ora, com esta formatação a Constituição destituiu o Congresso de muito do aparente poder que lhe havia dado. O mecanismo da medida provisória, por exemplo desbaratou o desenho do processo legislativo classificando-o : urgente, supérfluo ou irrelevante para a aprovação de políticas públicas. Não mais se voltou ao artigo 62 que prevê as medidas provisórias. A privacidade do Executivo sobre a iniciativa de toda matéria de finanças públicas, esvaziou de poder o Legislativo,(art.61,II) o ciclo orçamentário(art. 165) desenhado primorosamente para o parlamentarismo diluiu-se na interação entre as três principais leis que o compõem . Sem leis de apropriação paralelas que exaltariam a autonomia do Legislativo ele perdeu muito em poder. O paralelismo antes não era necessário porque o Gabinete era do Parlamento, o Legislativo perdeu o poder da bolsa para o Executivo, em que um burocrata aparentemente “isento de poder político” é quem “libera” a despesa.

A reforma regimental de 1989[19], na Câmara e no Senado, integrou os procedimentos internos necessários ao atendimento do novo processo legislativo como constante da Constituição de 1988. O Senado antecipou bastante sua reforma, sem Comissões Intermediárias. Na Câmara as Comissões Especiais se prolongaram em estudos até 1989. O Ato que alterou o Regimento também, fixou normas provisórias para a transição, porquanto muitas Proposições estavam tramitando em diferentes estágios, com base no regimento que se reformulava. Exceto o poder decisório conclusivo das Comissões sobre uma gama de projetos que não precisa mais ir a plenário, foram poucas as mudanças substanciais na estrutura. Institucionalizou-se o Colégio de Líderes, indevidamente como explicaremos adiante, institucionalizou-se o formato dos Blocos Parlamentares, criou-se a Procuradoria Parlamentar e alterou-se substancialmente o conjunto de Comissões.

A maior parte das alterações do processo legislativo da Constituição de 1988 estão regulamentados em outros documentos que não o Regimento, referem-se principalmente a

ações do Congresso, as relativas a medidas provisórias, vetos, na Resolução 1/89e as do ciclo orçamentário- PPA,LDO e LOU. Outra mudança julgada indispensável por causa do novo ciclo orçamentária, dizia respeito à forma como o Regimento passou a tratar projetos que continham elementos de despesa. Criou-se no Regimento da Câmara a figura da adequação financeira e orçamentária até hoje mal resolvida.

O Regimento determina o parecer da Comissão sobre a adequação financeira e orçamentária da proposta em análise. Ora, o processo legislativo a que se refere é muito elástico, não se sabe em que momento o julgamento final transformará o projeto em lei, logo não se sabe se neste preciso momento ele satisfaz ou não a legislação orçamentária em vigor, porque ela muda ano a ano. Nem se prevê a que momento essa “adequação se refere”, se no momento atual, referido pois aos documentos orçamentários em vigor ou relativos aos que estarão em vigor no momento em que o projeto se torne lei. O lógico seria o Executivo adaptar esta legislação anual ao que já tivesse sido aprovado no Congresso, mas nossa cultura centrista e deferente ao Executivo jamais pensou nisso.

Conquanto a postura centralizante e de velada censura vigente durante a aferroam dos anos setenta tenha mudado após a nova Constituição, deixou restos de condicionamento sob a forma de preconceitos e crenças. Por exemplo, a crença de que o surgimento de lideranças internas pode conduzir a abuso de poder, o temor de que a reeleição conduza à estagnação e formação de “feudos” ou mal uso do cargo. Ficou ainda o hábito de recorrer ao Executivo para tornar mais rápido e eficaz o atendimento ao eleitorado e a visão de negociação política como “barganha” de conotação negativa. Sobretudo tornou informal a busca de realocação de recursos orçamentários por via de negociação direta entre parlamentares, líderes e burocratas do Executivo, único recurso de política orçamentária que lhes restava durante o período do governo anterior . Esta prática, no entanto, pode conduzir a atos de corrupção perigosos para a democracia, enquanto oculta e não institucionalizada. estas negociações fogem ao processo de representação formal que seria o de emendas com força de lei sobre o orçamento, ou de leis de apropriação de recursos.

Os ares de renovação democrática de carta de 1988 conduziram, em 1989, a certa partilha dos poderes das Mesas. Com as Comissões, com a Procuradoria, e principalmente com as Lideranças Partidárias que foram tão relevantes na viabilização do processo que elaborou a Constituição de 1988. A constante paralisação do processo constituinte, devido a sua extraordinária abertura à participação, fez surgir além do chamado “Centrão”, o embrião do colégio de Líderes e a figura da “fusão de emendas”, que a Câmara institucionalizou com o título de emenda aglutinativa.

As fusões só foram possíveis mediante a flexibilização do processo a partir de propostas dos líderes, em especial por via da formação de um chamado Centrão que aglutinava forças partidárias diferenciadas em cada momento e tema, suplantando ideologias para chegar a resultados. Decisões negociadas com o Presidente da Constituinte e os Líderes Partidários, eram adotadas depois de aprovadas em plenário, e uma delas foi a fusão de emendas. Era obtida por sucessivas rodadas de negociação entre líderes que variavam por causa da especialização que exigiam as emendas quanto ao seu tema.

Esta produtiva metodologia de trabalho acabou sendo semi-institucionalizada pela Câmara que incluiu no seu Regimento o Colégio de Líderes. Mas o fez de modo incompleto e distante da realidade que seria o trilho do processo político. O Colégio de Líderes foi institucionalizado no Regimento como um colegiado dos líderes dos partidos ou grupos partidários, com voto proporcional. Não foi fixada a forma de convocação nem de presidência e isso conduziu a que Presidentes autoritários tomassem essa função e eventualmente que ninguém o convocasse. Durante este período de vigência do dispositivo na Câmara, na prática passou a subsistir um duplo colégio de líderes, um dirigido pelo Presidente da Câmara que decidia sobre agenda. Um outro a que este não comparecia, é convocado pelo Líder a quem o assunto interesse. Ele tem que trabalhar no sentido de que os demais compareçam. Trabalha-se então sobre seleção de destaques ou emendas que devam ir a voto em plenário, suprimindo-se do voto por meio de requerimento de votação em globo aqueles destaques ou emendas sobre as quais se fizesse o acordo. Restam ao voto[20] os destaques ou emendas destacadas sobre os quais não tenha havido acordo. A metodologia diminui bastante o trabalho em Plenário.

Por algum tempo esse mecanismo elevou substancialmente a produtividade do trabalho no Congresso, a despeito de que só funcionasse na Câmara. O Senado formalizou as reuniões sem as colocar em seu regimento, mas não o fez com a abertura e transparência próprias da Câmara. As reuniões de líderes, como são chamadas, têm sempre a presença do Presidente e são fechadas, não podendo comparecer sequer os assessores, exceto os do Presidente.

Os debates do Colégio de Líderes da Câmara, na sua dupla versão, sempre foi bastante transparente. Todos os deputados que assim o querem comparecem, imprensa, assessoria e, freqüentemente, representantes de grupos interessados no tema. Alguns são mesmo convidados para esclarecimentos, inclusive representantes do Executivo. Os “líderes” que negociam no fórum temático, selecionam emendas e destaques para tornar o processo em plenário mais resumido ou pelo menos administráveis, não são necessariamente os líderes dos Partidos. São freqüentemente os relatores designados pelos Partidos e vice-líderes, sempre especialistas no tema, ou parlamentares habilitados na articulação.

Esta metodologia de trabalho permitiu soluções no tempo que a sociedade considerava hábil. Na verdade permitiu que a demanda, em muitos casos representada por reforma constitucional no Governo Fernando Henrique se tornasse viável. Mas ao chegar no âmbito das reformas dos capítulos da Ordem Social não houve negociação possível e, por algum tempo a atuação do colégio de líderes foi bastante prejudicada. O insucesso da negociação não estava nesta instituição, mas na hesitação dos parlamentares em adotar posturas alternativas entre reparar um passado mal administrado, e quebrar o que lhes parecia direitos adquiridos. Referimo-nos nas reformas da Previdência e da Administração. Sobretudo os grupos de interesse dos dois setores eram muito organizados, corporativos mesmo enquanto os interesses difusos que poderiam ser beneficiados no futuro não estavam claros. A hesitação era uma clara demonstração da falta de organização dos interesses implícitos no debate que se representavam de modo incompleto. Percebia-se que muitos representantes estavam vinculados a grupos corporativos organizados mas reconheciam a existência de grupos de interesse difuso não organizados. Foi difícil ao Congresso

posicionar-se contra a sociedade presente para permitir maior governabilidade em um futuro, a respeito da qual o Executivo também não logrou ser convincente.

Depois das reformas da Previdência e da Administração Pública o Colégio de Líderes perdeu muito seu prestígio de negociador eficiente. Mesmo antes sua demonstração de eficiência causou ciúme naqueles que não conseguiram acumular as condições para estar no mesmo. O líder negociador já passou pela escolha de seu partido, tem especialização no mínimo na arte de negociar, freqüentemente em alguma área técnica ou científica e é, inclusive quando apenas um prático em negociação e articulação, um homem da modernidade, mesmo se não for ele próprio uma figura moderna. Além disso temos um bom percentual de representantes que não se qualificam para este quadro, representam segmentos sociais menos modernos e não estão preparados para este embate, este grupo rejeitam o colégio de líderes. Pretendem que todos os representantes sejam ouvidos a cada nível de decisão, rejeitam a especialização e, freqüentemente, estão entre os que buscam maior afirmação pessoal em detrimento do poder institucional. [21]

O fluxo de tramitação na Câmara dos Deputados sofreria nova alteração em 1991[22] e poucas mudanças ocorreram desde então. Foi uma nova busca de elevar a eficiência e efetividade das decisões, em especial no sentido de fortalecer as comissões e esvaziar a carga de trabalho de rotina da Comissão de Constituição e Justiça. Inverteu-se então o fluxo da tramitação que se iniciava na Comissão de Constituição e Justiça e com isso era obrigada a dividir-se em várias turmas para apreciar a grande quantidade de projetos que são apresentados cada dia. [23]

Enquanto essa triagem se dava as demais Comissões esperavam, e seu trabalho era retardado pelo processo da escolha prévia, uma espécie de engarrafamento do processo. Mesmo que isso tenha acontecido por muitos anos, só depois da Constituição de 1988 ficou mais acentuado o engarrafamento, porque havia muito o que regulamentar a partir das novas propostas da Constituição. Como as Comissões ganharam poder decisório definitivo, passou a ser mais interessante que decidissem condicionamento à verificação constitucional que tomaria lugar ao final da tramitação, como ainda se dá hoje.

As alterações no Senado são menos freqüentes. Seu regimento, embora comporte um processo mais simples, já era mesmo antes da nova Constituição de 1988, extremamente detalhado. No aspecto de trabalhos de Comissões fixa a priori o número de membros das Comissões. Na Câmara este número pode variar a cada conjuntura nacional com a flexibilidade que os representantes consideram desejável para cada período.

Um aspecto de notar-se nos Regimentos das Casas do Congresso é o caráter de ambivalência que recebem os procedimentos de representação, mobilização, negociação e articulação. Estão implícitos nas regras do processo político e legislativo mas, freqüentemente, são rejeitados por outras normas.. Esta postura ambivalente do Regimento faz com que as ações relativas a estas funções sejam tornadas informais e até às vezes malvistas. Outras são regulamentadas de modo contraditório. Exemplos de contradição são a definição de competências e as restrições regimentais ao exercício de algumas delas, a fixação de deveres de representação e a restrição oferecida ao seu exercício pelas sanções relativas a faltas. Outro exemplo é uma agenda de eventos simultâneos, obrigatória para

todos, em vários espaços e ao mesmo tempo. Parece haver pressuposição de ubiqüidade dos parlamentares.

Ora, todos sabem que a ação legislativa se dá na Mesa, no Colégio de Líderes, nas Comissões, no Plenário, locus de debate, emendamento e votação. Mas implicam ação anterior nos gabinetes dos parlamentares, nas assessorias e outras fontes de apoio da ação política e da elaboração legislativa. Também é negociada nos vários âmbitos dos Partidos e nos escritórios da burocracia externa. O debate pode acontecer também nas sedes da sociedade civil organizada, e mesmo nas ruas. Essas etapas são ignoradas pelas regras de procedimento legislativo, que não lhes dá tempo ou acolhimento explícito em termos legais e, só veladamente as admite, em termos virtuais, implícitos nas funções legislativas. A grande parte do processo, portanto, do qual o debate formal é apenas a ponta, como num iceberg não tem reconhecimento formal.

Acreditamos que esta atitude seja um resto de preconceito que, em sucessivos períodos menos democráticos, quando desprezou-se a política como atividade deletéria e pouco honesta. Ainda se encontram políticos que se ufanam de “não serem políticos”. Esta atitude recentemente tem mudado, à proporção que a democracia demonstra características de permanência. Como todo organismo, o organismo político define quando não utilizado e afia-se quando permanentemente em ação.

Desde a reforma regimental pós-constituente foram poucas as alterações mais significativas nas regras escritas em ambas as Casas do Congresso. Mas há uma substancial mudança de atitude do conjunto para com a sociedade, em especial para com o Executivo e a imprensa. Aos poucos, ficam mais claros os mecanismos naturais na existência de coalizões em torno do Governo ou em torno de propostas de políticas públicas. Fica também evidente e mais facilmente compreendido quando o Congresso adota um posicionamento de resistência coletiva, quando o Executivo tenta levar esta coalizão mais fundo do que ela realmente parece ser.

Esta atitude ficou bem clara com as dificuldades do Executivo para negociar mudanças constitucionais na área social. A participação congressual no processo decisório nacional, mesmo não oficializada nos documentos legais, tem sido óbvia e clara, diminuindo um pouco a imagem pública de um Executivo todo poderoso e hegemônico na feitura das leis e na determinação de políticas públicas. Quando nelas estejam implícitos valores sociais, e não apenas dados a serem equacionados, e mesmo em certos casos de alocação de recursos, uma nova postura se nota Congresso. Seu reflexo torna impossível a aprovação rápida de propostas que não obtenham uma coalizão sobre conteúdo mais amplo que os propósitos congressuais. Esse mecanismo de participação, primeiro de posição antagônica, depois negociadora tem alterado bastante as propostas originais do Executivo. Nossa impressão é de que ele tende a formalizar-se, principalmente se os partidos que formam as coalizões fortalecem seu perfil e vinculação com a sociedade.

Algumas mudanças menos significativas nos Regimentos foram indicadoras das mudanças que se processavam no âmbito do Congresso, exigindo mais partilha em todas as áreas de representação. Mudaram-se várias vezes o posicionamento na sessão e o tempo das comunicações parlamentares. Outra mudança relevante foi o trato dos requerimentos de

destaque.[24] Em ambas as oportunidades os líderes e a Mesa visavam apressar o processo e elevar a eficiência e eficácia da sessão, consideradas essas qualidades no seu significado administrativo. Mas por trás desta busca não mais estava uma idéia vaga de eficiência, mas o propósito claro de facilitar a aprovação de propostas, mesmo que viessem do executivo, uma vez que passaram a ser o fruto de participação mais intensa e interessada entre os poderes. A alteração regimental na Câmara, por exemplo, referida ao direito de apresentar destaques resultou de reação à obstrução por parte da Oposição, durante a votação de emendas constitucionais. Quando requerimentos de destaque estavam sendo usados só para obstrução o restante da Casa reagiu limitando o uso, por uma referência de proporcionalidade partidária, que já é tradicionalmente a fórmula de partilha de poder no Congresso.

## A Reforma Atual

Será viável uma reforma regimental no momento? Depende do que queiramos chamar de reforma. O momento também teria que ser bastante prolongado desde a data em que escrevemos, dezembro de 1999. Uma consolidação com alguns poucos ajustes de redação e inclusão de praxes já mais ou menos previstas é oportuna, num dos momentos em que a agenda favoreça, porque todos os conflitos criem um vácuo na pauta. Mudanças significativas em direção àquele Congresso que descrevemos seriam pouco viáveis porque a sociedade se aglutina aos poucos, e saltos só ocorrem em oportunidades específicas quando um fato sirva de gatilho. Vemos poucos gatilhos claros e ostensivos, mas há algumas oportunidades em cozimento lento, principalmente quanto à participação da sociedade organizada e institucionalização de algumas formas de participação hoje informais.

Recente pesquisa[25] que fizemos a pedido de uma organização não governamental[26] resultou na análise dos projetos de resolução em tramitação nas duas Casas do Congresso. Eles refletem objetivamente o sentimento de insatisfação dos congressistas, e o modo como acham que poderiam melhorar sua performance. Um quadro amplo de propostas pode ser resumido em motivações bastante relativas à nossa análise acima referida. Os projetos apresentados até o final de julho de 1999 buscam mudanças que implicam em duas vertentes principais, às vezes antagônicas:

1-por um lado desejam mais participação individual,

2-por outro lado gostariam de ver a imagem do Congresso elevada a uma posição hegemônica.

Propostas recentes de mudança no Legislativo Brasileiro:

I- Busca de ação individual do representante;

II. Ampliação de estruturas para maior participação via subsistemas(comissões);

III.- Estruturas de atendimento ao público para participação e elevação de imagem;

VI- Restrições e cobrança comportamental para elevar a imagem do político e sua Casa.

Parece um quadro por demais simples, mas pode ser ainda mais resumido em duas grandes aspirações:

- 1) elevar a imagem do Congresso e
- 2) aumentar a participação[27] individual nas decisões.

Repetimos que são desejos nem sempre convergentes, face ao que relatamos como mecanismo de interação dos interesses sociais. A elevação da imagem se dá por via de fortalecimento da instituição, enquanto a participação individual pode enfraquecer os centros de decisão, atrasar o processo decisório e diluir sua capacidade de ação.

Os mecanismos de política para o fortalecimento do Congresso parecem seguir um paradigma relacionado à própria sociedade organizada, inclusive em partidos. E referidos aos grupos pluralizados dirigem a:

- mais participação da sociedade organizada;
- mais poder para o Congresso;
- reconhecimento deste poder pelo público, resulta em mais participação organizada;
- o círculo virtuoso resulta em elevação da imagem do Congresso e benefício social.

Ao mesmo tempo, a organização interna sempre responderá em estruturas e fluxos bem desenhados para a recepção da participação e resulta em

- capacitação para responder de pronto às necessidades sociais
- nova elevação de imagem significativa de mais poder

A ampliação da participação se efetiva pelas vinculações das instituições da sociedade organizada com as estruturas do Congresso. Demonstrem-se portanto válidas muitas das propostas em tramitação, especialmente as que reorganizam o fluxo para refletir o resultado sobre a instituição. Quanto às demais, o efeito específico da maioria delas seria pequeno sobre o sistema legislativo, exceto as propostas do item III. Mas essas mal dependeriam de projetos; algumas podem ser providências a se tomarem por via de Atos das Mesas e até da Administração, como o aproveitamento das facilidades de rádio, televisão e contatos telefônicos diretos com o público.

Outras ações podem ser aprofundadas, como as que se ao início das atividades da Comissão de Defesa do Consumidor. Elas marcaram seu relacionamento com o público antes mesmo da aprovação do Código de Defesa do Consumidor. Antes do Código que marcou uma nova era de relacionamento que se desenvolve nacionalmente, as ações da Comissão de Defesa do Consumidor já começavam a criar um clima de interação mais justa

entre consumidor e fornecedor. Pelo menos em Brasília, a simples ameaça de comunicar à Comissão uma irregularidade no relacionamento entre consumidor e fornecedor era, muitas vezes, suficiente para saná-la .

As demais propostas de mudança regimental são relativas a uma conjuntura específica. Valem como mudanças mas não têm um efeito prolongado ou profundo sobre a capacitação do Congresso para alcançar aquele ideal de que falamos. Outras Proposições ainda não apareceram porque, mesmo mais efetivas, dependeriam de mudanças profundas, não no Legislativo, que é o espelho da sociedade, mas nela própria, como um todo e nas demais instituições que igualmente representa. Desenvolvida esta, como corolário, as propostas surgirão sem parecer absurdas como algumas pareceriam hoje. Referimo-nos a propostas mais audazes no campo das finanças e políticas públicas hoje inteiramente da jurisdição constitucional do Executivo.

Só a interação intensa das instituições com uma sociedade consciente da necessidade desse controle congressual íntimo relativo à despesa e receita, refletiria aquele prestígio de que carece hoje o Congresso. Como exemplo, a mais efetiva das mudanças que se pudesse sugerir, totalmente inviável no momento, e fora do âmbito Regimental que é onde se buscam mudanças mais freqüentemente, seria reformar o processo de aprovação do Orçamento. Depois disso todo o regimento teria que ser reformado para o encaixe da maioria dos projetos ao trilho da Receita e Despesa Públicas. Seria dar ao Congresso “the power of purse”, o poder da bolsa, com um processo de apropriação paralelo ao do Orçamento e coordenado com o de mera autorização que temos hoje.

No presente, o poder do Congresso sobre o Orçamento é aparente e a própria previsão pode ou não constituir lei. Há sim todo um processo informal de atuação independente de líderes e parlamentares, sem transparência, sobre a elaboração do Orçamento, e sobre sua execução. É como se um processo informal paralelo e mais ou menos permissivo convivesse com o processo formal legal, inteiramente no controle do Executivo. A falta de transparência de um contamina o outro. Declarações formais ilustram a existência desse paralelismo. Numa destas o Senador Antonio Carlos Magalhães, na presidência do Senado e do Congresso[28] propõe a abolição completa da possibilidade de emendas individuais de parlamentares ao Orçamento. Suas razões são referidas ao fato de que um Orçamento meramente autorizativo não justifica tanto esforço e dispêndio para aprovar emendas que raramente se realizam como despesa. Esta e outras declarações similares são a clara demonstração de que o processo informal está funcionando mal e o formal já se esvaziou quase totalmente quanto aos efeitos de legislação (políticas públicas acatadas pelo Congresso) e atendimento às demandas sociais.

#### A premissa de Reforma do Congresso

Nas tentativas de reforma do Congresso, a premissa implícita no discurso foi, e continua sendo, a busca de poder. Sua forma explícita foi durante algum tempo a recuperação de prerrogativas, depois passou à primazia de iniciativas sobre a Agenda Política Nacional. O pressuposto de um sentimento de perda fazia referência à Constituição de 1946, tida como a mais democrática que tivemos[29]. A iniciativa legislativa não era, então explicitada para um ou outro Poder. Hoje, a iniciativa de políticas públicas é praticamente vedada aos



legisladores na Constituição de 1988 ainda que ela tenha sido elaborada pelo próprio Congresso.

Mas o discurso permanece o similar. Falou-se da recuperação de uma hegemonia que o Congresso nunca experimentou. As ações resultantes desse ideal foram sempre sido frustrantes, limitaram-se sempre a instrumentais de apoio a um processo legislativo básico, mais ou menos secular, e idêntico na maioria dos Parlamentos.

A bem da verdade, essa hegemonia na iniciativa de políticas públicas, mesmo hoje, não deriva exatamente do que está inscrito nas Constituições. As cartas apenas institucionalizam, na letra, a conquista dos Executivos durante os séculos de industrialização e consumo de massas. A proporção que o Estado estendeu suas garras de Leviathan a todas as atividades humanas o Legislativo ainda brilhava na formulação de direitos novos a segmentos novos das populações e no desenho de sua interação, como da vigilância do Estado sobre seus cidadãos.

A hegemonia do Executivo foi resultado da passagem do Estado Gendarme para o Estado Providência e também para a era da afluência e consumo. O advento de nova fase globalizada de liberalismo, ou neo-liberalismo, tenta restringir a máquina estatal, mas não consegue limitar funções de controle social, hoje generalizadas. Esses controles tendem a se tornar internacionais quando os problemas da globalização os tornem indispensáveis a tal nível[30]. Esse tipo de relação já se avizinha, hoje controles relativos ao meio ambiente, finanças, comércio, padronização de produtos e commodities e até finanças públicas estão sendo aceitos e mutuamente acordados.

Enquanto a busca de prerrogativas traduzia-se pela necessidade de mais exposição à opinião pública; multiplicaram-se no Congresso Brasileiro as facilidades à mídia, centros de divulgação, rádio, televisão e assessorias de imprensa em vários níveis. Pensou-se que o prestígio dependia de equipar-se o Congresso tanto quanto o Executivo. Afinal, este era capaz de sofisticados planejamentos, diagnósticos, estatísticas e controle de informações. O Legislativo usa este mesmo instrumental para trabalhar dados técnicos, mas ainda o faz precariamente. Na verdade sua defasagem de “expertise” deriva do fato de que as variáveis do sistema são de origem e destino no complexo burocrático do Executivo.. Essa configuração permite o domínio do Executivo sobre o Orçamento, além do fato crucial de que detém a bolsa[31], na liberação de verbas.

Nas propostas de reformulação regimental pós Constituinte, o pêndulo oscilava entre maior participação dos deputados e mais poder às lideranças institucionais, definidas como Mesas, Comissões e Lideranças Partidárias. O poder de decisão conclusiva das Comissões parecia a mágica para torná-las mais poderosas. Os reformuladores do Regimento[32] acreditavam que o prestígio desses subsistemas se transferiria à instituição. Logo sua eficácia em formular leis, aprová-las, promover articulação entre interesses e mediar as ações congressuais com as demais instituições, se refletiria sobre a instituição como um todo.

Mas foram poucas as ações para promover a vinculação institucional, direta e independente com a sociedade organizada. Há previsão de exame pelas Comissões de

Pareceres advindos da Sociedade Civil Organizada e credenciamento de entidades de “grau superior” da sociedade civil, além dos Ministérios e imprensa. Mas é baixo o estímulo para uma participação mais ostensiva.

A formalização da participação social se dá por via escrita e por audiências públicas, mas não é estimulada por uma agenda divulgada e a chamada formal a cada assunto específico, nem pela manutenção de cadastros de organizações interessadas. Um dos motivos é a falta de meios financeiros independentes para esta interação. A independência financeira de sistemas e subsistemas públicos permanece um tabu, reinando sempre o pressuposto de desconfiança em todos os setores quando se trata de lidar com recursos. Um mínimo de atores autoriza a despesa em cada poder. Faz parte de nossa cultura uma atitude de permanente suspeita, não apenas dos políticos, e ela é, infelizmente, reforçada por fatos frequentes de corrupção.

De alguma forma, os grupos de interesse que já se organizaram suficientemente para ter ao menos recursos de deslocamento tem sido cada vez mais assíduos nos debates formais e na vigília dos debates parlamentares mesmo quando não possam seus representantes diretos aportar ostensivamente à negociação. Eles municiam parlamentares com informações e dados concretos sobre seu setor, mostrando-lhes os resultados de um voto contra ou a favor do tema. Solicitam alterações e são uma verdadeira fonte de recursos técnicos e políticos para a articulação. Ainda que este relacionamento ainda não seja visto com muita naturalidade, e esteja sempre presente a desconfiança de que transferem aos parlamentares mais que informações, a prática tem-se difundido amplamente e começa a se tornar rotina.

Na verdade os interesses mais organizados já fazem esse trabalho sistematicamente, e sua sistematização acaba por integrar o próprio processo que passa ver a presença e mesmo interferência limitada a informações como rotina aceita. Referimo-nos aos grupos e intermediários do Executivo cujos Ministérios até mantêm escritórios no prédio do Congresso. Grandes interesses organizados como os da indústria, bancos, comércio, agricultura e outros, inclusive empresas estatais mantêm quadros permanentes monitorando a atividade legislativa para informar, requerer e pressionar sobre o processo.

Uma evidência do crescimento da atividade de monitoria externa sobre o processo legislativo para interesses organizados é a oferta, por parte das Universidades locais e de outras cidades, de cursos de aperfeiçoamento em políticas públicas e, principalmente, em assessoria parlamentar. Na verdade a denominação “lobista” ainda é rejeitada, mas os cursos habilitam os alunos para quaisquer das atividades conhecidas em outros países como “lobby” ou “advocacy”. Como em Brasília eles são contratados pelos próprios interessados enquadram-se mais na categoria de “advocacy”. Entretanto há na cidade escritórios especializados em consultoria, análise de risco político, pesquisa, e outros que podem exercer o trabalho de “lobby” como parte de sua consultoria.

A reclamação de morosidade, ineficiência, dificuldade para que o parlamentar exerça suas prerrogativas e, principalmente para que o Congresso assuma papel mais ativo na Agenda Política, permeia ainda os debates. A referência para essa qualificação é uma aspiração virtual: o atendimento da demanda pública, como decisão legislativa reconhecida, apenas executado pelo Executivo, como no pressuposto Weberiano. Esse ideal seria obtido pela

hipótese de uma participação ativa dos deputados nesse atendimento. Raramente o Congresso é repensado como “corpo institucional”, no momento das reformas, elas incluem elementos demasiados de busca de participação individual dos representantes.

Acreditamos que a aproximação de objetivos de fortalecimento do Congresso depende de muitas variáveis, da representatividade, do sistema partidário, do desenho geral da organização do Estado. Refletiria as qualificações definidas por uma representação correspondente a uma sociedade politicamente desenvolvida, as condições estruturais da organização, por trás da instituição, passam a ser instrumentais. Essas estruturas são relevantes, para diagnosticar, harmonizar ou universalizar, e equacionar as percepções e necessidades sociais. Ajudam o exercício do poder mas não são o poder.

Uma Comissão Especial para Reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados acaba de aprovar uma proposta que pretende levar a Plenário para consubstanciar novo regimento. As mudanças são muitas, mas, repetimos nos galhos das árvores, nas suas folhas, sem que qualquer delas permita uma arrancada no desenvolvimento de funções políticas capazes de elevar o perfil daquela Casa Legislativa. Há mesmo alguns pontos que em vez de desencadear processo de universalização da vontade política, as propostas dirigem ao seu estreitamento, para o âmbito de um sistema hierarquicamente mais coeso. Essa coesão não necessariamente significará eficácia no sentido político, ainda que o possa significar no sentido administrativo.

Um exemplo é a dispersão da função já mui dispersa da fiscalização e controle, por via de uma subcomissão “de fiscalização e controle” em cada Comissão Permanente. A falta de especialização das subcomissões previstas para cada uma das 14 comissões, no campo da avaliação, não poderá ser suprido com recursos do TCU, que por sua vez não pode dispersar tanto seus recursos técnicos sem prejudicar sua própria função.

Por outro lado não se pode ignorar trilhos formados e consolidados do processo legislativo de fato, dissociados que estejam de um processo formal de direito. Assim, eliminar a possibilidade de emendar projetos do governo em plenário, quando são urgentes, é buscar vias informais ou paralelas para o processo que se fará de qualquer forma. O mesmo se pode dizer quanto à formação de agenda e negociações outras, sem o colégio de líderes, ou da referência aos líderes sem lhes dar a função formal de colegiado. As reuniões poderão tornar-se opcionais, parciais, veladas, e sem transparência que elevou tanto no passado recente a ética da negociação. O colégio de Líderes formalizado conduz ao aperfeiçoamento da hierarquia partidária aberta e democrática, permite a ascensão dentro do partido pelo treino em articulação e uso sistemático da especialização temática.

Na linha de nossa idéia de formar vínculos e firmar processos institucionalizantes parece-nos bastante positiva a tentativa de abrir mais os atos internacionais ao legislativo, mas temos dúvida de que o Executivo aceite ditames tão fortes contra sua hegemonia a partir das regras “interna corporis” da Câmara dos Deputados.(art. 234)[33]

De qualquer forma, a consolidação ainda precisa revisar a existência, ou “não” de dois turnos de votação, presente a idéia de um só, sem a clareza necessária. Em muitos outros pontos o Regimentos passaria realmente a ser mais claro, o que é louvável

mas não significa qualquer acréscimo qualitativo ao processo político ou à busca de poder do Legislativo.

Acompanhamos de perto as várias etapas do trabalho do deputado Aroldo Cedraz que com a Assessoria Especializada realizou ampla pesquisa, tabulação e estudo das respostas, promoveu audiências com os Deputados e até algumas audiências públicas com renomados regimentalistas nacionais. Essas etapas prévias resultaram em uma primeira versão do anteprojeto que novamente discutida resultou no volume que os deputados recebem agora para análise

O Relator foi bastante isento acatando, tanto quanto possível a opinião dos parlamentares como obtida pela pesquisa. O anteprojeto, com poucas ressalvas, é mesmo o retrato do que parecem desejar em termos viáveis, os membros desta Casa. O baixo teor de impacto que representa nos leva a uma conclusão prévia: O regimento atual é bom, os parlamentares estão satisfeitos com seu instrumental de trabalho e a ele aportariam apenas poucas alterações e aperfeiçoamentos. O colegiado como um todo é que apresenta fragilidades e elas são o reflexo da sociedade que representa. A maioria dos questionários da pesquisa foi respondida com a referência ao mandato, não à instituição.

Também nós tínhamos analisado, antes do processo de reforma, o universo de projetos de resolução apresentados na legislatura anterior. Sabíamos, portanto, que as propostas não contemplam as ambições de grandes mudanças, não contemplam estratégias de alavancagem para o desenvolvimento político do futuro próximo ou remoto, nem as idéias mais avançadas de participação democrática organizada. Frustra, também, muito da expectativa de quem não participou do trabalho, não parou para pensar como os que participaram, sobre o que a Câmara realmente deseja quando pensa em reforma regimental. O que se propõe nos projetos de resolução não conduz ao que se demonstra querer no discurso parlamentar.

A Câmara pensa sempre em reforma regimental quando deseja, mas não consegue consubstanciar o desejo de mais força perante o Executivo, mais reconhecimento da sociedade, mais visibilidade. Isso representa, repetimos, mais poder para iniciar processos e deliberar sobre os mesmos de modo a legislar sobre políticas pública. Significa poder para alocar recursos e mudar o cenário nacional de acordo com as indicações do sociedade organizada em vínculo com o Parlamento. Seria um enorme passo de progresso político atuando sobre o processo econômico. Poucos observaram a simplicidade com que essas duas variáveis sociais caminham juntas ou uma segura a outra.

Esta mudança não se pode fazer, nem pelo Regimento, nem sequer pela Constituição, enquanto a própria sociedade, que a Câmara representa, não desenvolve conceitos e condicionamentos adequados. Eles representam uma habilitação para buscar suas necessidades por meio da organização de interesses; múltiplas organizações que se vinculam aos partidos e às Casas do Congresso, dando-lhes força perante a autoridade secularmente consolidada do Executivo.

A última Constituição deu um impulso nesta organização, um grande impulso, e consequentemente emprestou ao Congresso alguns mecanismos e certo direcionamento no

sentido que desejam os parlamentares. Hoje o Congresso é sem dúvida mais forte do que há alguns anos atrás, e influencia nas decisões, mesmo que informalmente, por via de negociações. Ainda que criticadas hoje, essas reuniões se tornarão reconhecidas como lícitas quando, mais transparentes e institucionalizadas sejam sistematizadas.

Ainda falta muito para que a sociedade veja com naturalidade mudanças como um Orçamento cuja execução seja, ao menos parcialmente, obrigatória. Hoje limitada os grupos de interesse são todos mal vistos e sofrem nosso preconceito porque não são suficientemente plurais para garantir a competição democrática. Para que todas as Comissões realmente decidam sobre a maioria dos projetos, assessoradas por uma sociedade plural organizada e em ação participativa esses grupos precisam, sim, estar presentes em pluralidade e com visibilidade generalizada onde quer que se dêem as articulações, votações e debates. Esta mudança externa forçaria automáticas mudanças internas na visão do processo por parlamentares e pelo Executivo. Esse tipo de alteração veríamos como impactante sobre o Regimento as Leis e a própria Constituição.

Todas as alterações regimentais propostas na atual Reforma, com exceção de uma ou duas que explicitaremos adiante, nos parecerem bons aperfeiçoamentos, mesmo não apresentando impacto social, apenas melhora discreta no processo legislativo. Em alguns casos registra-se também a facilitação de participação individual, muito desejada pelos parlamentares porém sem avaliação dos resultados eventualmente deletérios que isso causa sobre a instituição que se baseia em sucessivas aglutinações.

Uma vez que a sociedade é baseada na aglutinação, toda vez que ela se dá em excesso perde-se em qualidade da participação democrática, mas quando ela se dá de modo insuficiente perde-se em poder para a instituição democrática. Os modelos que os cientistas desenvolveram não são capazes de determinar o ponto ótimo entre dispersão e aglutinação que a sociedade precisa alcançar para satisfazer a equação das decisões. Mas as instituições, menores que a sociedade como um todo, estas podem buscar estes pontos. E, ao que nos parece é o que um Regimento deve buscar: Tanta dispersão quanto possível para assegurar a participação democrática, o limite dessa participação seria a capacitação da instituição para decidir com a rapidez exigida pelo cenário social.

Quando estes dois limites não são observados, formam-se os vácuos cientificamente proibidos pela natureza. A decisão se faz por aglutinações informais. Essas são as pressões, reuniões de líderes, mobilizações espontâneas não sistematizadas, negociações informais, as chamadas barganhas. Todas essas formas de aglutinação e aproximação à decisão podem ser lícitas ou ilícitas. São lícitas se transparentes e previstas na Lei (que pode ser o Regimento), e não necessariamente ilícitas, mas correm risco de ilicitude se não são transparentes nem previstas em normas legais.

Esta explicação nos leva a algumas poucas alterações regimentais que incluídas no anteprojeto podem levar o processo legislativo a alguns desses problemas. Por exemplo: o impedimento de sessões extraordinárias quando há pauta de comissões, a falta de comissões especiais para casos de projetos com muitos ângulos técnicos, a falta de institucionalização do colégio de líderes, a supressão da urgência urgentíssima. São fatos que obrigarão o sistema a um ritmo eventualmente mais lento que aquele que a sociedade

deseja na conjuntura específica. Se a eventualidade se dá de fato, forma um vácuo originário das pressões sociais que conduz à insatisfação e, também eventualmente à informalidade e falta de transparência, para suplantar a lentidão ou impasse, até que se obtenha um resultado.

As reclamações contra o colégio de líderes advém da sua falta de institucionalização; o desenho formal atual precisa ser adequado à realidade para permitir legalidade e transparência. A existência de elites é uma contingência da natureza humana e até divina, afinal há anjos e arcanjos. Se não reconhecemos a elite e a especialização setorial legalmente, ela se faz às escondidas. A falta de colégio de líderes institucionalizado conduzirá a negociação aos recintos particulares, sem transparência ou regras democráticas de participação dos vários líderes e de representantes especializados no assunto.

Outro exemplo é a criação de uma subcomissão de fiscalização e controle em cada Comissão. Pode resultar em dispersão da função fiscalizatória que impede sua efetividade em todos os pontos. Ou ela se concentra em alguns em detrimento de outros. A dispersão dos recursos técnicos impedirá a especialização que vem da prática. Uma prova de que a natureza contorna as regras que atrapalham a especialização é o rodízio que a Câmara vem fazendo há anos quanto às Mesas das Comissões. Ele se fez para ocupar o vácuo de busca de especialização (aglutinação de expertise ) que a proibição impõe.

O impedimento de reeleição só é útil e renovador a uma certa medida e dentro de circunstâncias específicas. Ele foi implantado no governo militar sob uma filosofia de desprezo à atividade política e como estratégia de impedir a formação de lideranças fortes, que acreditavam arriscadas em filosofia. Pode-se até supor que elas eram vistas como negativas para a formação moral de um povo que busca fugir ao paternalismo dos líderes carismáticos. Afinal de contas estávamos em uma tecnoburocracia. De fato, a liderança carismática foi superada pela revolução da informação e do conhecimento. Suplantada a tecnoburocracia, hoje prevalece a valorização da habilitação sob todos os aspectos e não apenas técnica. Os líderes efetivos são os que estão habilitados ao exercício da articulação, sabem buscar a informação e cercam-se de expertise; esses é que facilitam a decisão no colégio de líderes, formal ou informal. Precisam ser fiscalizados pela instituição, formalizando-se suas reuniões.

Há também pontos discretos de indução de progresso para as relações Legislativo e Executivo, muito positivo na proposta nova. Um desses é a busca de institucionalização de interação mais precisa e ampla, entre a Câmara e os setores de Relações Internacionais do Governo. A Comissão do Mercosul, por enquanto apenas uma representação diplomática do Congresso junto aos demais Parlamentos, pode ser uma ponte para uma relação entre esta representação e as demais comissões. E esta ponte e interação pode obrigar o Executivo a reconhecer o Congresso nas relações internacionais e forçar sua participação na elaboração dos documentos e execução dos tratados.

Muito efetivo também pareceu-nos o registro institucional da intervenção das Comissões no processo orçamentário. Entretanto precisa ser igualmente institucionalizado na respectiva resolução do Congresso. Constitucionalmente o Orçamento é apreciado pela

Comissão Mista, e as regras não podem ignorá-la. Seria uma pena, nesta oportunidade não ajustar, igualmente, o processo de verificação do que seja “adequação financeira e orçamentária”, figura nebulosa desde o seu advento depois da Constituição de 1988. Em que momento ela deve ser verificada? Seria indispensável fixar o ponto, no correr de um processo que não se sabe terminará ou não na vigência do orçamento do momento, ou relativa ao orçamento que virá no próximo ano. Na verdade esse impasse se deve a uma falta crucial no processo; - a lei de apropriação- que não existe entre nós, e é substituída por uma mera assinatura de um funcionário burocrático quando torna um item orçamentário real para a - a “liberação”.

## CONCLUSÕES

A idéia de que o poder decisório das Comissões seria fortalecido por uma triagem prévia dos projetos com agilização do processo não foi exatamente bem sucedida. Novamente, a racionalidade implícita, era administrativa, não política. A premissa da racionalidade e eficácia, funcionou com a transferência da apreciação da constitucionalidade, do início para o final da tramitação em Comissões. Mas os resultados sobre a imagem e poder das Comissões foi pequeno e só se dá quando o assunto desperta o interesse dos grupos organizados. Esta parece prova suficiente de que o sucesso dos subsistemas e, conseqüentemente do Legislativo, está implícito na sua capacidade de chamar a si a sociedade organizada.

Não pretendemos discorrer ainda mais sobre os mecanismos de fortalecimento da sociedade que refletiriam sua própria eficiência sobre o Congresso. Mas eles, e somente eles, conduziriam o Congresso ao poder que almeja. Toda legislação que consagre e fortaleça a aglutinação social, sua organização, participação e responsabilidade sobre as decisões públicas convergiriam ao desenvolvimento que, como dissemos, não é apenas político, mas social.

Entretanto, devemos ressaltar que há algumas providências na reforma do Regimento e do corpo de legislação de relacionamento interpessoal, hoje constitucionalmente da iniciativa do Legislativo. que podem dirigir a este ideal, ainda que remota e modestamente.

Todas as formas de representação, comunicação, mobilização e articulação precisariam estar explicitadas nas normas internas. Isto daria às atitudes que hoje colocam em dúvida o prestígio da instituição a transparência indispensável para serem aceitas como legais. Uma vez fixadas exigências efetivas de comprovação das atitudes legais e criados instrumentos implícitos de impedimento dos abusos ou enganos, toda negociação passa ser aceita eticamente e representa um adendo de institucionalização para a o Sistema Político. Sem isso, a representação se torna ambígua..

A exigência, por exemplo, de um quorum alto para debate e votação de projetos menos polêmicos e relevantes é uma formalidade raramente cumprida. Quando o deputado precisa estar nas Comissões, em debate com assessorias, com associações profissionais ou de interesses sociais, esperar que esteja em Plenário expõe a instituição à crítica e impede o exercício mais profícuo de ações igualmente do interesse público.

Apenas umas poucas atividades precisam ser consagradas para presença obrigatória de todos, em ocasiões e condições específicas, talvez a requerimento ou determinação da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes. As demais decisões podem ser vistas como alternativas opcionais de presença, todas válidas como exercício efetivo da representação política e parlamentar, desde que isso seja regulamentado

Uma hierarquia de projetos correspondentes a quori diferenciados poderia resolver o problema de presença que perturba o Congresso vis a vis a cobrança da imprensa e da opinião pública já moldada pela primeira durante na vigência das regras atuais. O mesmo precisaria ser regulado em Comissões, a prioridade política dos mais representados sempre prevalece, mas não é sempre a ideal. A reserva do interesse público geral com a defesa das minorias pode ser feita de modo racional, em regras claras de escalonamento de uma tipologia de projetos, em correlação com o tipo de ação e decisão.

A função precípua do Congresso, e para isso ele se deve organizar, é a garantia da participação representada, ela pode ter mil facetas e divisões mas a participação representada é o seu cerne. Aí se concentram a guarda de valores da sociedade, a tradução dos anseios de cada segmento e a defesa de direitos de minorias, de cada um dos interesses organizados ou não. A legitimação de cada forma de divisão da riqueza só se faz se cada decisão de governo for aprovada pelos representantes. Representar bem é objetivo paralelo ao de promover o desenvolvimento da sociedade, são atividades que caminham juntas.

Considerando o quadro hipotético que desenhamos ao início do presente trabalho, o ideal pode ser buscado em etapas sucessivas, esperando-se que a Sociedade mantenha seu ritmo de desenvolvimento em direção ao que consideramos um sistema democrático pluralista de participação social ativa.

Não podemos ignorar que mudanças não se fazem aos saltos, nem de modo abrangente. Todas encontram dificuldades, interesses contrariados e problemas relativos à interação com o ambiente interno, além de empecilhos externos que, estes só a longo prazo, podem ser suplantados. Alguns dos problemas internos referem-se à própria inércia do sistema. Cada mudança pode ser vista como ameaça a posições adquiridas por funcionários ou impedimento de que sua carreira continue ascendente. Pode significar também o contrário, que seu trabalho venha a se tornar mais compensador e interessante. Esta última opção há que ser prevista tanto quanto possível, para evitarem-se antagonismos.

Sugestões projetos de Lei, de Resolução, atos e providências:

I- criar canais de comunicação social com a sociedade civil organizada, do tipo “Ombudsman” ou ouvidoria a ampla, de modo sistêmico com as Comissões Temáticas e alguns serviços de apoio, principalmente os de mais visibilidade.

II- abolir o rodízio obrigatório nas mesas diretivas das comissões para desenvolver sua especialização. O pressuposto de permanência, hoje ligado à possibilidade de uso em favor próprio e corrupção pode ser compensado por estratégias de controle implícito nos regulamentos.



III- envolver as Comissões Permanentes no ciclo orçamentário e fixar regras de relacionamento lícito e transparente dessas Comissões com a sociedade organizada, não apenas lobistas da atividade privada, mas emissários ministeriais e interessados nos diversos setores sobre os quais a despesa pública vai atuar ou influenciar.

IV- alterar o Regimento para tornar didático seu texto, em um desenho mais coerente relacionado ao ritmo e correspondência entre iniciativa legislativa e controle de sua inserção no ciclo orçamentário e processo de fiscalização e controle.

V-De fato seriam extremamente úteis medidas esclarecendo mais a adequação financeira dos projetos em relação ao Orçamento, LDO e Plano Plurianual, com regras para compatibilização de datas entre esses documentos e limitações concretas sobre a hipótese dos cenários diferentes em que são iniciados e vão se realizar.

VI-Definir mais claramente a iniciativa legislativa que constitucionalmente é de cada Poder, divulgar com mais clareza essa divisão de competência, de modo a que o público saiba que as políticas públicas, tais como programas de saúde, organização da previdência, programa de investimentos, educação, transporte, geração de emprego, etc. dependem de iniciativa do Executivo e apenas do debate e aperfeiçoamento por parte do Legislativo. Ou, alternativamente, diminuir na Constituição a reserva de iniciativas privativas do Executivo.

VII - Divulgar mais didaticamente as funções do legislador entre os mesmos e a sociedade. A sociedade, pouco organizada, não conhece as restrições desse mecanismo, muitos cidadãos e alguns até bastante instruídos no relacionamento institucional, acreditam que um único legislador ou, quando muito, uma Comissão, ou ainda o Congresso podem, por sua iniciativa e realização gerar empregos, acabar com a inflação, fazer planos. Não se dão conta de que estas ações resultam de atividades de equipe. Alguns parlamentares se sentem frustrados por não “realizar”, decidir sobre fatos ou marcar a história com seus feitos.

O Congresso não é uma equipe coesa, mas um centro de dispersão do poder. Sua função precípua no cenário democrático é o balanço entre os poderes. Dedicar-se a evitar que equipes coesas de direção única, na mesa de negociação dominem a decisão. É função parlamentar buscar que o maior número possível de interesses esteja presente na negociação que conduz à decisão. Tudo o que se buscar além disso redundará em frustração das expectativas.

VIII- Promover legislação em favor da organização da sociedade em termos de aglutinação de interesses, autonomia de ação em relação ao governo, integração e interação dos grupos sociais

IX- Reforma política que fortaleça a instituição partidária como organização capacitada para universalizar a demanda de grupos mais amplos de interesses específicos. Os Partidos para exercer sua função democrática precisam ser capazes de abandonar a hipótese utópica de representar todos os interesses públicos simultaneamente, do tipo porta-vozes do povo. Uma atitude que demonstre um perfil nítido quanto ao segmento que representa, e sua

vinculação intensa com os mesmos, é que fazem um partido forte. Isso não invalida o fato de que seus princípios básicos, ou sua doutrina se estenda ao interesse público geral.

XI- Normas de várias hierarquias legais tornando implícitas as cobranças que se pretendem hoje em um suposto e virtual Código de Ética. De fato esta proposta seria válida para todas as instituições, não apenas para o Legislativo.

XII- Hierarquizar Proposições para exigência de quorum e instâncias de decisão.

[1] Nogueira Otaciano- Monografia Curso de Assessoria Parlamentar- modulo II.- 1997

Soares, Rosinethe Monteiro - O Legislativo na História do Brasi- Monografia Curso de Aperfeiçoamento em Poder Legislativo- PUC- Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Geral -janeiro de 2.000

[2] Alguns o veem no passado recente após 1946.

[3] Relativo ao conceito de ação real

[4] Inclui o conceito de ação em tempo ideal.

[5] Conceito de Huntington

[6] Um exemplo concreto deste desvio foi visto no Brasil quando os representantes serviam de meros intermediários entre suas comunidades e o Executivo Forte do período de Governo de 1964 a 1980. Mesmo depois desse período e até por via das tentativas de democratização e pluralismo da Constituição de 1988, que criou Conselhos no corpo do Executivo. Muitas organizações sociais procuram e procuram o Executivo por verbas diretas de orçamentos dissociados da decisão congressional e por via dos Conselhos.

[7] Ponto que suplantamos recentemtnen se acreditamos nas estatísticas do IBGE.

[8] Ressalavados os desvios relativos à própria interpretação de maiorias diferenciadas no tempo quanto ao conceito de representatividade, sistemas politicos e legislações eleitorais convenientes para cada grupo no poder- uma constante em nossa História.

[9] Quase sempre uma terminologia mal utilizada porque maiorias não organizadas em tonro dos interesses que pretendem representados.

[10] Resolução17/89 Câmara dos Deputados

[11] Foi um período de tecnoburocracia que despresava a política como nociva ao progresso.

[12] Soares, RM & Baaklini, <sup>a</sup> O Poder Legislativo no Brasil Editora do Senado Federal, Brasília, 1975

[13] Militares e segmentos associados a partir das marchas anteriores temerosas de que o país viesse a se tornar comunista.

[14] Soars, Rosinethe & Baaklinni A. Poder Legislativo no Brasil. Câmara dos Deputados, 1975

[15] Referida à cultura colonial.

[16] Estamos nos referindo ao conceito de institucionalização “institution building” de Huntington.

[17] Mesmo que a primeiríssima tentativa tenha sido a Comissão de Defesa do Consumidor, instalada durante a Presidência do Deputado Marchezan.

[18] Parece que não nos libertamos totalmente das Ordenações do Reino

[19] Resolução 17/89 da Câmara dos Deputados e Resolução do Senado Federal

[20] Para o “pau” como costumam dizer os líderes.

[21] Eles iriam aparecer claramente na Reforma que se tenta em 1999. O projeto já aprovado em Comissão Especial rejeita o Colégio de Líderes institucionalizado.

[22] Resolução 10/91 Câmara dos Deputados

[23] Resolução 10/91 da Câmara dos Deputados.

[24] Resolução 5/96 da Câmara dos Deputados

[25] Depois desta pesquisa foi aprovado em Comissão Especial o Projeto de Resolução n. 63 de 2000, numerado depois da aprovação em 9 de dezembro. Sobre o mesmo faremos comentários ao final deste trabalho.

[26] Inesc- Perspectivas de Reforma Regimental no Congresso - maio de 1999

[27] Seja a individual, setorial(já algo algtinada) ou social mesmo difusa.

[28] Janeiro de 2.000- Correio Brasiliense, Jornal do Brasil

[29] Na verdade era mais aberta por não explicitar ordens e procedimentos.

[30] Vejam-se as exigências dos acordos de crédito com o FMI, que passa a fiscalizar as contas do Governo.

[31] The power of purse é rigorosamente mantido pelos Parlamentos anglo-saxonicoe e tido como a fonte de poder.

[32] Comissão Especial de Reforma do Regimento Interno da Câmara, Relator Deputado Nelson Jobim. Não se pode negar certa influência da Escola de Albany, a maioria dos assessores da confiança do Relator tinha curso de aperfeiçoamento na SUNYA- State University of New York at Albany. O Centro de Desenvolvimento do Legislativo mantido pela SUNYA manteve um convênio de ajuda técnica por muitos anos com as duas Casas do Senado e formou um grupo seletivo de técnicos.

[33] O projeto pretende alterações de reservas, supressão de reservas e declaração interpretativa sobre os tratados. Todas as demais exigências já estão no âmbito da licença constitucional de interpelação do poder executivo.(arts. 232 ao 235 do projeto de Reforma)

Disponível em: <http://www.essere.com.br/artigos/reformas.htm>

Acesso em: 11 de julho de 2007