

A prática do processo legislativo

ROSINETHE MONTEIRO SOARES
Assessora da Câmara dos Deputados

Introdução

O título nos convida a iniciar este texto explicitando o fato de que, no Congresso, só se dá, formalmente, uma parte do processo legislativo — a parte visível do *iceberg*. Antes dela, e paralelamente, sem eventos formais ou documentação, todo um processo de negociação se estende, às vezes intra e extrafronteira estadual e nacional (1).

A tendência à descentralização não é típica do Brasil. Pelo contrário, o poder centralizado já era uma herança brasileira e elevou-se ainda mais nos recentes anos de governo autoritário. E não apenas devido ao autoritarismo, mas em consequência também de termos completado um estágio de desenvolvimento com a criação de uma estrutura tecnoburocrática ampla, já que nosso progresso tem sido um processo basicamente induzido (2) pelo governo, presidencialista por excelência (3).

Por outro lado, nosso sistema, de nuances capitalistas, porém quase socialista na sua forma de aplicação, torna o Governo o maior comprador do sistema. Desnecessário dizer-se que o maior cliente do sistema "capitalista" torna-se também o dispenseiro de

(1) SOARES, R. M. Conferência sobre Legislativos, Chicago, 1973.

(2) FURTADO, Celso, *Um Projeto para o Brasil*, 1968

(3) ————— *Sua Majestade o Presidente*.

favores (provável futuro governo de *welfare*). É, ainda, o alvo principal de atenção de todos os demais agentes sociais. Como maior comprador, o "Executivo" passa a ser, praticamente, "o governo". Ele dá a tônica dos demais processos políticos (4) que compõem o Estado enquanto a democracia não se pluraliza. Os demais poderes se tornam menores, na medida em que não inauguram pontes, nem estradas, nem escolas.

Entretanto, mesmo a legislação proposta pelo Executivo, e a que este poder emite, em usurpação da função legislativa, classicamente sediada no Congresso, tem, freqüentemente, origem nas negociações de parlamentares, com bases eleitorais e partidárias. Até as normas de disciplinamento dos programas, nos Departamentos, têm origem nas pressões parlamentares, na sua função de veículo de comunicação dos eleitores a todos os níveis de jurisdição.

O relacionamento que antecede a formalização da norma pode ter invertida sua tônica vetorial, como no caso brasileiro. Só em casos excepcionais, quando envolve segredos, tais como estratégia de implantação da própria norma (5), ou impacto para reversão de conceito popular do poder dirigente, deixa de passar pela negociação prévia com parlamentares e seus associados políticos.

Nos regimes de exceção, os agentes dessa negociação tornam-se politicamente vinculados a líderes parlamentares, mesmo que tenham iniciado carreira como tecnocratas da burocracia. É que o homem, político por natureza, em contacto com a "coisa pública", acaba por buscar nela a saciedade de sua necessidade natural de aplauso e aprovação. Sua forma mais elevada é a transcendência (6). A exposição ao público é que conduz o político, mais freqüentemente, a situações de confronto e de conflito, em que ele acaba por transcender-se na realização do "bem público". Nem é outra a razão pela qual se acredita na superioridade do colegiado como principal guardião dos objetivos finais de qualquer sociedade.

Os políticos podem desvirtuar-se, desviando-se dessa tendência e buscando o poder pelo poder, mas, ainda assim, a medida de seu

(4) LOWI, T. *The End of Liberalism*.

(5) A exemplo do Plano Cruzado, mantido em segredo para impacto popular e impedimento da especulação.

(6) MYRDAL, G. *Dinâmica das Mudanças Sociais*, Ed. Coordenada, 1972.

sucesso permanece sendo o aplauso e aprovação das massas populares e a vinculação de aliados, tantos quantos possível. No caso do político, em uma democracia, esse aplauso é essencial, porque é o próprio voto.

Processo informal

O processo informal, prévio, que molda a legislação, pode ser a sugestão, o pedido ou mesmo a percepção isolada do próprio político, advinda do seu contacto com a comunidade, grupos de interesse e repartições do Governo.

Ele continua, mesmo depois de iniciado o processo formal, pelo acompanhamento, pressão e negociação com pares e instâncias superiores para aprovação do ato legislativo. Naturalmente, também é antecedido do apoio e de sua busca, ostensiva ou discreta em forma de campanhas e do próprio voto.

Quando um parlamentar percebe a necessidade comunitária, serve de veículo ou canal de comunicação do povo para a instância que possa atendê-la. As vezes declina de sua condição de legislador para recorrer diretamente ao Executivo quando a conjuntura é tal que, como no caso brasileiro recente e presente, aquele poder detém as condições de atendimento pronto (7). Excetuadas as condições menos democráticas como a nossa, parlamentares normalmente pressionariam o Executivo por ação e tomariam a iniciativa da norma legal necessária no seu Parlamento.

Não é necessariamente o parlamentar que tem a primeira percepção dessa necessidade. O elemento social deixa de buscá-lo, o que deve ser, muito provavelmente, o nosso caso no passado recente, na medida em que percebe que suas iniciativas não têm eficácia ou eficiência. Naturalmente passa a procurar outros canais, que acabam por evidenciar novos potenciais de representatividade política e democrática, desaguando, eventualmente, no Parlamento quando a sociedade evolui para o pluripartidarismo ou pluralismo.

Nem é outro o motivo que faz do Secretário de Estado potencial concorrente dos votos do político já em exercício (e vice-versa),

(7) A exemplo do caso das Juntas de Conciliação e Julgamento recentemente aprovadas pelo Congresso, vetadas pela Presidência e reeditadas em projeto do Executivo.

nos Estados em que os Secretários oferecem mais poder simbólico de política ⁽⁸⁾ que o exercício parlamentar.

As repartições do Executivo, por isso que durante um governo autoritário são constante fonte de legislação substantiva (por meio de portarias e atos), também podem servir de veículos de comunicação da comunidade. Num processo aberto de democracia podem levar diretamente ao Congresso as necessidades percebidas. Numa democracia de burocracia mais rígida e piramidal, poderiam conduzir a informação da necessidade percebida a um nível superior de sua hierarquia interna.

Assim, quando o regime tende menos para a democracia, essas negociações não passam de imposição. Se o pluralismo democrático é apenas incipiente, há barganha interna apenas no Partido ou coalizão que apóia o governo. Os demais Partidos só entram no processo de barganha à proporção que a democracia se está consolidando.

Processo formal

O processo se formaliza em direção à lei (excluídos os atos normativos menores) com início na Carta Magna, que presentemente prescreve também parte dos procedimentos legislativos dentro do Congresso ⁽⁹⁾.

Constitucionalmente, são partes do processo legislativo:

- Emendas à Constituição;
- Leis Complementares à Constituição;
- Leis Ordinárias e Códigos;
- Leis Delegadas;
- Decretos-Leis;
- Decretos Legislativos;
- Resoluções.

A tramitação de cada tipo de projeto é detalhada no Regimento de cada Casa do Congresso. A título de exemplo, apresentamos um quadro sinótico da tramitação do projeto de lei e do projeto

(8) EDELMAN, T. *The Symbolic effects of Politics*.

(9) Art. 46 da Constituição Federal.

de resolução, sem detalhes, apenas ilustrativo de algumas palestras que costumávamos apresentar a estagiários freqüentando a Câmara (fig. I).

No Regimento toda a legislação prevista é apresentada sob a forma de projetos que integram o conjunto das proposições. Além dos projetos, são proposições os requerimentos, emendas, pareceres e indicações (fig. II).

Todas as proposições integram o processo legislativo formal e mais os discursos, debates, audiências, inquéritos, trabalhos de comissões, apreciação em Comissão e Plenário até a remessa para a Casa revisora ou sanção presidencial. As emendas à Constituição e os decretos legislativos são promulgados pelo Congresso; as resoluções, pela Casa que as emite ⁽¹⁰⁾.

A prática se dá a partir dos Deputados individualmente, das Comissões e da Mesa; do Senado, na Câmara, e da Câmara, no Senado; da Presidência da República (ponta do fluxo de comunicação do Poder Executivo na União) e dos Tribunais Federais.

Nem todas essas entidades iniciam qualquer tipo de proposição. Todas podem iniciar projetos de lei. Os pareceres, requerimentos, emendas e indicações têm origem interna, bem como os decretos legislativos, ainda que, no caso destes, a motivação seja freqüentemente a solicitação da Presidência ⁽¹¹⁾.

Os projetos de lei de iniciativa de parlamentares podem ter início em ambas as Casas, servindo a outra como Câmara revisora. Quando a iniciativa das leis é do Executivo, sua tramitação normal (o mesmo se dá quando a mensagem se refere a legislação concernente a Tribunais) tem início na Câmara e a revisão se faz no Senado, exceto naquelas áreas previstas na Constituição como atribuição exclusiva do Senado. Mas o Executivo pode exigir tramitação sumária de suas propostas nos termos do art. 51, § 2º (40 dias), quando, então, as duas Casas fazem apreciação conjunta

(10) Regimento Comum.

(11) A exemplo do que ocorre na homologação dos tratados internacionais, *ex post*, firmados inicialmente pelo Executivo e que, por isso mesmo, só podem ser homologados ou rejeitados, mas não emendados.

da matéria; exceto quando se trata de Códigos, que são leis que demandam estudos prolongados. O Congresso homologa ainda os decretos-leis, ou pode rejeitá-los, no prazo de 60 dias, sem que a rejeição signifique nulidade dos atos praticados durante a apreciação. Não pode, porém, emendá-los (12).

Algumas vezes um assunto requer delegação (leis delegadas) específica, que é feita à Comissão de qualquer das Casas ou à Presidência da República por meio de uma resolução. A resolução é peça legislativa também de economia interna das Casas do Congresso (13).

Os projetos são distribuídos, depois de verificadas pela Secretaria-Geral a sua correção gráfica e possibilidade de anexação a matéria já em tramitação, a pelo menos uma Comissão e no máximo a três. Quando a uma só, esta será a de Constituição e Justiça, primeira pela qual todos os projetos deverão passar. A Comissão de Justiça pode mandar arquivar o projeto se rejeitado por mais de dois terços dos seus membros.

Em seguida, o processo é enviado a mais duas Comissões para apreciação no mérito técnico. Prevê o Regimento que deverá formar-se Comissão Especial se o projeto for mais abrangente. Na prática, porém, uma Comissão solicita-o da Presidência, se um membro demonstra interesse no assunto e submete o requerimento a seus pares com aprovação. Dificilmente um projeto, a menos que esteja tramitando em regime de urgência, é negado à vista de uma quarta ou quinta Comissão.

Há prazos para a apreciação em Comissão, mas eles não são rígidos, exceto quando em tramitação urgente ou prioritária, quando, então, à falta de parecer, o projeto pode ser relatado em Plenário, por um membro da Comissão ou por indicação da Presidência da Mesa.

(12) Mesmo quando o regime busca um tratamento democrático, tem-se observado, no Brasil, que as estratégias de Governo, a urgência de seus projetos, a pressão setorial e, sobretudo, um condicionamento político de supremacia do Executivo sempre o conduz a emitir decretos-leis e a recorrer à imposição de prazos ao Legislativo.

(13) Art. 123 do Regimento Interno.

Os projetos de resolução não vão às Comissões; são relatados e apreciados pela Mesa antes de irem ao Plenário.

Antes da tramitação em Comissões, os projetos, e também os requerimentos de informação, recebem numeração na Secretaria-Geral da Mesa e são publicados em avulsos, já com indicação das Comissões a que devem ser submetidos, ou letra indicativa de que já têm pareceres ou estão sendo apreciados em segunda discussão. O autor pode requerer certo número de avulsos, a critério da Mesa, para divulgação de sua proposta. Todos os projetos, enquanto tramitando, são mantidos em avulsos, além do processo original e cópias nas Comissões. Os avulsos estão à disposição dos parlamentares e mesmo do público freqüentador das dependências da Casa.

Propostas de emenda à Constituição têm um tratamento diferenciado.

As Constituições analíticas como a nossa dão origem a modificações mais freqüentes que as gerais. Nossa Constituição de 1967 tem presentemente 26 emendas, além da 27ª, que lhe prevê o fim com a convocação da Constituinte para 1987.

Podem iniciar emendas à Constituição o Presidente da República e o Congresso, este por meio de proposta com assinatura de 2/3 de cada Casa (14).

Alguns dos preceitos constitucionais são explicitados em lei complementar, segunda na hierarquia das leis e que, por isso mesmo, exige *quorum* próprio (maioria absoluta dos votos das duas Casas) para sua aprovação (art. 50 da CF).

O decreto legislativo é freqüentemente usado para homologar atos diplomáticos, inclusive as viagens presidenciais.

A prática legislativa nas Comissões

Enquanto no Plenário se dá o *show* do processo legislativo, nas Comissões há trabalho de bastidores e ensaios do espetáculo

(14) O art. 47 é a versão atual do processo de emendas à Constituição, que variou freqüentemente nos últimos 20 anos, cada vez que o Executivo desejava facilitar ou dificultar mudanças à Constituição.

principal. Ali as manobras artísticas, a arte do debate e do arrebatamento praticam-se com freqüência, e os momentos "quentes" são mais imprevistos que no Plenário. O debate tanto é político como técnico e é técnico-político também. Como os regulamentos são mais do tipo "mesa-redonda"; há um verdadeiro "bate-bola" entre adversários políticos e defensores de posições técnicas e filosóficas diferentes.

Tivemos oportunidade de assistir a debates do brilhante Dr. Tancredo Neves, que, na sua extraordinária fluência, parecia um craque de futebol driblando no discurso os ataques e defesas de seus adversários.

Os presidentes de Comissões têm grande poder na sua área de ação, na medida em que distribuem aos relatores (favoráveis ou contra) a matéria que deve passar pela sua Comissão. Esse poder ampliar-se-á extraordinariamente quando, em vez de meras implicações institucionais, como atualmente, os projetos tiverem implícitos e, por consequência, os relatórios e pareceres da Comissão sobre matéria econômico-financeira (o poder da bolsa).

Se a Comissão puder aprovar matéria com despesa ou receita, seu poder crescerá, tanto para os interessados diretos como para os controladores da referida despesa e receita, seus executores e beneficiários.

Os relatores da matéria distribuída nas Comissões freqüentemente recorrem às assessorias de que dispõem: as da Câmara ou do Senado, do Estado, do Executivo e de classes organizadas na sociedade. Essas últimas tanto oferecem informação e opinião de antemão como se transformam em grupos de pressão.

Sendo recente ainda a abertura democrática no Brasil, e coincidente com um movimento universal de desejo de participação popular direta nos negócios públicos, o Congresso está tendo dificuldades pela presença demasiado ativa desses grupos nas arenas decisórias. Tantas têm sido, nos últimos tempos, a insatisfação popular e, em nosso caso, a repressão à manifestação pública que as pressões agora se fazem mais presentes até pela ação viva nos Plenários.

As manifestações são menores a nível de Comissões porque o público ainda não conhece o processo. Além disso, os projetos que conseguem um consenso institucional maior não são muitos; a sociedade recém-começou a organizar-se para a defesa de interesses comuns a grupos. A proporção que essas pressões aumentem, também alcançarão as Comissões mais intensamente, até porque supõe-se que elas, em breve, tornarão a distribuir os recursos com que se administra e constrói o progresso a nível público.

O relator apresenta seu relatório ao Plenário da Comissão e tem bastante oportunidade para debatê-lo. Não precisa exatamente de dotes oratórios, mas de habilidade na argumentação técnica (de política, economia, direito etc.). Certamente encontrará ambiente para debate, até mesmo entre os que o apóiam, em princípio, mas não concordam com pontos da argumentação. São frequentes os debates doutrinários da matéria específica.

Os debates de Comissão são extremamente interessantes e altamente ilustrativos da vida nacional. Há muito menos retórica que no Plenário. *A audiência é reduzida, quase sempre, a quem entende do assunto ou tem muito interesse nele.*

O Presidente da Comissão modera o debate e eventualmente deixa a cadeira presidencial para dele participar. Frequentemente, ele também avoca o parecer de projetos de seu interesse político. A pedido, submete à votação as prorrogações do debate, vista do projeto a algum membro, audiência de autoridade sobre o assunto e outros tipos de requerimento.

Também é por via da atividade de Comissões que o Legislativo exerce suas funções de mobilização, educação, fiscalização e controle. Os simpósios, mesas-redondas, inquéritos e organizações de apoio ao consumidor e usuário de serviços públicos são formas do exercício dessas funções. Produzem, no mínimo, volumes de depoimentos e análises de técnicos de extrema utilidade para o redirecionamento das leis e a mobilização das áreas do processo decisório setorial. As vezes, essa mobilização resulta ainda em mu-

danças nas atitudes dos governantes ou seus prepostos em importantes setores da vida nacional ⁽¹⁵⁾.

O exercício prolongado da atividade de Comissão técnica também gera a especialização e treino do próprio parlamentar para sua função e capacitação para liderança e influência de tipo técnico específico junto aos organismos do Executivo.

Ação legislativa

Passado o trâmite em Comissões, os projetos voltam à Mesa prontos para inclusão na Ordem do Dia.

Teoricamente, isso se daria, de pronto, na seqüência cronológica. Entretanto, é na organização dessa agenda que entra a negociação entre políticos de cada Partido e até do mesmo Partido. Raramente essa negociação, debate e ação anterior ao consenso alcança a arena interna do Plenário. A maioria dos projetos já chega à Ordem do Dia com seu destino definido. Nem é outro o motivo pelo qual o Plenário só está cheio quando há ainda falta de consenso ou ele precisa ser explicitado na chamada nominal ⁽¹⁶⁾.

Além da legiferante, que inclui todo o processo legislativo sob as categorias antes explicitadas, há ação parlamentar definida nas demais funções do Legislativo. Vão desde a legitimação dos atos do Executivo com atitudes e pronunciamentos de apoio, além da votação mesma, em caso de decretos, até funções de comunicação e mandato, ao atender diretamente e agenciar necessidades do eleitorado, não só as individuais como também as coletivas dos vários grupos que procuram seus eleitos. A função de intermediação dos interesses de grupos organizados é das que mais cresce no momento em que a sociedade se politiza e organiza e nada tem de nega-

(15) Não são frequentes talvez essas mudanças, mas incrementadamente observa-se o redirecionamento de programas. O grupo partidário da Cocene, por exemplo, teve oportunidade de influenciar grandemente a Sudene especialmente em seus critérios de avaliação de projetos.

(16) Este é um dos motivos pelos quais o Plenário raramente está cheio.

tiva como imaginam certos analistas que vêem no parlamentar um estadista só interessado num suposto "bem geral", indefinido numa democracia pluralista.

Por sua vez o *lobby* não tem aceitação no quadro das valorações nacionais brasileiras porque nasceu sob o estigma do preconceito devido à diferenciação dos que têm acesso aos que decidem (poucos), e dos que não têm (muitos).

Numa sociedade de distâncias demasiadas entre os segmentos sociais, sobretudo de maiorias marginalizadas e, portanto, impossibilitadas de exercer pressões, seria difícil aceitar como natural essa função da sociedade democrática, nascida onde as distâncias não são tão grandes, onde na prática todos podem exercer pressão pelos seus direitos.

Nossos antecedentes de pobreza e feudalismo e, a seguir, o reforço xenofobista contra o *lobby*, posto que o empresariado mais forte, por muito tempo, se confundia com o estrangeiro, serão, aos poucos, superados pela realidade: a sociedade se organiza, as distâncias se encurtam, a sociedade se integra e começa a pressionar.

Até agora, a Câmara dos Deputados ousou apenas regulamentar a situação de representantes de classes profissionais. Levará algum tempo, mesmo que a norma se anteceda aos fatos, para a aceitação, sem preconceitos, da função que já existe, mas não é admitida claramente — do agenciamento de interesses, inclusive dos comerciais e industriais. Os intermediários dos interesses comunitários, igualmente *lobbyistas*, são bem-vindos e aceitos universalmente.

A fiscalização e controle

Consta que as funções fiscalizadoras e controladoras do Parlamento foram as primeiras na Grã-Bretanha. Os senhores das glebas que se reuniam no inverno, quando não era possível a lida dos campos, debatiam a regularidade do uso de suas contribuições e

de sua destinação ao reino (17). Aproveitava-se a ocasião para verificar que aporte à coroa, portanto à União, poderia fazer cada senhor. Mais tarde, passou-se a escrever esse acordo e, como nem sempre os emissários eram fiéis, ainda a seguir, a exigir-se assinatura das partes — o rei e os senhores — para que o acordo não se modificasse no caminho.

Esse debate é que ter-se-ia evoluído na História, até a plêiade de funções que hoje tem o Parlamento.

Os abusos do Poder Executivo da era consumista estão tornando cada vez mais relevante a função fiscalizadora e controladora do Legislativo. A maior parte dos Estados organizados tem hoje alguma forma de controle do Executivo por parte do Legislativo. É uma função de aparência cara que, entretanto, barateia o processo de governo, tornando-o responsável em todos os níveis e jurisdições. Governos mais modernos, inclusive estaduais, por exemplo nos Estados Unidos, têm sofisticado a função fiscalizadora, principalmente a auditoria de avaliação, até o ponto de verificar a eficácia da própria lei em relação aos interesses da comunidade pela mesma visada.

Nas sociedades já organizadas e pluralistas, tão logo os grupos se organizam, toma ênfase a função de fiscalização e igualmente a de controle.

No Congresso brasileiro, mesmo previstas na Constituição, as funções de fiscalização são apenas e precariamente exercidas por atitudes isoladas. O posicionamento partidário e as Comissões de Inquérito têm sido, por tradição, ou por condicionamentos negativos, ineficazes. Os requerimentos de informação e comparecimento de Ministros à Casa são outra forma de fiscalização, às vezes, eficaz.

De maneira apenas formal, porém sem maior repercussão, a função fiscalizatória está prevista no Regimento de cada Casa, pela Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas (18), na Câmara, e Comissão de Fiscalização e Controle, no Senado (19).

(17) HEAPHEY & BEAKLINI.

(18) Art. 45 da Constituição federal.

(19) SOARES, R. M. in *Revista de Informação Legislativa*, n.º 86.

A previsão constitucional nunca se efetivara sequer em regulamentação; a conjuntura não fora propícia até dezembro de 1984, quando se aprovou a Lei Benevides. Mesmo esta é, afinal, extremamente conservadora, face ao prolongado condicionamento por que passaram as instituições nos últimos vinte anos.

Cabe uma explicação breve, nossa conjectura, das razões pelas quais a Câmara não logrou aprovar projeto de resolução que possibilite a implantação da Comissão prevista na Lei nº 7.295/84 (Lei Benevides).

As mudanças estruturais na sua organização são especialmente difíceis pelas características dos sistemas públicos dependentes de uma superestrutura de poder que nem sempre se integra às normas de administração eficiente. Qualquer mudança pode significar ameaça a posições e vantagens adquiridas por grupos, ou interesses de base na tradição. Esse seria o caso de qualquer organização legislativa — uma burocracia como as demais, estruturada, no caso da Câmara, em forte hierarquia e fortemente inclinada para a inércia (no fluxo de mudanças internas), graças à relação distante entre a cúpula decisória e o organismo executante de seus interesses.

Na Câmara, essas dificuldades se agravam pelo fato de que o trabalho dos Deputados é disperso e lhes exige uma atenção simultânea em muitas frentes. A administração da própria Casa é apenas mais uma das frentes em concorrência pelo tempo e atenção do parlamentar. Os organismos de apoio têm que concorrer com outros aspectos mais interessantes de sua atividade intensa e são, mui freqüentemente, negligenciados. Como não é um hábito entre nós delegar, sequer legal na maioria das circunstâncias nacionais, a administração é sempre relegada a um plano secundário de decisões.

Agrava-se o problema, porquanto a maioria das decisões aparentemente implica em despesa ou pelo menos em gastos, empregos, aperfeiçoamento de pessoal, reestrutura, mudanças de métodos, de gerentes, de posições — fatos que a *media* associa a atos de

desperdício e corrupção, antes mesmo de analisá-los para verificar que podem ser altamente positivos.

A mobilização de tantos Deputados em torno de qualquer mudança necessária é tarefa política de bastante dificuldade, em face da concorrência com outras alternativas.

No Senado, mesmo submetido a iguais normas burocráticas, o universo das decisões se faz em menor escala. São poucos os Senadores em relação aos Deputados, mais voltados para o âmbito de política externa, porque, já bastante realizados no âmbito pessoal restrito de administração, têm maior interesse a nível estadual e nacional. Os Senadores delegam com maior facilidade aos administradores os destinos da sua organização de apoio e a tarefa do acompanhamento da mutação do cenário para o exercício político de que se encarregam.

Por outro lado, o âmbito da concorrência profissional é também mais aberto no Senado, onde a organização hierárquica é menos rígida, quase em círculos não concêntricos. Há concorrência entre as próprias organizações dos subsistemas que assim conduzem o sistema global a um progresso administrativo conflitivo (no sentido técnico da palavra).

Nem é outro o motivo pelo qual o apoio administrativo do Senado é mais moderno e progressista. O da Câmara depende de um lento processo decisório, cheio de percalços e de árduo acerto, passo a passo, para um consenso entre muitos políticos, administradores políticos e corpo executante politizado.

O administrador do Senado não tem tanta garantia de sua posição hierárquica, a não ser o próprio apoio político de que goze e sua eficácia em relação aos resultados de seu trabalho. Na Câmara, o político depende mais de uma prolongada experiência do administrador e teme mudanças numa Casa cujo funcionamento ele mal conhece. Ele próprio não tem condições de executar mudanças a não ser lentamente e não tem muitos setores sob seu controle para a delegação — pode eventualmente delegar a um ou dois dos quais vai depender totalmente, bem como à instituição.

Ao início da recente mudança social que temos chamado de "contra-revolução", originária da Nova República, o Senado Federal aproveitou o momento estratégico ⁽²⁰⁾ para implantar ao menos um embrião de sua Comissão de Fiscalização e Controle. A Câmara perdeu o momento. As variáveis a que nos reportamos, e que

(20) Como observamos em nosso trabalho em Recife — 1984.

marcam a rigidez do sistema, não permitiram que a Câmara acompanhasse o Senado na reformulação. As decisões são sempre modestas, mais ainda que moderadas, em face de uma estreita vigilância de um corpo político amplo.

Mesmo no Senado, não se fez muito mais que criar a Comissão. A dificuldade aí está menos na instalação da fiscalização, propriamente dita, que nos condicionamentos institucionais do passado recente que ainda permeiam as atitudes, mesmo na atualidade do novo governo.

Ainda que num colegiado menor, no caso do Senado, seja mais rápida a negociação para aprovar a criação de novas estruturas, como foi o caso, as maiorias, de pronto, se deram conta de que não convinha (pelo menos a curto prazo) ao Governo a que servem mudar regras cômodas de um jogo político de hegemonia no Executivo.

O recente vício de comportamento da maioria das instituições legislativas não lhes permite sobrepor suas prerrogativas ao aparente interesse, de curto prazo, de apoiar "o Governo", como se fala do Poder Executivo.

O Executivo, por sua vez, pressiona essas maiorias no interesse hedonístico de curto prazo — não perder votações, não aprovar projetos de fiscalização ou de contestação ou de qualquer forma de oposição. Não se aprovam nem mesmo os projetos aos quais o Partido da Maioria é favorável, que são reeditados sob a responsabilidade do Executivo.

Esse tipo de atuação, naturalmente, não passa de demonstração vazia de força. Depõe contra o ramo mais representativo do Governo, tornando-o vítima da arbitrariedade, e contra o próprio Executivo, por desviá-lo de suas funções e torná-lo terrível usurpador das funções de representatividade do Legislativo. O Executivo capta ainda, com tal atitude, a desconfiança e antipatia dos sistemas sociais organizados, e fomenta a busca provisória de proteção paternalística por parte de populações não organizadas socialmente.

Mesmo depois do advento da Nova República, os parlamentares têm que juntar-se a esses buscadores de paternalismo, ainda não integrados socialmente, para concretizar alguns dos seus objetivos à busca de votos⁽²¹⁾. É que sabem que seus projetos seriam recusados se não tramitassem sob a proteção do Executivo.

(21) Como no exemplo da nota 7.

Entretanto, o relacionamento viciado entre as instituições brasileiras, tendo o Executivo como variável independente, poderia corrigir-se por meio da própria fiscalização e controle — a volta do Parlamento a suas origens. Ela pode até ser usada pelo próprio Executivo, como instrumento de autopolicimento setorial, evidência de bom desempenho dos programas públicos e canal de intensa comunicação entre os Poderes.

No Legislativo, a fiscalização e controle em moldes modernos, sob o enfoque de avaliação, pode servir de via de treinamento, recomposição de suas estruturas e disciplinamento dos fluxos do processo legislativo para a importante função da orçamentação — hoje inteiramente na esfera do Executivo, apenas homologada, em tese, pelo Legislativo.

A proporção que ambos os Poderes se habituarem à fiscalização e controle, o próprio Executivo perceberá a função como um "lubrificante" de seu mecanismo. Não é em vão que dispositivo constitucional de vários Estados e do próprio governo central americanos obriga repartições setoriais à prestação de contas direta ao respectivo Legislativo. Não se trata apenas de contas financeiras e legais, mas da evidenciação de eficácia e eficiência, tanto dos gastos como da própria lei. De certa forma, o próprio Parlamento se analisa e avalia ao fiscalizar o Executivo; na verificação da execução, descobre-se também a eficácia ou falha do próprio texto legal — os setores a serem mobilizados, pressionados e recondicionados ou redirecionados em seu trabalho.

Regimento em reforma

Dado que o processo legislativo formal, dentro da Câmara dos Deputados, está preso ao Regimento Interno, convém, de todo modo, um comentário sobre o mesmo e sua corrente e previsível reforma.

O presente Regimento da Câmara define as estruturas, as peças e os procedimentos do processo legislativo e da ação parlamentar. Integram o mesmo, ainda, todos os atos que fixam e regulam o apoio organizacional e técnico. Estes, no entanto, estão dispersos em atos que fixam e regulam o apoio organizacional e técnico. Só uma Resolução (a de nº 20, de 1971) representativa de uma reformulação geral da organização foi, na época, abrangente e, ainda hoje, representa a base estrutural da Câmara. É centralizadora como o Regimento Interno.

O fluxo das práticas do processo genérico está definido em cada organismo onde se dá, e, no Título V do Regimento, a deliberação, composta de tramitação, discussão, votação, redação final, prefe-

rência, urgência, prioridade, prejudicialidade e arquivamento. Há capítulos dispendo sobre o processo especial dos projetos de iniciativa da Presidência da República e dos projetos de leis periódicas como o Orçamento. A cada início de Legislatura (4 anos), o Regimento Interno é consolidado pela Mesa, exceto as peças sobre a organização de apoio e sua administração.

Recentemente, antes do presente período pré-eleitoral, observava-se, no Congresso, grande desejo mudancista sobre os procedimentos regimentais e sua base estrutural de apoio. Permeava nos comentários de corredor um sentimento de insatisfação, que aos poucos foi-se definindo sobre pontos tais como o voto de liderança, a pouca flexibilidade de debate ou inquirição quando do comparecimento de Ministros à Câmara, o esvaziamento das Comissões e do Plenário, a centralização das decisões na Mesa a respeito da economia interna da Casa. Era a insatisfação generalizada sobre a falta de *participação* que serviu de início às campanhas intensas da imprensa.

A própria Mesa, não sabemos se em atendimento ou como estratégia de esvaziamento da pressão difusa mas presente, criou, então, uma Comissão para Reforma do Regimento Interno.

Dessa Comissão surgiu um anteprojeto de Regimento Interno. Acreditamos que esse anteprojeto não seja levado adiante, já que a próxima Constituinte demandará seu próprio Regimento e o processo legislativo será bastante minimizado enquanto ela dure. Ela também determinará novos procedimentos para a Câmara pós-Constituinte, que poderá ter novos moldes de atuação. No entanto, o anteprojeto poderá servir como boa base para o Regimento que sucederá à promulgação da nova Constituição.

O relator do anteprojeto de reforma do Regimento foi o Deputado Ernani Satyro, recém-falecido e constituinte de 1946. A base do relatório foi o conjunto de sugestões formalizadas por assessores e Deputados, debatido em algumas sessões formais e informais da referida Comissão.

Ainda que bem conservador, o anteprojeto pretendia diminuir a centralização de poder da Mesa, partilhando-o com um colegiado de Líderes; eliminaria o voto de liderança, reformulando, de modo mais realista, o processo de votação para atender ao enorme volume de projetos de menor expressão. Os mais polêmicos teriam apreciação em dias predeterminados, quando, sabidamente, os parlamentares não têm que atender suas bases eleitorais nos Estados.

As Comissões atribuía-se mais liberdade de ação, permitindo-se-lhes a triagem de projetos pela rejeição com recurso ao Plenário. Abria-se mais o debate com Ministros quando de seu compareci-

mento à Casa, e explicitava-se a providência de ação pela não-obeidência do Executivo quando do pedido de informação. Regulava-se, outrossim, o grupamento de Partidos, que se vislumbravam muitos em futuro próximo (visão antes da Constituinte).

Mesmo que não se pretenda ir além de tão modestas mudanças, o projeto não parece ter despertado suficiente interesse político ao concorrer com pacotes, ataques jornalísticos, pré-eleições e outros eventos do calendário político recente. Seria preciso aquele momento estratégico de oportunidades superpostas a que nos referimos algumas vezes em nossos trabalhos — em que os promotores da reforma, em minoria, encontrassem a maioria não só em necessidade de mudanças, como disponível em relação aos fatos relevantes da agenda e conjuntura políticas (21).

Orçamento no Congresso

O Orçamento não foi tratado no anteprojeto de reforma do Regimento Interno da Câmara. É ainda visto, no Regimento atual, como um tipo de projeto periódico, apreçado por uma Comissão Mista, de setembro a outubro, a partir da proposta do Executivo sumariamente analisada e perfunctoriamente estudada.

Há estruturas organizacionais institucionalizadas que deveriam (se suficientes e atualizadas) prover a Comissão Mista com o assessoramento específico. Entretanto, essas organizações não se desenvolveram a contento e até se esclerosaram e involuíram na Câmara, dadas a velocidade das mudanças das metodologias de análise orçamentária, por um lado, e a inércia político-funcional do Congresso, por outro lado. Em face do período recente de 20 anos de impedimento, primeiro institucional e hoje devido ao próprio condicionamento do legislador e de suas instituições, o Orçamento perdeu o aporte da instituição representativa. Os parlamentares foram aos poucos deixando de emendá-lo, certos de que não o podiam fazer por mais que se exercitassem em criatividade.

Não só a proposta-projeto é do Executivo, como há proibição constitucional de reformulação da mesma, permitindo-se apenas emendas que não lhe alterem proporções entre as verbas e redistribuição da verba de assistência social — quase nada, portanto (22).

Há constante protesto político contra o impedimento constitucional de atuação parlamentar sobre o Orçamento, especificamente sobre matéria econômico-financeira. Esses protestos, porém, nunca saíram do campo retórico e de análise inconstitucional.

(21) Ver nosso trabalho *Poder Legislativo no Brasil*, 1975, editado pela Câmara dos Deputados.

(22) Art. 65, § 1º, da Constituição federal.

A nova República, tendo tido a iniciativa de convocar nova Constituinte, poderá, provavelmente, apoiar a abertura da nova Constituição para esses aspectos da atividade orçamentária no Congresso. Se conseguir maioria, no entanto, dificilmente permitirá que a iniciativa do Orçamento deixe de ser do Executivo. Até porque, além de contrariar, com a iniciativa do Congresso, em matéria semelhante, o princípio do planejamento que o Congresso igualmente teria que aprovar, dispõe o Executivo de todo um mecanismo a nível ministerial para as previsões de receita e de despesa.

É possível, no entanto, que caminhemos para ampla modificação do próprio processo legislativo, se ao Congresso for permitido controlar, ao menos, o Orçamento e apresentar-lhe mudanças substanciais, como aos Planos de Governo. Mais ainda, se a abertura for ao ponto de admitir legislação independente por parte dos parlamentares, com reflexo econômico-financeiro. Nesse caso, caberá, antes de tudo, o autodisciplinamento de um novo processo legislativo para que cada lei não venha a quebrar a previsão orçamentária, mas se inclua devidamente na mesma por verbas e metas globais previamente estabelecidas.

Em países onde há total liberdade para a ação parlamentar, muitas vezes se observou uma substancial dificuldade nesse disciplinamento. No Brasil, antes do período autoritário, quebravam-se todas as previsões orçamentárias e não era possível o controle.

Os americanos (24) só recentemente se impuseram certas normas para tornar inteligível seu processo orçamentário, tanto a nível executivo como legislativo.

É nosso pensamento que poderíamos iniciar nosso próprio treinamento, no Brasil, a partir da fiscalização e controle e por substancial reciclagem do fluxo de trabalho das Comissões em relação às Assessorias, antes de podermos ter qualquer tipo de incursão na área de Orçamento.

Entre outras reformas na área administrativa de apoio ao Congresso, o trabalho conjunto nas duas Casas seria de todo necessários em várias etapas da fiscalização, como no Orçamento.

Podemos pensar que estamos longe disso, mas não temos, necessariamente, que trilhar todos os caminhos e incorrer em todos os erros que outras democracias tiveram que vivenciar. Podemos aproveitar de sua experiência iniciando processos de mudanças por expedientes simples, tais como a obrigatoriedade de relatórios diretos ao Legislativo por parte de executores de programas-chave do cenário nacional. Quebrando-se uma estrutura hierárquica

(24) *Impoundment and Budget Bill, 1976* — US Congress. Seminário de Estudos sobre Orçamento da União, em Albany/Washington, 1986, fev., Hopkins Un.

hipertrofiada e ineficiente do relacionamento entre os poderes constituídos, poder-se-iam criar novos canais de interação entre os poderes.

Que excrecência maior poderíamos citar que o fato de que o Congresso jamais recorre ao acervo de análises de que se ocupa o Tribunal de Contas para o controle da ação executiva?

Recentemente, no Senado Federal, o Ministro Sayad colocou como objetivos prioritários do Governo a universalização e total transparência do processo orçamentário da União. Em uma democracia recém-recuperada com extraordinária e decisiva participação da *média* e mobilização do povo, não vemos como excluir o contribuinte de participar em todos os atos de governo, diretamente ou via representação parlamentar. O ideal democrático exige que o Congresso se equipe e treine para um trabalho constante e permanente de fiscalização e avaliação diretamente vinculado ao processo de orçamentação. O Orçamento, em tal processo, torna-se a própria via da ordem governamental e do processo legislativo.

Conclusão

Considerando-se que grande parte da legislação atua sobre o montante dos gastos públicos ou sobre a maneira como se gasta o dinheiro do erário, os controles *ex ante* (Orçamento) e *ex post* (auditoria avaliativa) deverão, no futuro, dar a tônica do processo legislativo, tanto formal como prático e informal.

Cada peça de legislação estará, no futuro, vinculada ao passado de bons resultados de uma linha de programas e à perspectiva de fiscalização e conseqüente melhoramento da atuação executiva e legislativa. Isso sequer significa que o Congresso tenha que ter a iniciativa do Orçamento. Ele pode ser projetado pelo Executivo em linhas gerais, analisado e aprovado em grandes somas setoriais pelo Legislativo, com as emendas que julgue necessárias, e dentro de um planejamento plurianual, sem que seja tolhido o seu direito de também iniciar legislação que não quebre sua aprovação anterior. Pode, sobretudo, integrar-se na análise e elaboração orçamentária desde o início, gerando inteligência interna para atuar simultaneamente à do Executivo na aglutinação e análise das cifras do Orçamento da União.

Esta nos parece a única via de governo responsável para uma democracia que renasce sob a égide de enorme mobilização participativa, que recebe a íntegra do apoio dos órgãos de imprensa num espetacular voto de confiança em governantes que pretendem reconstruir a sociedade em moldes mais justos.

FIG. I
 QUADRO SINÓTICO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

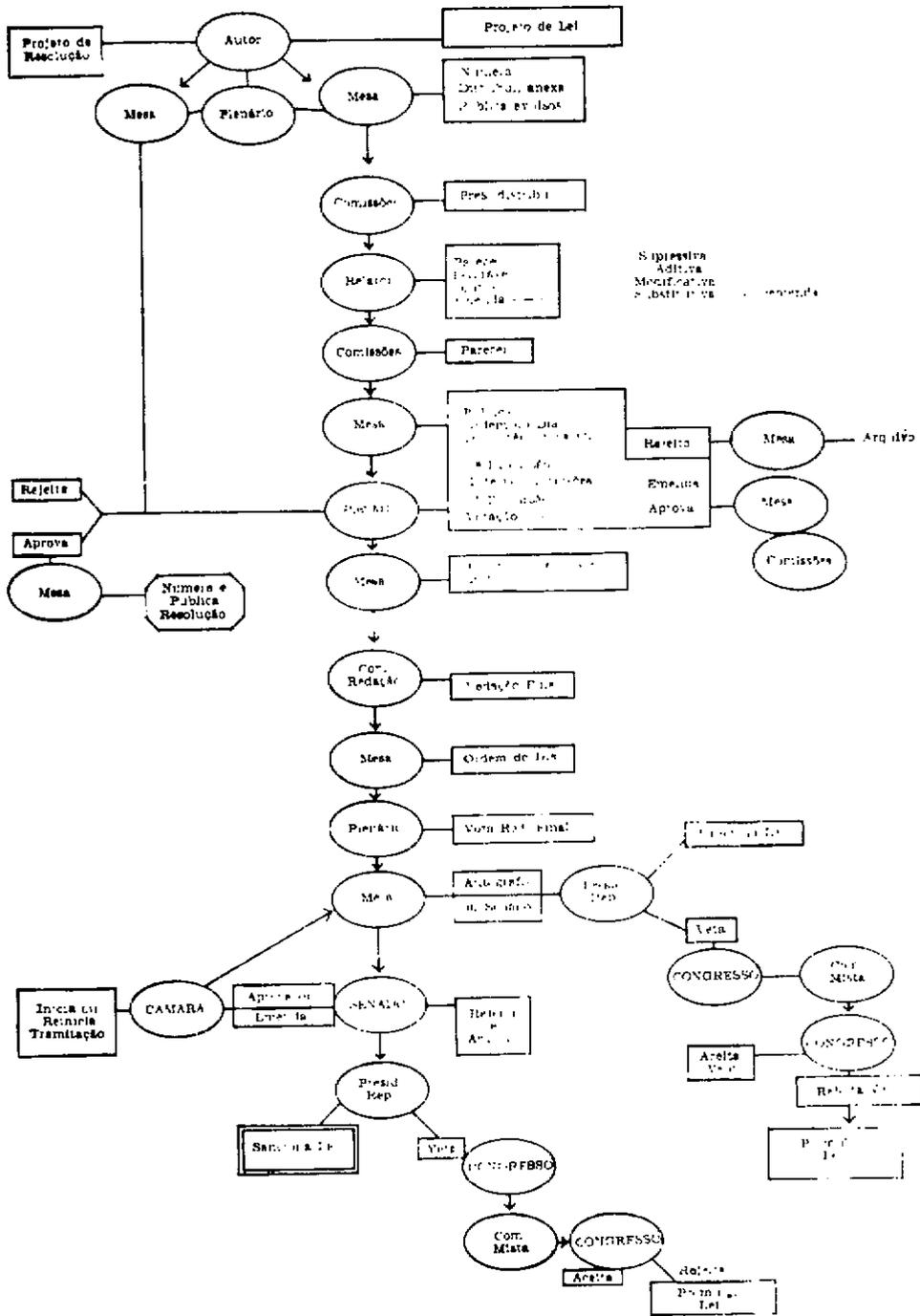


FIG. II

