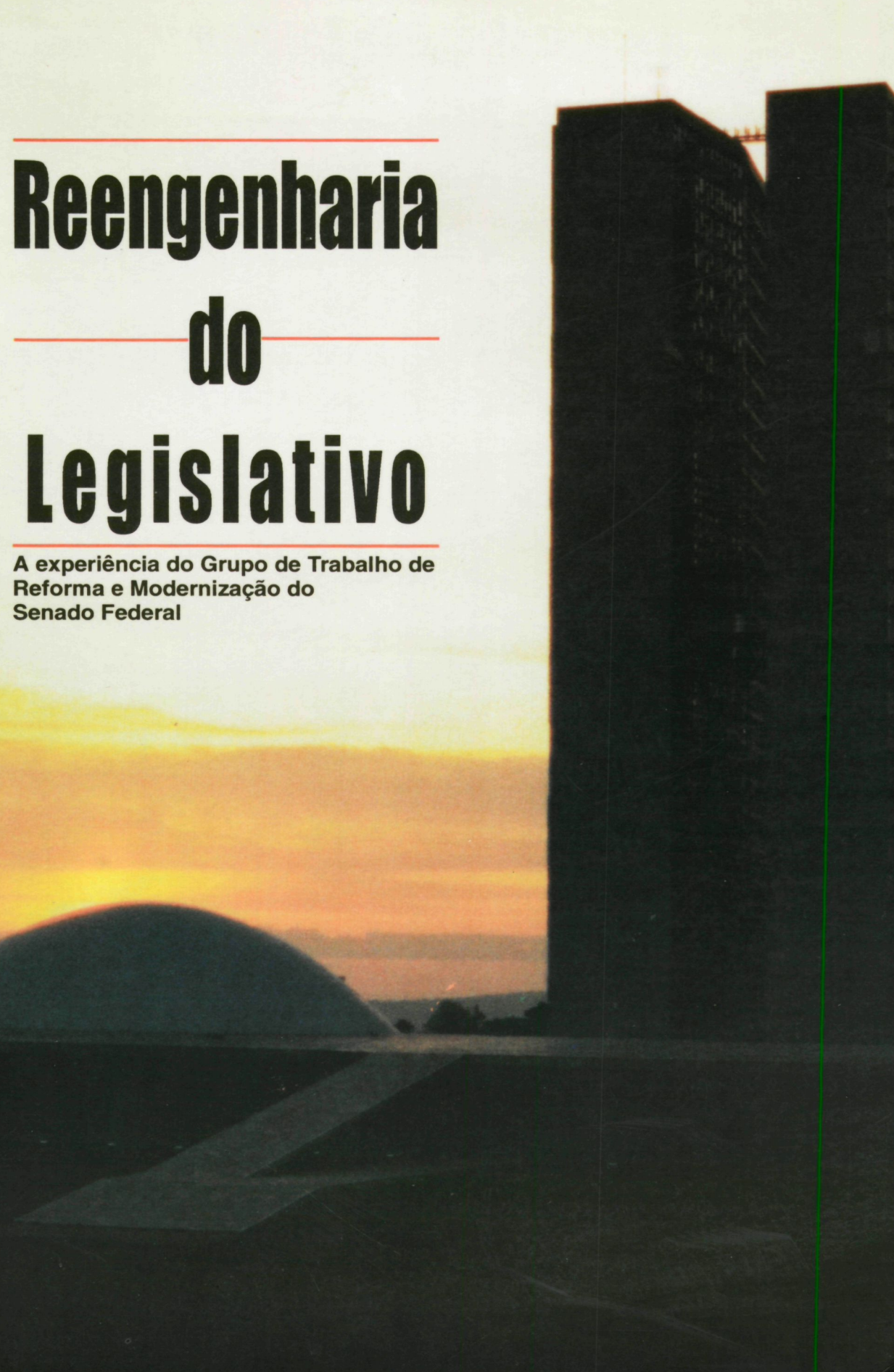


---

# Reengenharia do Legislativo

---

A experiência do Grupo de Trabalho de  
Reforma e Modernização do  
Senado Federal



# **REENGENHARIA DO LEGISLATIVO**

A experiência do  
Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização  
do Senado Federal

Senador Renan Calheiros – Coordenador  
Senador Ney Suassuna  
Senador Luiz Alberto de Oliveira

A experiência do  
Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização

Senador Renan Calheiros – Coordenador  
Senador Ney Suassuna  
Senador Luiz Alberto de Oliveira

Revisão e edição:  
Paulo Godoi

Capa:  
Josias Wanzeler

Impressão:  
Centro Gráfico do Senado Federal

Comentários, sugestões e correspondência:  
Senador Renan Calheiros  
Assessoria Especial de Modernização  
Anexo I – 25º andar – Senado Federal  
Brasília – DF  
70165-970

Brasil. Congresso. Senado Federal. Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal.

Reengenharia do Legislativo: A experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal. Renan Calheiros, Coordenador. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1995.

156 p.

Apresenta o relatório do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado.

1. Senado – modernização – Brasil. I. Calheiros, Renan. II. Título.

CDD 341.2531

## Buscando a eficiência

*Discurso feito em 25 ABR 95, apresentando ao Plenário o relatório do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado.*

Como coordenador do Grupo de Reforma e Modernização do Senado Federal, tenho a honra de apresentar a esta Casa os resultados do trabalho que desenvolvemos em companhia dos senadores Ney Suassuna e Luiz Alberto de Oliveira.

A elaboração do documento obedeceu a três parâmetros, fixados pelo art. 4º, incisos I, II e IV, do Ato da Comissão Diretora nº 2 de 1995, que criou o Grupo: levantamento de informações sobre o funcionamento do Senado, assessorado por uma equipe técnica designada para fazer um diagnóstico dos seus vários órgãos e relatar a situação existente; coleta, análise e tabulação de propostas e sugestões apresentadas formal e informalmente, além de outras indicações recuperadas da memória institucional de senadores e funcionários; por último, pesquisa baseada em consulta a todos os senadores através de questionários estruturados.

Durante trinta dias, trabalhou-se cerca de doze horas diariamente, inclusive nos fins de semana. Foram dezenas de reuniões com diretores das áreas administrativa, legislativa e chefes de gabinete, uma visita a Representação do Senado no Rio de Janeiro, recebimento e consolidação dos relatórios setoriais; planejamento, aplicação, tabulação e análise dos questionários e digitação do texto final.

O relatório do Grupo, com cem páginas, divide-se em quatro partes: *introdução, diagnóstico, recomendações e anexos*. A segunda e terceira partes, que contém a substância do trabalho, estão subdivididas, por sua vez, em análises específicas das áreas legislativa e administrativa. O primeiro anexo



apresenta os resultados da pesquisa com os senadores e o segundo arrola projetos de resolução, sugestões e outras propostas recolhidas.

O quadro geral que emerge de todos esses levantamentos é o de uma instituição desorientada pela falta de um claro senso dos seus objetivos. Aqui se privilegia mais a máquina administrativa que a produção legislativa; aqui a lógica da atividade-meio sobrepuja a lógica do fins legislativos e fiscalizadores.

A decisão de dar início ao processo de modernização não é uma ação isolada, fadada a vagar feito alma penada, mas a materialização de uma vontade coletiva, cristalizada não apenas pela pressão da sociedade, mas porque todos nós, sem exceção, sabemos que o Senado precisa rever sua estrutura e os seus procedimentos para desempenhar com eficácia as suas funções institucionais e constitucionais.

É impossível detectar quando e onde começou a sucessão de erros que vem desorganizando a vida administrativa do Senado ao longo de várias legislaturas.

O Senado não se preocupou em se estruturar adequadamente. Deixou de valorizar o planejamento e as práticas modernas de gerência, dando lugar a múltiplos controles e desperdício de recursos. Gasta-se muito, e mal. Ocupa desordenadamente os seus espaços físicos, opera com excesso de órgãos e pessoal, persegue objetivos desconexos, não compartilha metas e idolatra uma cultura burocrática quase folclórica, onde carimbos e despachos são ícones venerados.

Para se ter uma idéia da inépcia administrativa, o desperdício é de tal ordem que as suas despesas são relativamente superiores às do Congresso norte-americano. Enquanto os Estados Unidos despendem anualmente US\$ 1,96 bilhão, empregando 31 mil servidores, o brasileiro gasta US\$ 1,5 bilhão, empregando dez mil. O Senado gasta R\$ 666 milhões com um efetivo de 4.200 servidores aproximadamente, sendo R\$ 258 milhões com pessoal.

Como poderia isso ocorrer se a remuneração vigente no Congresso norte-americano é substancialmente maior que no brasileiro, tanto para o parlamentar quanto para os servidores em geral?

Falta ao Senado uma política de informação e um órgão que controle a qualidade e os fluxos da informação que diariamente transitam pela Casa.

A política de automação é equivocada. Montaram um dos maiores e mais modernos parques de informática do País sem o conseqüente aprimoramento de seus recursos humanos. Os vários setores do Senado, responsáveis

pelo levantamento, análise, disseminação, pesquisa e avaliação da informação, não operam de forma integrada.

Em decorrência dessas anomalias e de tantos outros fatores, o Senado tem apresentado uma baixa produtividade legislativa.

Para avaliarmos como é importante este espírito reformista, basta refletirmos sobre alguns fatos ocorridos neste início da Legislatura. Com apenas algumas decisões administrativas e políticas tomadas pela Mesa, conseguiu-se limpar a pauta do Senado; conseguiu-se fazê-lo mais atuante; conseguiu-se, com isso, que os elogios começassem a tomar o lugar das críticas.

O caminho da reforma e modernização é assim o caminho correto.

Diante desse quadro, o Grupo de Reforma e Modernização está sugerindo em seu relatório as seguintes providências:

### **I – Administrativas**

- a) Planejamento estratégico e definição de diretrizes orçamentárias;**
- b) reestruturação organizacional com reagrupamento de funções, extinção de secretarias, seções e serviços, redefinindo atribuições, rotinas, manuais, procedimentos e criando um plano de carreiras e salários, bem como a definição da lotação ideal por setor;**
- c) definição de hierarquia e responsabilidades;**
- d) aprovação pelo Plenário do quadro de detalhamento de execução orçamentária;**
- e) proibição de qualquer nova obra no Senado sem a necessária aprovação pelo Plenário, onde se observará oportunidade, projeto arquitetônico, detalhamento de custo e cronograma físico-financeiro;**
- f) recomendação do estabelecimento de normas e critérios para ocupação racional do espaço físico;**
- g) centralização das aquisições de bens e serviços, incluídos o PRO-DASEN e CEGRAF, através de uma única comissão de licitação;**
- h) criação de um conselho editorial para normatizar, avaliar, padronizar e autorizar a impressão de todo material gráfico, transformando em projeto de resolução o Ato que definiu critérios para este setor .**
- i) aprovação pelo Plenário dos diretores do Senado;**

j) ampliação da competência da Diretoria-Geral sobre questões administrativas;

k) criação de mecanismos para aferir e controlar a jornada de trabalho do servidor;

l) criação de um programa de valorização e qualificação dos recursos humanos;

m) extinção da Representação do Senado no Rio de Janeiro;

n) proibição de doação de bens do Senado;

o) eliminação do trecho *via Rio* da cota mensal de passagens aéreas.

## II – Legislativas

a) Reforma e simplificação do Regimento Interno do Senado para obtenção de eficiência e rapidez processual;

b) redefinição do número e do papel das Comissões Técnicas, enfatizando o poder terminativo para aprovação de chefe de missões diplomáticas, defensoria pública e outras;

c) regulamentação dos grupos de interesses (*lobbies*) para garantir maior visibilidade em sua atuação;

d) regulamentação dos direitos dos senadores através de projeto de resolução;

e) criação de uma comissão de direitos humanos;

f) redefinição do tempo de intervenção dos líderes durante a Hora do Expediente e após a Ordem do Dia;

g) realização de sessão mensal para elaboração da Ordem do Dia do mês subsequente;

h) reelaboração do indefinido Regimento Comum do Congresso Nacional;

i) limitação da retirada de matérias da pauta;

j) fortalecimento do instituto da fidelidade partidária;

k) eliminação da imunidade parlamentar para crimes comuns;

l) regulamentação do instituto de admissibilidade das medidas provisórias;

m) disciplinamento das viagens dos senadores ao exterior através de projeto de resolução;

n) redução do *quorum* para deliberação.

### **III – Orçamentárias e fiscalizadoras**

a) Discriminação, a nível de subprograma, dos percentuais destinados aos diferentes setores ( como saúde, educação, infra-estrutura ) e regiões no tocante a investimentos, inversões e despesas de capital no quadro da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b) institucionalização de reuniões de representantes dos Poderes Executivos e Legislativo, com a finalidade de compatibilizar os números do Orçamento da União, o que evitaria contingenciamentos de última hora e cortes das dotações por decisão unilateral do Executivo;

c) instrumentalização da Comissão de Fiscalização e Controle;

d) criação de um banco de dados com informações gerenciadas para agilizar a tomada de decisões dos senadores;

e) elaboração do Orçamento Geral da União a partir de ampla discussão de políticas públicas.

### **IV – Recomendações de ordem geral**

a) Reengenharia de processos e um programa de qualidade total, caso se queira uma mudança efetiva de toda a estrutura administrativa, reduzindo-se custos e garantindo melhorias substanciais nos produtos das atividades-fim, por meio de reestruturações operacionais baseadas em processo;

b) contratação de uma consultoria externa (Fundação Getúlio Vargas) para trabalhar com a interface de uma Assessoria Especial de Modernização, ligada à Presidência do Senado e composta por técnicos do Senado com reconhecida competência na área;

c) criação de uma escola legislativa para pesquisa, ensino, treinamento e formação de pessoal, objetivando a modernização dos parlamentos.

Estamos terminando cordialmente um trabalho que começamos com um certo receio de trombar com interesses corporativos. Surpreendentemente, ao longo do levantamento crítico sobre o arranjo organizacional e os procedimentos administrativos, descobrimos que a consciência sobre a obsolescência da estrutura e das práticas tem uma dimensão muito mais ampla do que imaginávamos entre os funcionários, havendo também entre eles uma vontade

de majoritária por mudanças, o que isola as poucas resistências em guetos sem expressão funcional e política.

Esta missão nos honrou e nos gratificou. Aprendemos muito e estamos certos de que os resultados do relatório irão produzir desdobramentos na direção do aperfeiçoamento e da modernização do Senado. Por último, queremos registrar o que nos parece uma das mais importantes providências a ser tomadas: a fixação do conceito de que a reengenharia no sistema organizacional, nos modelos, nas práticas gerenciais e na sistemática da produção legislativa deve ser um processo permanente.

Sentimos que neste momento pode estar o ponto de inflexão: o Senado, cumprindo com rigor todas as suas responsabilidades, deixará de ser cobrado e passará a cobrar, executando plenamente todas as suas prerrogativas. Ele será, enfim, um Poder, não porque a Constituição assim o estabelece, mas porque ele exercita com competência o poder que lhe cabe.

Cabe-nos reconhecer a sensibilidade política do presidente José Sarney ao captar a inquietação da sociedade, interpretar os seus desejos institucionais, aferir a vontade dos senadores e começar a produzir atos e fatos para materializar esta aspiração coletiva por mudanças.

Estou convencido de que a modernização contribuirá decisivamente para a melhoria do exercício de suas funções constitucionais e irradiará para todo o País o exemplo da eficiência no trato da coisa pública.

**Senador Renan Calheiros**  
*Coordenador*

**GRUPO DE TRABALHO DE REFORMA E  
MODERNIZAÇÃO DO SENADO**

**RELATÓRIO**

**Senador Renan Calheiros – Coordenador  
Senador Ney Suassuna  
Senador Luiz Alberto de Oliveira**





## SUMÁRIO

- 1 – INTRODUÇÃO, 13
- 2 – DIAGNÓSTICO, 16
  - 2.1 – Administração, 16
    - 2.1.1 – Planejamento e orçamento, 17
    - 2.1.2 – Estrutura organizacional, 17
    - 2.1.3 – Recursos humanos, 19
    - 2.1.4 – Tecnologia, 20
    - 2.1.5 – Informação, 21
    - 2.1.6 – Editoração, 23
    - 2.1.7 – Compras e obras, 24
    - 2.1.8 – Espaço físico, 25
    - 2.1.9 – Gabinetes, 26
    - 2.1.10 – Representação do Senado no Rio de Janeiro, 28
  - 2.2 – Processo legislativo e político, 28
    - 2.2.1 – Processo legislativo, 28
    - 2.2.2 – Fiscalização e controle, 32
    - 2.2.3 – Orçamento, 33
  - 2.3 – Conclusão, 33
- 3 – RECOMENDAÇÕES, 36
  - 3.1 – Legislativas e políticas, 37
  - 3.2 – Administrativas, 39
  - 3.3 – Detalhamento das recomendações, 40
- 4 – ANEXOS, 51
  - I – Questionário, 51
  - II – Projetos de Resolução e outras sugestões, 97
- 5 – SEMINÁRIO A *CRISE DO PARLAMENTO NO MUNDO*, 103
- 6 – INSTALAÇÃO DA ASSESSORIA ESPECIAL, 147



## 1 - INTRODUÇÃO

Diante de um mundo em contínua transformação, os parlamentos nacionais vêm sofrendo pressões da sociedade organizada para se adaptarem aos novos tempos e proporem soluções ágeis aos problemas de suas nações.

Em todo o mundo, a multimídia aprofunda a discussão em torno da representação popular, questionando se o modelo tripartite de poder formulado por Montesquieu ainda encontra ressonância nas modernas repúblicas dos tempos atuais.

Os parlamentos, que são os mais vulneráveis dos poderes de uma república, são os alvos preferidos para tais questionamentos, visto que todas as suas decisões são tomadas à luz do debate público, ao contrário do que se passa com os outros poderes, não afeitos ao diálogo permanente com a sociedade.

Aqui no Brasil não poderia ser diferente, tendo em vista a globalização dos meios de comunicação. Esta cobrança por maior eficiência legislativa acabou, enfim, encontrando ressonância nesta Legislatura. Desencadeou-se, então, um processo irreversível de reformas nas estruturas administrativa e legislativa em busca da modernização de um sistema que possa instrumentalizar adequadamente os legisladores.

Os senadores, como de resto todos os parlamentares brasileiros, enfrentam grandes problemas para legislar com eficiência, a começar, como constata, o presidente do Senado, pelo "verdadeiro pandemônio que vivemos na redação de leis" e passando pelas dificuldades em acessar informações vitais para o bom desempenho legislativo.

O presente relatório é o resultado do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal, criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 2, de 1995.

O trabalho do Grupo obedeceu à metodologia estabelecida pelo seu art. 4º, incisos I, II e IV, a saber:

a) Amplo levantamento de dados e informações sobre o funcionamento do Senado, com a designação de equipe de técnicos para relatar a situação existente;

b) recebimento e análise de sugestões e propostas;

c) consulta a senadores e audiência de administradores, técnicos e outros servidores da Casa.

O Grupo, instalado pelo senador José Sarney em 8 de março de 1995, deve prover a Mesa Diretora do Senado de informações para que ela se encarregue da grande reforma administrativa, "de modo a possibilitar a modernização de toda a nossa estrutura de apoio, bem como a fornecer aos senadores o respaldo necessário da assessoria e de natureza técnica, para que possam cumprir a sua missão e, assim, fazer com que o País tenha instituições que funcionem".

Ainda segundo o presidente José Sarney, "os trabalhos deste Grupo serão, preliminarmente, abertos para receber sugestões por parte de todo o Senado e dos senadores e recolher muitas das propostas que estão circulando há bastante tempo. Ao mesmo tempo, com os funcionários das diversas seções da Casa, que têm uma grande experiência - temos bastantes recursos humanos - promoveremos seminários e debates, de modo a definir os óbices que encontram no dia-a-dia e a sua visão de como deve ser a nova estrutura administrativa do Senado. Então, vamos trabalhar em duas pontas: uma voltada para a atividade-fim e outra para a atividade-meio, com a orientação - acho que todos estamos certos de que esta é a melhor diretriz - de que a reforma administrativa só deve ser implantada depois de ser realmente testada".

Este trabalho, como prevê o senador José Sarney, vai além das atividades administrativas e legislativas que estamos querendo reformar e melhorar. Ele deve prover o Legislativo de mecanismos para enfrentar os desafios provocados pelas grandes transformações deste final de século, como a revolução tecnológica. "Tenho a certeza de que vamos chegar a bom porto, porque há uma consciência de todos os senadores, há uma consciência da Casa de que se deve fazer alguma coisa. E nós estamos fazendo. Este Grupo vai dar o primeiro passo. Acredito que o Senado vai fazer um bom trabalho", conclui o senador José Sarney.

Pautando-nos por essas diretrizes, tomamos as seguintes deliberações para cumprimento das atribuições que nos foram delegadas:

<b>Data</b>	<b>Hora de início do evento</b>	<b>Evento/Atividade</b>
16/2	10:00	Reunião da Comissão Diretora (designação dos membros do Grupo de Trabalho).
8/3	10:30 17:30	Instalação do Grupo de Trabalho. Reunião para atribuir tarefas à equipe técnica (elaboração de relatórios setoriais).
13/3		Início do levantamento setorial.
15/3	18:45	Reunião para exposição e discussão do andamento dos relatórios setoriais.
17/3	11:30	Reunião para definição do modelo de questionário e designação de técnicos para planejamento dos encontros e seminário.
20/3	18:00	Reunião para formatação dos relatórios setoriais.
21/3		Entrega dos questionários aos senadores.
22/3	15:00	Envio dos questionários aos diretores e membros do Grupo de Trabalho. Reunião com a Fundação Getúlio Vargas.
24/3	9:45 17:00	Encontro com chefes de gabinete. Visita a Representação no Rio de Janeiro.
27/3	11:30	Término do levantamento setorial. Discussão dos relatórios setoriais e planejamento do relatório do Grupo de Trabalho.
29/3	19:30	Exposição dos relatórios setoriais.
30/3	18:30	Reunião administrativa secreta dos senadores.
31/3	17:45	Definição da estrutura do relatório preliminar. Apresentação de modelo de relatório para os questionários respondidos.
3/4	9:30 15:00 20:00	Encontro com diretores da área legislativa. Reunião com a Fundação Getúlio Vargas. Recebimento da consolidação dos relatórios setoriais feita por equipe do CEDESEN.
4 a 6/4		Tabulação do questionário. Pesquisa sobre propostas que não transitaram. Final do prazo para apresentação de propostas. Discussão e formulação do relatório com o concurso de Francisco Sampaio de Carvalho, Francisco José dos Santos Braga, Paulo Godoi, Paulo Kramer e Renan Calheiros.
7/4	9:30	Entrega do Relatório. Encontro com diretores da área administrativa.
25/4	9:30	Seminário <i>A Crise dos Parlamentos no Mundo</i> .



ser bastante abreviados. Além disso, por falta de planejamento, alguns procedimentos são repetidos muitas vezes da mesma forma e outros, após serem executados, têm que ser refeitos. O resultado é uma constante sobrecarga de trabalho e a demora na prestação dos serviços.

Consciente da necessidade de revisão de rotinas e procedimentos, a área de pessoal já vem desenvolvendo um projeto de modernização específico, mas seu cronograma de execução encontra-se com atrasado por alta de decisão política.

A racionalização das rotinas e procedimentos administrativos virá com o desenvolvimento de projetos de modernização específicos para cada uma das áreas de atuação, conforme especificado nas recomendações.

O Regulamento Administrativo do Senado estabelece que cabe ao diretor-geral realizar a integração administrativa, dirigir e controlar a política da administração, de acordo com as normas legais regulamentares e as deliberações da Comissão Diretora, mas a supervisão da administração está afeta ao 1º secretário e ao presidente. Assim, requer-se uma redefinição das funções de coordenação e supervisão, com a redistribuição desta última por todos os membros da Comissão Diretora.

A inexistência de práticas de planejamento e a excessiva fragmentação da estrutura dificultam uma operação coordenada. Dessa forma, cada área atua isoladamente. Realiza ainda suas tarefas com total desconhecimento das repercussões em outras áreas; atropela-as, reduplica as tarefas e prejudica o andamento das demais. Falta visão de conjunto, objetivos comuns, um compromisso com o todo; tem-se a percepção, por vezes, que algumas áreas apostam no insucesso das outras.

O nível de secretaria, por exemplo, teria a sua existência justificada pela necessidade de coordenação das áreas. No entanto, o exercício dessa função integradora, dependente do perfil gerencial e do desempenho pessoal de seu dirigente, fica prejudicado por diversos fatores.

A solução está em instituir mecanismos de coordenação, integrados num programa de desenvolvimento gerencial, para que os dirigentes e gerentes, hoje atuando isolados e em uma competitividade negativa, passem a formar uma equipe dirigente, com efeito sinérgico no desempenho global.

A eficiência da coordenação começará a surgir quando houver uma sistemática de planejamento com metas comuns, na qual as relações de interdependência e complementaridade sejam estimuladas.

### **2.1.3 – Recursos humanos**

Há carência de pessoal habilitado para atender as necessidades dos serviços, embora os quantitativos globais sejam aparentemente suficientes e em alguns setores haja até excedentes. Por vários motivos, não tem havido uma compatibilidade entre capacidade de desempenho funcional dos servidores e a demanda por qualificação profissional.

O desvio de função é uma das causas que mais contribuem para o desequilíbrio entre a oferta e procura no plano de qualificação. O desvio provoca fortes repercussões negativas no gerenciamento do quadro.

Outro gargalo encontrado é a desmotivação. A estrutura de pessoal do Senado pode ser caracterizada como uma pirâmide de cabeça para baixo: quase todos chegaram ao topo; não há mais para onde crescer. É preciso, pois, abrir caminhos e criar projetos que motivem. Em matéria de qualificação, faltam até mesmo os procedimentos mais básicos, como programas de treinamento para contemplar os recursos humanos dos gabinetes e dos órgãos da estrutura administrativa. A grande maioria dos servidores não sabe acessar as informações existentes nos computadores.

O CEDESEN, que é o órgão de desenvolvimento de recursos humanos e de desenvolvimento organizacional, não dispõe de estrutura e pessoal com formação e especialização técnica para cumprir as funções expressas na legislação que criou os arts. 81 e 87 do Regulamento Administrativo.

Falta ao Senado um sistema dinâmico de informações gerenciais que possibilite o mapeamento e o monitoramento dos recursos humanos, como o histórico funcional dos servidores, as necessidades de treinamento, a lotação ideal, as atividades de cada setor e a definição do gabinete padrão.

O atual plano de carreira é meramente formal e não está acoplado a uma política definida de admissão, desenvolvimento, alocação, avaliação e recompensa dos servidores. Faltam informações gerenciais e prospectivas sobre o quadro de pessoal, que provejam condições favoráveis à tomada de decisões na área de uma política de recursos humanos.

A solução para os problemas dos recursos humanos passam pela realização imediata de concurso público para alguns cargos, fixação de jornadas diferenciadas e adequadas de trabalho, instituição de um amplo programa de treinamento e pela reformulação dos níveis de funções comissionadas, compatibilizando-os com a real hierarquização das responsabilidades e complexidade das tarefas.

A atribuição de funções comissionadas objetiva não apenas retribuir pelo exercício de encargos de maior nível de complexidade e responsabilidade funcional (direção, chefia, consultoria, assessoria e assistência), mas também proporcionar uma complementação salarial, isto porque há evidentes desequilíbrios na hierarquização dessas funções, que acabam causando desestímulo e a conseqüente evasão de servidores.

Constatou-se ainda que não existe uma uniformidade nos vencimentos dos servidores do Senado, como um todo. O CEGRAF possui uma tabela de vencimentos diferente, favorecendo os servidores de nível médio, que recebem remuneração superior aos da mesma categoria do Senado. A Resolução nº 51/93, além disso, atribui fatores de Gratificação de Atividade Legislativa às funções comissionadas nos órgãos supervisionados, superiores às pagas aos servidores do Senado. O PRODASEN, além de receber um índice de GAL superior ao estabelecido para o Senado e o CEGRAF, ainda conseguiu garantir para todos os seus servidores uma função comissionada (art. 14 da Resolução nº 74/94).

Além disso, descobriu-se que o Senado remunera os menores níveis da carreira melhor que o mercado. Quanto aos níveis superiores, a remuneração está bem aquém, mesmo comparando-a com carreiras do Executivo que requerem formação superior.

#### **2.1.4 – Tecnologia**

A partir de 72, desenvolveu-se um intenso esforço para dotar o Senado de um moderno aparato tecnológico no campo da informação. Quando fala-se em tecnologia da informação, vai-se além do hardware e do software: ela abrange toda a forma de gerar, armazenar, veicular, processar e reproduzir a informação, tanto os meios de armazenar, como papel, arquivos, fichários, fitas magnéticas, discos óticos, como os meios de veicular a informação, como telefone, jornal, correio, televisão, telex e outros.

Hoje o Senado tem um dos maiores e mais modernos parques de informática do País e uma central de multimídia de última geração, mas em boa parte sub-utilizadas e mal distribuídas. Alguns órgãos, como a Subsecretaria de Pessoal e a Subsecretaria de Serviços Gerais, por exemplo, estão carentes de computadores, enquanto outros setores estão com máquinas paradas.

Ao Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado compete planejar, projetar, desenvolver e executar o tratamento de informações e o processamento eletrônico de dados, visando ao incremento quantitativo e qualitativo e à racionalização dos fluxos de informações como condição bá-

sica para a modernização das atividades administrativa e legislativa do Senado Federal (art. 54 da Resolução nº 58/72), mas essa missão histórica, a de dar as condições básicas para a modernização das atividades administrativa e legislativa do Senado, não foi efetivamente praticada, o que deu origem a uma das razões que mais determinaram a criação do atual Grupo de Modernização, isso com 23 anos de atraso.

É preciso, pois, que o PRODASEN, a par de uma redefinição da sua missão, até mesmo de uma ampliação das suas funções, retome o espírito com o qual foi criado, especialmente quanto ao incremento qualitativo e racionalização dos fluxos de informação.

Independentemente dessa reavaliação conceitual e operacional, é necessário um levantamento de todo o ativo na área de informática, até porque há inúmeros terminais espalhados pelo País conectados ao PRODASEN.

### **2.1.5 – Informação**

Apesar da sua importância, a informação não tem tido por parte do Senado um tratamento compatível com o seu significado na hierarquia dos seus valores. Por falta de uma melhor compreensão sobre o valor estratégico e político da informação, o fato é que o Senado ainda não tem uma política de informação, muito embora, como já foi dito nas observações sobre tecnologia, esteja bem suprido em equipamentos geradores e transmissores.

Em uma das pontas, tem-se um enorme mercado consumidor, formado pelos senadores, funcionários, gabinetes, plenário, comissões, lideranças e público externo, mas em outra, o sistema não disponibiliza informações qualificadas e atualizadas em tempo real. Sem um fluxo de dados, os senadores e seus assessores invariavelmente são pegos de surpresa e geralmente atropelados quando chamados a decidir sobre assuntos colocados pelo Executivo.

Existem alguns órgãos encarregados da disseminação da informação pelos terminais, mas não há um tratamento adequado da informação e a alimentação do sistema é deficiente, falhas que são visíveis a cada comando. É possível que a velocidade da expansão das grandes redes, melhorando o padrão de qualidade no tratamento da informação, destrave os bloqueios do sistema, mas é essencial, antes de rodar programas, que o Senado comece a se modernizar pensando uma política de informação.

Mesmo com o aparato tecnológico de última geração, o Senado não dispõe *on line* de indicadores qualificados como índices sociais, econômicos e dados detalhados da execução orçamentária por região e outros critérios.

Há dificuldades para o PRODASEN desempenhar o papel de centro da informação: teria que agregar funções de tratamento secundário e terciário da informação, análise, controle, normatização de conteúdos, análise de necessidades de informação, formatos de bases de dados e análise de intercâmbio, entre outras, o que está um tanto fora do seu elenco de funções.

Uma das situações que mais provocam críticas é o fato de informações geradas no próprio Senado estarem desatualizadas e sem mais utilidade para os usuários que servem ao Poder Legislativo. Por exemplo, o sistema de normas jurídicas até hoje não apresenta uma legislação consolidada e sistematizada, enquanto que a iniciativa privada está comercializando um CD com essa legislação.

Outro exemplo é a Consultoria Legislativa, o órgão usuário da informação por excelência, encarregado de dar a ela, informação, o tratamento final e que gasta 80% a 90% do tempo à procura de dados primários necessários à feitura do seu produto, demandado pelas comissões técnicas, lideranças e parlamentares. É um dos setores que mais sofrem com a desatualização do sistema.

Verificou-se na pesquisa que os sistemas de informação existentes, embora já tenham automatizado uma substancial quantidade de tarefas administrativas, são subutilizados e não proporcionam muitas das informações gerenciais necessárias à tomada de decisão, ao controle e ao planejamento.

Um exemplo dessa disfunção encontra-se na área de pessoal, onde o banco histórico-funcional e o de pagamentos, além de deficientes, precisam ser integrados entre si. A situação atual gera duplicidade de trabalho e insegurança, daí decorrendo a fragilidade atual dos controles de pagamento de pessoal e os desvios de recursos ocorridos nos últimos anos.

Outra verificação é a falta de pessoal treinado para melhor utilizar o potencial de informação existente, tendo como consequência o subaproveitamento dos sistemas e dos equipamentos.

Há uma grande falta de informação nos órgãos a respeito dos assuntos uns dos outros. Além disso, alguns se sentem donos das informações e dos sistemas, não dando acesso a outros que precisariam dos dados para uma mais ágil execução de seus serviços.

A redundância de atividades foi outra constatação. A pesquisa para atendimento ao público, por exemplo, é realizada nas Subsecretarias de Análise, Anais, Biblioteca, Arquivo e no Serviço de Controle da Informação da Secretaria de Documentação e Informação, além de acontecer também em

órgãos da Secretaria Legislativa, caso da Sinopse, do Serviço de Informação Legislativa e do PRODASEN. Como consequência, há perda de eficiência e desorientação do usuário.

Os acervos de diários encadernados e arquivados espalham-se também em duplicidade por setores diversos, tais como Subsecretaria de Anais (Diário do Congresso Nacional), Subsecretaria de Análise (Diário Oficial da União e Diário Oficial do Distrito Federal) e na Subsecretaria de Arquivo (DOU, DODF e DCN).

Embora haja a Subsecretaria de Edições Técnicas, vários setores também cuidam de publicações, como CEGRAF, PRODASEN, CEDESEN, Biblioteca, gabinetes de senadores, Arquivo e Anais, fazendo trabalhos de redação, revisão, editoração, impressão e distribuição.

Conclui-se, enfim, que a informação precisa de um tratamento prioritário não só no âmbito das áreas que com ela lida diretamente, como a Consultoria Legislativa, Consultoria de Orçamento, Consultoria de Fiscalização e Controle, Advocacia do Senado, PRODASEN, CEGRAF, CEDESEN, Secretaria de Documentação e Informação e Secretaria de Comunicação Social, mas em todo o Senado.

Essa prioridade deverá ser fixada dentro de uma política global de informação a ser delineada dentro da Assessoria Especial de Modernização.

### **2.1.6 – Editoração**

O Senado conta com uma razoável capacidade operacional em seu moderno parque gráfico, expressos nos equipamentos de última geração que entram nas diversas etapas do processo produtivo de suas demandas de impressos: sistemas de pré-impressão, fotoeletrônica, impressão offset plana, impressão rotativa offset, acabamento industrial e expedição.

Ao contrário de todas as outras áreas, no setor gráfico a prática do treinamento tem sido uma rotina. Em 94, por exemplo, foram 1.503 horas treinadas em todos os cursos, sendo 1.346 somente na área industrial. Há no CEGRAF uma cultura da profissionalização, na qual a automação é tida como pouco eficaz sem a devida qualificação da mão-de-obra.

Recentemente foram instalados no CEGRAF 171 microcomputadores: dois microcomputadores 486 DX, um microcomputador PCAT, três microcomputadores PCXT, 67 microcomputadores XTIS 30, 98 microcomputadores 486 SX e mais 57 impressoras jato de tinta, cinquenta impressoras laser e 54 impressoras matriciais.



Essas aquisições melhoraram e aumentaram a qualidade e rapidez das publicações do CEGRAF, hoje uma das maiores empresas da indústria gráfica do País. Não obstante esse lado favorável da qualidade e da agilidade, indispensáveis à autonomia do Congresso Nacional, constatou-se alguma subutilização dos equipamentos gráficos, em razão de medidas administrativas recentes.

O que se percebeu ainda na área da editoração é uma falta de padronização dos produtos gráficos, o que acarreta um substancial aumento de custos. Também a solicitação de reimpressão acarreta custos elevados de preparo de equipamentos e novos desencadeamentos administrativos, que oneram significativamente o produto final.

Embora haja o CEGRAF, outros órgãos do Senado cuidam de editoração, habitualmente de forma desarticulada, demandando maiores recursos humanos, financeiros e materiais. Há a necessidade de se agrupar essas iniciativas editoriais sob a égide do CEGRAF, que passará a subordinar-se às determinações de um conselho editorial, que supervisionará, avaliará e autorizará impressão de todo trabalho editorial, qualquer que seja a sua procedência. Conseqüentemente, de plano, recomenda-se a inclusão das Subsecretarias de Edições Técnicas e de Anais na estrutura do CEGRAF, dada a afinidade de suas atividades.

### **2.1.7 – Compras e obras**

A imprevisibilidade existente na área de aquisição de bens e serviços, bem como na de execução de obras tem gerado desperdício de recursos públicos. Não existe um calendário racional de compras e, com frequência, tem ocorrido interrupção e multiplicação de licitações para um mesmo material, decorrentes de pedidos sucessivos de um mesmo órgão, aquisições urgentes e frequentes dependendo de regularização posterior, perda de material e equipamentos porque o solicitante pediu mal ou mudou os seus planos.

Além da falta de planejamento, as atividades de compras e contratações enfrentam rotinas e procedimentos sem racionalidade e dependem de um processo decisório muito centralizado e com baixo grau de responsabilização. Também não há fiscalização adequada da prestação dos serviços contratados e a gestão dos contratos limita-se, muitas vezes, à mera verificação das faturas.

Ademais, as demandas, sobretudo as emanadas de gabinetes, vêm em geral em caráter de urgência, cujo atendimento imediato torna-se muitas vezes impossível sem quebra de normas legais, regulamentares ou, simples-

mente, de eficiência técnica. O caráter difuso e autoritário de tais demandas, não raro com imposição de padrões personalísticos ao objeto do serviço, opera na prática como grave obstáculo à programação racional dos serviços e à utilização eficiente dos recursos.

A correção do problema passa pela racionalização das rotinas e redefinição dos níveis decisórios em todo o processo, revendo-se integralmente o Ato da Comissão Diretora nº 31/87, que trata do assunto, bem como todos os atos normativos conexos. Com esse mesmo objetivo, devem ser criadas minutas-padrão de contratos e editais.

Há também problemas ligados à prestação dos serviços de engenharia. O órgão competente presta serviços (obras, projetos, manutenção, marcenaria, prevenção de acidentes, pintura, estofamento, instalações elétricas e hidráulicas, manutenção de elevadores, ar condicionado e usina geradora) cuja execução direta se torna cada vez mais incompatível com os recursos humanos disponíveis, seja em decorrência de aposentadorias, seja por causa de desvios de função (especialmente quanto a servidores lotados em gabinetes). Em consequência disso, a maior parte dos serviços executados diretamente pelo órgão tendem a ser terceirizados, como já foi feito com diversos serviços de obras e instalações prediais.

Identifica-se, nessa área, a falta de normas claras com validade para todos (as demandas, além de sempre urgentes, costumam impor padrões personalísticos) e a ausência de planejamento e programação das atividades. Com isso gasta-se muito, e mal.

Para solução desses problemas, impõe-se que se promova uma reorganização da distribuição dos espaços físicos, a partir de um estudo completo, que tenha em vista não somente a melhoria das condições de trabalho, mas também a lógica de interação e comunicação entre os órgãos.

### **2.1.8 – Espaço Físico**

Quase todas as unidades do Senado estão insatisfeitas com o seu espaço físico.

Constatou-se uma evidente falta de racionalidade na distribuição dos espaços físicos em várias áreas.

Há locais cedidos para entidades externas, quando falta espaço para órgãos próprios. Mantêm-se salas de apoio no Anexo I atendendo apenas a alguns parlamentares, mesmo após a duplicação dos espaços dos gabinetes. Há unidades ligadas à atividade-fim, espremidas em espaços reduzidos, como a

Secretaria-Geral da Mesa, e existem outras que foram deslocadas para lugares muito afastados de todos os seus usuários como o Serviço de Controle de Informação da Secretaria de Documentação e Informação e a Subsecretaria de Divulgação da Secretaria de Comunicação Social.

Gravíssima é a situação atual do Arquivo, despejado de suas instalações. Documentos retratando toda a história do Senado, inclusive aqueles referentes às recentes comissões parlamentares de inquérito, encontram-se empacotados em lugares absolutamente impróprios, sujeitos a todo tipo de riscos à sua integridade. Atenção especial deve ser dada ao Serviço de Portaria da Subsecretaria de Serviços Gerais.

A ocupação desordenada da imensa área construída do Senado tem se caracterizado por uma verdadeira operação tapa-buraco, sem resolver adequadamente o problema da acomodação de todos os seus órgãos. Nessa questão, há que se contar com um rigoroso e competente planejamento para racionalizar e otimizar a ocupação do espaço físico.

### **2.1.9 – Gabinetes**

O gabinete de senador é uma unidade peculiar dentro da organização administrativa do Senado. Ao gabinete compete fazer tudo o que seja necessário ao melhor atendimento do seu titular. Não lhe sendo estabelecido procedimentos e rotinas pelo Regulamento Administrativo, convive com os que são impostos por força do seu relacionamento com os diversos setores, já que as necessidades básicas para o seu funcionamento o faz interagir com todas as outras unidades do Senado, que, por sua vez, se subordinam ao Regulamento e a outros atos de natureza administrativa. Por via indireta, todas as virtudes e vícios da administração também se fazem sentir ali.

São unidades individuais e autônomas, mas que têm determinados pela administração certos requisitos como lotação e cotas de bens e serviços que lhe são destinados. No que tange ao convívio com a estrutura do Senado, os gabinetes possuem uma fisionomia administrativa comum.

Interagem com todas as unidades do Senado, com a Câmara dos Deputados e com todo o ambiente externo ao Congresso Nacional para prover o senador de informações e recursos para o pleno exercício de suas atividades legislativa, fiscalizadora e política, interagindo aí com suas bases eleitorais. Para fazer isso bem, precisa cercar-se de muitos meios, voltados tanto para a organização e bom funcionamento do seu ambiente, quanto para a sua comunicação e convívio com o ambiente externo e também de assessoramento no

que se refere à captação e tratamento das informações que alimentam as suas atividades.

É preciso salientar que o senador é o centro para o qual se faz necessário convergir toda a informação. Lamenta-se que os formuladores da estrutura organizacional não tenham atentado para a importância desse núcleo mais próximo ao senador, que é o gabinete, do qual ele depende para o pleno êxito da ação parlamentar.

Constatou-se uma desestruturação funcional dos gabinetes, caracterizada pela inexistência de treinamentos específicos dos seus recursos humanos, bem como pela desinformação quanto aos aspectos básicos do processo legislativo e à atuação política do parlamentar. Enquanto empresas particulares vêm ministrando cursos na área parlamentar, tais como formação de chefes de gabinete, assistentes técnicos e outros, o Senado não se organizou para treinar os servidores dos gabinetes. Devido à sua importância estratégica, considera-se indispensável que os seus funcionários auxiliares recebam cursos de formação.

Verificou-se que esses funcionários padecem de falta de motivação, baixo comprometimento e não-identificação com os objetivos institucionais.

Inexiste na Casa uma política de pessoal orientada para o bom funcionamento do gabinete do senador, um dos pontos vitais para o processo da boa administração. Neste particular, deve ser dada ênfase especial ao treinamento e a montagem de uma estrutura ideal.

Constatou-se que há necessidade premente de se definir a estrutura do gabinete padrão, onde tarefas e atividades dos funcionários auxiliares estejam claramente estabelecidas. Sugere-se a descrição de rotinas e procedimentos dos gabinetes, bem como das tarefas e atividades de seus funcionários em um manual, para conhecimento e manuseio dos treinandos e servidores interessados.

Qualquer gabinete deve estar bem equipado no que se refere ao processo legislativo e ao acompanhamento de assuntos ligados à proposta orçamentária e à execução orçamentária. Neste último particular, requer-se especialização em matéria orçamentária, desde elaboração e acompanhamento de emendas até *follow-up* de programas e projetos desenvolvidos pelo Executivo nas localidades de interesse do senador.

Os gabinetes necessitam urgentemente da informação gerencial, para que possam municiar os senadores de dados e informações atualizadas através de aplicativos projetados pelo PRODASEN. Da mesma forma, capacitar

esses funcionários a operar os microcomputadores no desempenho dessa missão é um importante papel a ser preenchido pelo PRODASEN. Cabe ainda a esse órgão estudar uma forma de fazer melhor utilização dos microcomputadores com o objetivo de economizar papel.

Descobriu-se ainda a que também existe uma enorme insatisfação dos gabinetes quanto ao transporte dos senadores.

Para ambos os casos, pode-se pensar na terceirização como provável solução, aí incluídos a contratação de contínuos, serviços de manutenção, motoristas e até mesmo a frota de veículos.

Além disso, é da maior relevância desenvolver estudos para desburocratizar o atendimento aos gabinetes por todos os órgãos do Senado, facilitando ao parlamentar o desempenho do seu trabalho. Dentro dessa perspectiva, obviamente terão que ser revistos determinados atos administrativos que sujeitaram a uma centralização excessiva a aprovação de solicitações necessárias ao funcionamento dos gabinetes.

### **2.1.10 – Representação do Senado no Rio de Janeiro**

Após inspeção *in loco* na Representação do Senado Federal no Rio de Janeiro, mais conhecida como Senadinho, o Grupo de Reforma e Modernização formulou as seguintes sugestões: extinção da Representação, remanejamento do pessoal, reincorporação à frota do Senado ou leilão dos quinze automóveis, devolução ao Itamaraty das salas ocupadas e leilão público das 22 linhas telefônicas.

Conforme decisão tomada durante reunião administrativa do Senado, em 29 de março último, o senador Ney Suassuna foi incumbido de elaborar projeto de resolução formalizando a extinção da Representação no Rio de Janeiro.

## **2.2 – Processo legislativo e político**

### **2.2.1 – Processo Legislativo**

O congestionamento da pauta do Senado e a pouca produtividade devem-se à reiterada edição de medidas provisórias e a um processo legislativo caótico, sem um mínimo de racionalidade.

É necessária, portanto, uma profunda mudança no arcabouço jurídico que disciplina o processo legislativo, pois, não é admissível que se continue

coonestando, por desmotivação ou inércia, uma situação que é francamente desfavorável ao Poder Legislativo.

O processo legislativo, embora complexo, desde a iniciativa até a publicação do respectivo ato normativo (emenda à Constituição, lei, decreto legislativo e resolução) deve, nas atuais condições, atender a alguns requisitos modernizadores e agilizadores: Simplicidade e clareza das regras de procedimento; eficiência processual, com prazos observados e decisões efetivas; controle de qualidade das proposições, a partir da apresentação; instrução processual cuidadosa e completa, relatório analítico e conclusivo, com informações exatas sobre recebimento de emendas, término de prazos e preenchimento dos boletins de acompanhamento legislativo de forma completa; planejamento anual por sessão legislativa ou semestral das pautas, tanto para as comissões quanto para o plenário e distribuição das matérias sob exame, mediante efetivo exercício da competência terminativa, para evitar congestionamento e sobrecarga do plenário.

Assim, o planejamento instruído das matérias submetidas ao exame do Senado carece, além das formalidades clássicas, como leitura, publicação do avulso e despacho à comissão competente, de algumas convenções processuais básicas:

a) Como condição preliminar, ampla reforma do Regimento Interno, com sua simplificação, de forma a permitir mais clareza e compreensão no seu uso.

Exemplo de resultado de possível reforma: desmembrar o Regimento Interno, hoje prolixo e confuso, em pelo menos quatro resoluções próprias. Uma, a principal, trataria dos princípios e diretrizes do processo legislativo e de suas normas processuais. Uma segunda trataria da qualificação do senador, sua posse e outros elementos de administração de pessoal. Uma terceira trataria das questões dos procedimentos do Senado como órgão judiciário, mais raros que o processo legislativo. Uma quarta seria uma espécie de regimento disciplinar dos senadores. A transferência das normas de caráter administrativo para resoluções próprias, diversas da referente ao processo legislativo, é pragmática e daria maior clareza.

Valorizar a competência terminativa das comissões, eventualmente para além dos projetos de iniciativa de senador. No caso de chefes de missões diplomáticas, por exemplo, dispensar a deliberação do Plenário quando se tratar de indicação para missões cumulativas ou quando a Comissão de Relações Exteriores for unânime na aprovação do indicado e examinar se fórmula



análoga poderia valer para determinadas indicações de autoridades do setor econômico-financeiro ou análogos, como o CADE e a Defensoria Pública.

O Regimento Comum do Congresso Nacional, superado e inadequado, necessita ser inteiramente refeito.

b) Outra preocupação fundamental é a programação de calendário de funcionamento das três grandes instâncias deliberativas no Senado: bancadas, comissões e Plenário.

Parece ultrapassada a tradição de impor-se funcionamento diário do Plenário, quando a subida de matérias, provenientes da fase anterior das comissões, tornou-se regularmente irregular - a impressão de que as sessões plenárias dão-se no vazio gera frustração tanto nos senadores quanto na opinião pública, compelida nessa direção pela cobertura jornalística limitada quase sempre ao plenário.

Pode-se perfeitamente programar um roteiro de atividades que concilie: a necessidade dos senadores estarem presentes em suas bases e em contato com elas; a das bancadas partidárias estudarem as pautas de deliberação com razoável antecedência, o que evitaria ou reduziria o recurso aos artifícios do adiamento e da obstrução ou a fórmula de evitar-se o embargo de gaveta; o subsequente exame das matérias pelas comissões temáticas; e, quando for o caso, sua deliberação pelo Plenário.

Essa programação poderia obedecer a um ritmo mensal padrão que concentrasse, em duas ou três semanas, a pauta de trabalhos, por exemplo: 1) semana A - sem reuniões ou sessões ordinárias; 2) semana B - reuniões de bancadas, sobre as pautas, às segundas e terças; reuniões de comissões, sobre as pautas, às quartas e sextas; ou sessões plenárias, às sextas, com deliberações sobre a pauta liberada pelas comissões, se for o caso; sessões plenárias vespertinas; sessões de discursos ou continuação das sessões deliberativas; 3) semanas C e D como a semana B.

A programação mensal seria feita com a perspectiva anual, levando-se em conta as obrigações anuais regulares do Congresso (diretrizes orçamentárias, orçamento, eventualmente planos) e os ritmos políticos compatíveis com a atividade legislativa (eleições, convenções, recessos, férias, feriados, articulação com a Câmara dos Deputados para evitar descompassos de programação).

Poder-se-ia programar sessões destinadas aos grandes discursos, normalmente orientados pelo interesse do senador de abordar tal ou qual assun-

to, não necessariamente preso a algum item da pauta de proposições, distintas das sessões destinadas à apreciação formal de matérias.

A programação terá um eixo regular e uma margem emergencial de folga para inclusão de matérias urgentes e inadiáveis e para compensar algum descompasso com o ritmo de deliberações da Câmara dos Deputados e com as iniciativas do Poder Executivo.

O planejamento global não prejudica a atividade regular, constante e estável de fiscalização e controle, nem a de acompanhamento da ação governamental.

A valorização do trabalho das comissões permanentes dará efeito prático a três importantes facetas de suas atividades: o mérito específico de sua competência, a fiscalização e o controle nessa mesma área e, por fim, o espaço público de interação participativa com a sociedade, pelo mecanismo das petições ou da iniciativa popular das leis. Fiscalização e controle ordinariamente praticados diminuirão, embora não anulem, a demanda por CPIs com todo seu cortejo de perturbação do ritmo normal de funcionamento do Senado. Tais comissões de inquérito ficariam assim reservadas àqueles casos que não as podem dispensar.

O regime de urgência deve restringir-se a circunstâncias efetivamente excepcionais e ter seu requerimento condicionado à efetiva assinatura de 54 Senadores ou à demanda fundamentada das comissões;

Uma pauta de proposições adequadamente trabalhada pelas bancadas e pelas comissões, permitirá dispensar um sem-número de casos de urgência e os artificios protelatórios ou vindicativos, como preferências, destaques e assemelhados.

c) Deve-se também atribuir um máximo de decisões de natureza administrativa à Comissão Diretora, seja pelo regimento interno (delegação permanente), seja mediante resolução *ad hoc* (delegação temporária), de modo a não sobrecarregar o plenário.

A Secretaria Geral da Mesa seria o órgão de coordenação da montagem do planejamento global do Senado, incluindo suas obrigações como secretaria do Congresso, de acordo com as diretrizes da Mesa. O planejamento seria estabelecido pela Mesa expandida com a participação dos líderes das bancadas e sua execução por ela supervisionada. Pensa-se aqui no Conselho dos Líderes do Parlamento alemão: o presidente e os dois vice-presidentes reúnem-se com os líderes das bancadas (no caso alemão, de quatro a seis) e tomam as macro-decisões sobre ordem do dia e eventuais modificações admi-

nistrativas de grande porte. Bem entendido, o sistema de consultas e deliberações antecipadas das bancadas retiraria do colégio de líderes, mesmo informal, a suspeita de alijamento dos demais senadores, pois todos participariam da formação das posições a serem adotadas no âmbito do comitê planejador.

A Secretaria de Comissões, sucedânea da Secretaria Legislativa, executaria o aspecto formal do planejamento legislativo, fornecendo os meios operacionais necessários ao funcionamento das comissões permanentes e temporárias, de seu secretariado e assessoramento, inclusive as do Congresso Nacional.

A Consultoria Legislativa ofereceria institucionalmente os elementos substantivos de análise e instrução conclusiva do processo, com estudos, notas técnicas, minutas de parecer, elaboração de proposições e de relatórios, mediante um núcleo de processo legislativo e políticas globais.

Sugere-se a articulação da Consultoria Legislativa para organizar o funcionamento das comissões no assessoramento aos relatores, mediante elaboração de notas e estudos técnicos, minutas de pareceres e relatórios de comissões de inquérito.

Além disso, sugere-se um projeto de publicação de notas e estudos documentais, sem prejuízo da Revista de Informação Legislativa, com a supervisão de um conselho editorial.

Sugere-se também a colaboração da Consultoria Legislativa com a Documentação e Informação e com o PRODASEN para exercer contínuo acompanhamento analítico das linhas de atuação institucional do Senado, constituir bancos de dados relativos ao processo legislativo e aos setores a ele referentes, de modo a subsidiar a atuação institucional dos senadores e constituir banco de análises de atuação institucional do Senado no processo de definição de políticas globais e das deliberações sobre elas.

### **2.2.2 – Fiscalização e controle**

Uma comissão específica para esse fim foi criada pela Resolução nº 46, em 26 de maio de 1993, com o objetivo de exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

Instalada em fevereiro deste ano e eleitos os seus membros, o seu primeiro presidente ainda não pôde tomar decisões relevantes para a apuração de denúncias e para a montagem de sua estrutura.

A instrumentalização dessa Comissão exige que se tenha um corpo técnico altamente competente, uma base de dados atualizada, verificações *in loco* e acompanhamento físico-financeiro das obras públicas com o objetivo de detectar irregularidades.

### **2.2.3 – Orçamento**

Uma das funções precípua do Parlamento é a de apreciar a proposta orçamentária, impondo-lhe modificações em sintonia com a representação popular de que estão investidos. Em nosso caso, constatamos alguns obstáculos ao exercício dessa prerrogativa parlamentar.

Vedações constitucionais específicas, que proibem emendas sobre dotações para pessoal e seus encargos, sobre serviço da dívida e sobre transferências tributárias e que fixam o limite mínimo de transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino, além de outras vedações explicitadas na LDO, restringem a atuação parlamentar na apreciação da proposta orçamentária, daí resultando que as milhares de emendas de parlamentares só têm o efeito de alterar, quando muito, 3% do orçamento.

Um fator de inibição do exercício da independência do Poder Legislativo reside no fato do orçamento anual tipificar-se como diploma meramente autorizativo, ao invés de se formar como lei determinativa e imperativa, ficando ao sabor do presidente da República manter, cortar ou contingenciar as dotações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional.

Por fim, o art. 165, § 7º, da Constituição Federal estabelece que "os orçamentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais". Se essa determinação não bastasse, o art. 3º estabelece que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil "reduzir as desigualdades sociais e regionais". Isso tudo, para afirmar categoricamente que regionalizar é obrigação do Executivo quando da elaboração da proposta orçamentária.

### **2.3 – Conclusão**

Considerando os levantamentos realizados, constatou-se que a baixa produtividade do Senado, à parte a falta de decisão política, decorre do congestionamento da pauta e do atropelo das reuniões. O processo legislativo é desordenado, tanto quanto os administrativos que o cercam.

O diagnóstico é mais grave quando se considera a desorganização reinante nos órgãos-meio, isto é, naqueles encarregados da administração financeira, orçamentária, patrimonial, pessoal, treinamento e outras.

Sem nos determos no gigantismo do Senado, que chega a ultrapassar o das maiores estatais, constataram-se disfunções e ineficiências de caráter generalizado que se cristalizaram ao longo de décadas.

Hoje, por exemplo, o Senado privilegia mais o público externo e sua atividade meio que as suas finalidades essenciais. Entre tantos exemplos, podem citar a duplicidade de serviço de informação legislativa para atender lobistas e outros usuários e a existência de vários terminais do PRODASEN fora do Senado.

É impraticável fazer novas contratações, executar novas obras, abrir concursos, terceirizar ou efetuar simples remanejamentos, sem que antes se tenha respostas para algumas perguntas importantes: "Qual é a missão do Senado? O que é necessário para que se cumpra essa missão? Onde e de que forma se deve investir?"

Tais questões fundamentais e norteadoras de ação administrativa não foram levadas em conta durante décadas de crescimento desordenado traduzidos no gigantismo atual, que se caracteriza por se fazer muito de tudo e pouco legislar e fiscalizar eficientemente, como preceitua a Constituição.

É chegado o momento de repensar a mega-estrutura que herdamos de décadas de equívocos e distorções e eleger uma postura administrativa capaz de contemplar o planejamento, a programação das atividades, a execução ordenada, o acompanhamento permanente do trabalho executado e a avaliação do desempenho funcional e do produto.

Quanto ao pessoal, constatou-se que o efetivo é exagerado, embora setores de excelente potencial técnico-científico estejam sendo sub e mal utilizados, mantidos em estado de isolamento da gerência e da gestão administrativa. Por outro lado, ganha-se razoavelmente bem no Senado. Pergunta-se: por que a Casa vai mal? A resposta, sem dúvida, está nas deficiências gerenciais. Elas criam um mundo particular dentro de cada setor e dificultam a especialização técnica pela ausência de treinamentos e cursos profissionalizantes.

A Casa, por sua vez, não tem propiciado orientação para o exercício eficiente de gerências. Em geral, apenas alguns gerentes têm participado de eventos, muitas vezes no exterior, e quando retornam não repassam os conhecimentos adquiridos, ficando deslocados da área na qual se especializa-

ram ou simplesmente abandonando o Senado sem prestar qualquer contribuição.

O CEDESEN está desaparelhado para implementar um programa de desenvolvimento e treinamento dos recursos humanos, por falta de pessoal qualificado e por ausência de técnica de treinamento, embora o Senado tenha em seus quadros excelentes técnicos com especialização a nível de mestrado e doutorado.

Também a política de informática dotando o Senado de um sofisticado acervo de produtos eletrônicos sem a necessária e simultânea racionalização de procedimentos e rotinas organizacionais, bem como a falta de treinamento dos seus recursos humanos, serviram para tornar a ineficiência mais visível. Por paradoxal que pareça, decisões passadas concernentes à informatização hoje são obstáculos à mudança organizacional e à modernização que defendemos. Advogamos a reengenharia dos processos ao invés do aumento do acervo informático e de soluções que demandam maior emprego de recursos financeiros.

O desperdício e a inépcia administrativa no Senado são de tal ordem que as despesas deste são razoavelmente superiores às do Congresso norte-americano, em termos relativos. Enquanto os Estados Unidos despendem anualmente US\$1,96 bilhão, empregando 31.000 servidores, o brasileiro gasta US\$1,5 bilhão, empregando apenas dez mil. O Senado gasta R\$666 milhões com um efetivo de 4.200 servidores aproximadamente, sendo que R\$258 milhões com pessoal. Como pode isso ocorrer, se a remuneração vigente no Congresso norte-americano é substancialmente maior que no brasileiro, tanto para o parlamentar quanto para os servidores em geral?

Devido ao quadro que espelhamos neste relatório e tendo em vista o poder político e regimental da Comissão Diretora para desencadear o processo de modernização exigido, o Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização resolveu queimar etapas e não aguardar o término do prazo que lhe foi concedido para apresentação do relatório final (a expirar-se em 30 de abril), dando como concluída a sua participação formal.

Em face dessas distorções e para superar a crise em que o Senado se encontra e, por conseqüência, melhorar sua imagem pública, defendemos, portanto, a reengenharia de processos como instrumento de enorme potencial para reduzir os custos e garantir melhorias substanciais nos seus produtos, tanto da atividade-meio quanto da atividade-fim, através de reestruturações operacionais baseadas em processo e não mediante contratação de obras desnecessárias, aquisição de equipamentos e admissão de pessoal.

A reengenharia de processos, uma nova abordagem, que funde a tecnologia da informação com o gerenciamento dos recursos humanos, a par de um programa de qualidade total, poderá melhorar substancialmente o desempenho do Senado.

Dentro do novo enfoque que preconizamos, a desburocratização deverá nortear as ações administrativas e o trabalho conjunto da Assessoria Especial de Modernização com a consultoria externa. Acreditamos que a simplificação de rotinas, métodos e procedimentos irá melhorar a eficiência das decisões.

A estrutura de processo pode ser distinguida das versões mais hierárquicas e verticais da organização. Enquanto a estrutura hierárquica é tipicamente uma visão fragmentária e estanque das responsabilidades e das relações de subordinação, a estrutura de processo apresenta-se como uma visão dinâmica da forma pela qual a organização produz.

A reengenharia de processos significa a realização de um trabalho de maneira radicalmente nova, enquanto que a melhoria de processo significa apenas a realização desse mesmo processo com uma eficácia e eficiência um pouco maiores, o que não é recomendado para o caso em questão. A nossa proposta prevê um intenso esforço para reformulação dos processos, um gerenciamento e melhoramento extensivo e intensivo dos recursos humanos, simplificação das rotinas administrativas e um reordenamento do processo legislativo, sob a ótica de um novo ordenamento organizacional, a partir do estudo a ser realizado por consultores externos, com o concurso de uma assessoria de alto nível subordinada diretamente à Presidência do Senado Federal.

A contratação de uma consultoria externa é um consenso tanto no Grupo de Trabalho quanto na equipe técnica que lhe deu suporte, até porque inspirado no desejo do presidente José Sarney, já expresso publicamente. Quanto à formação de uma Assessoria Especial de Modernização, deverá ser estruturada junto à Presidência e composta de técnicos do Senado com reconhecida competência.

### **3 – RECOMENDAÇÕES**

A modernização do Senado Federal passa por uma reestruturação organizacional, uma redefinição das áreas, das rotinas administrativas e legislativas.

vas, da política de automação, dos fluxos de informação e da informação como um todo.

A modernização exige a definição de uma estrutura de um gabinete padrão para os senadores, a montagem de um setor técnico que dê eficácia aos dispositivos constitucionais relativos à fiscalização, controle da execução orçamentária, buscando eficiência na arrecadação das receitas e na aplicação dos recursos públicos, promovendo a avaliação da eficácia resultante da implementação dos planos, programas, projetos e atividades governamentais.

Recomenda-se a formulação de uma proposta global de reorganização administrativa do Senado abrangendo: atualização da estrutura organizacional, avaliação e racionalização das rotinas de trabalho e definição de normas e padrões.

A modernização é, em síntese, a cultura da eficiência.

O Senado tem que ter estrutura adequada para formular e operar com agilidade, sempre pronto para responder, a tempo e a hora, os desafios que estão por vir.

Achamos que a melhor das recomendações é tentarmos fixar a convicção que a modernização deve ser um processo permanente de mudança.

Dentro dessa perspectiva e almejando alcançar o melhor dos resultados para o trabalho de modernização da Casa, confiamos que haverá um esforço comum dos membros da Comissão Diretora e dos demais senadores para adotar as recomendações deste relatório, ponto de partida para transformarmos um Legislativo da denúncia e da crítica no Legislativo da formulação e decisão, atuante, transparente, eficaz e respeitável. Para isso, sugere-se à Comissão Diretora adotar as recomendações que passamos a relatar.

### **3.1 – Legislativas e políticas**

Recomenda-se adotar no processo legislativo e político as sugestões detalhadas abaixo, colhidas das propostas em andamento, do questionário apresentado aos senadores e dos registros recolhidos na memória institucional:

a) reforma do Regimento Interno do Senado, simplificando-o e tornando-o mais claro;



- b)** reforma do Regimento Comum do Congresso Nacional para racionalizar e agilizar o processo legislativo;
- c)** divulgar com antecedência superior à vigente as matérias objeto de votação;
- d)** estabelecer rito especial para matérias urgentes;
- e)** redução do *quorum* para deliberação;
- f)** limitação da retirada de matéria da pauta;
- g)** criar um poderoso banco de dados com índices sócio-econômicos, dados de execução orçamentária por localidade, estado e região e colocá-lo à disposição *on line* para instrumentalizar a tomada de decisões no exercício das funções legislativa e fiscalizadora;
- h)** instrumentalizar a Comissão de Fiscalização e Controle do Senado;
- i)** elaborar o orçamento a partir de ampla discussão de políticas públicas, objetivando a redução das desigualdades regionais;
- j)** estabelecer na Lei de Diretrizes Orçamentárias percentuais a serem aplicados setorialmente e regionalmente em saúde, educação e infraestrutura;
- k)** instituir reuniões de cúpula entre os Poderes Legislativo e Executivo para evitar corte ou contingenciamento;
- l)** regulamentar os *lobbies* para garantir mais visibilidade de sua atuação;
- m)** rever o instituto da fidelidade partidária como instrumento de fortalecimento dos partidos;
- n)** regulamentar os direitos dos senadores em projeto de resolução;
- o)** eliminar a imunidade parlamentar para crimes comuns;
- p)** criar uma comissão de direitos humanos;
- q)** extinguir a passagem via Rio de Janeiro para senadores de outras unidades da federação;
- r)** disciplinar e restringir as viagens oficiais ao exterior;
- s)** proibir doação de bens do Senado;
- t)** disciplinar a utilização dos serviços gráficos através de projeto de resolução;

u) proibir a contratação de obras sem aprovação do quadro detalhado de despesas;

v) criação de uma escola legislativa para pesquisa, ensino, treinamento e formação de pessoal, objetivando a modernização dos parlamentos;

### **3.2 – Administrativas**

a) Dar continuidade ao planejamento estratégico deflagrado pelo Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado.

O planejamento estratégico se volta para o alcance de resultados, através de um processo contínuo e sistemático de antecipar mudanças futuras, tirando vantagens das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo. É essencialmente um processo gerencial, que se concentra nos níveis hierárquicos mais elevados da organização e que não pode ser concebido como atividade clássica de planejamento, delegável a comissões ou grupos de planejamento. Constitui a essência da gerência de alto nível, sobre a qual recai o maior peso da responsabilidade externa e interna pelos rumos da organização.

b) Contratação de consultoria externa.

c) Constituição de uma Assessoria Especial de Modernização interna, ligada à Presidência do Senado Federal, consultiva em relação à Comissão Diretora e funcionando como interface junto à consultoria externa, para elaboração e implementação das demais etapas de mudanças planejadas e dos necessários rearranjos internos na estrutura organizacional, nas suas normas e procedimentos e em qualquer ponto do sistema onde tenham sido detectadas disfunções.

### **3.3 – Detalhamento das recomendações**

*Este detalhamento relaciona as recomendações para as áreas legislativa e administrativa, para os setores da informação, modernização e gabinetes, mais o PRODASEN, CEGRAF e a área de comunicação social, ordenando-se as suas necessidades em organização, recursos humanos, planejamento, informação, espaço físico, orçamento e processo decisório.*

- Reformar o Regulamento de forma a que a sistemática de competências e atribuições dos órgãos ligados ao processo legislativo seja fixada em um regulamento legislativo, enquanto o estatuto funcional dos servidores, seus direitos e deveres constariam de um regulamento administrativo comum.
- Reestruturar a Secretaria-Geral da Mesa pelo remanejamento dos setores de apoio ao Senado e ao Congresso e pela absorção das Subsecretarias de Taquigrafia e de Ata, bem como do Serviço de Informação Legislativa, atualmente vinculadas à Secretaria Legislativa.
- Extinguir a Secretaria Legislativa, passando a Subsecretaria de Taquigrafia, a Subsecretaria de Ata e o Serviço de Informação Legislativa para a Secretaria-Geral da Mesa.
- Transformar a Subsecretaria de Comissões em Secretaria de Comissões, reorganizando-a e redimensionando-a, inclusive com a implementação de funções de assessoramento técnico aos presidentes das Comissões Permanentes.
- Definir quadro legal da Advocacia do Senado e da representação judicial do Senado, implantar com urgência seus serviços e rever as atribuições definidas na Resolução nº 73/94.
- Implantar a sistemática definida na Resolução nº 73/94 para a Consultoria de Orçamento.
- Resolver a falta de apoio administrativo no nível de contínuo.
- Redimensionar o quadro de pessoal da Subsecretaria de Comissões em função da abordagem que se pretende dar ao suporte aos traba-

lhos das comissões permanentes e temporárias.

- Dar formação teórica e criar familiaridade com o processo legislativo para os servidores dedicados à atividade-fim.
- Dar treinamento e reciclagem contínuos, inclusive em informática.
- Institucionalização de um programa de formação permanente para os consultores legislativos, incluindo o intercâmbio profissional e científico externo.
- Dar treinamento aos funcionários dos setores de apoio técnico e pesquisa, com perfis adequados à pesquisa técnico-científica.
- Adoção e cumprimento, pelos setores de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, de instalações físicas e de equipamentos de uma sistemática de planejamento que permita o pleno atendimento das necessidades dos órgãos diretamente envolvidos no processo legislativo.
- Estabelecer critérios transparentes para fixação de prioridades no atendimento de demandas, bem como tornar mais ágeis os procedimentos administrativos para fornecimento de bens e serviços.
- Acelerar os procedimentos de implantação de um sistema integrado de tratamento de informações legislativas (sistema LEGIS), em desenvolvimento pelo PRODASEN (sob supervisão da Secretaria Geral da Mesa e com o aconselhamento da Consultoria Legislativa), como forma de superar a deficiência de setores usuários sobre as informações referentes ao processo legislativo.
- Melhorar a sistemática de informações administrativas da Casa.
- Intensificar a utilização de mídia eletrônica e magnética como forma de agilizar a elaboração legislativa e a comunicação entre as áreas responsáveis pelo processo legislativo.
- Completar o sistema de informações externas pela ligação *on-line* das Consultorias Legislativa e de Orçamento com bancos de dados atualizados, de forma a subsidiar suas atividades técnico-científicas e de apoio à fiscalização e controle e a diminuir a dependência de relações pessoais de amizade ou conhecimento das entidades produtoras ou detentoras das informações.
- Ligação da Consultoria Legislativa à Internet e às outras redes.
- Reorganizar a distribuição espacial das unidades componentes da Secretaria-Geral da Mesa, Consultoria Legislativa e Subsecretaria de Comissões, agrupando fisicamente os setores interrelacionados e, no caso da Secretaria-Geral da Mesa, situando-os na proximidade do Plenário.
- Designar espaços condizentes com a quantidade de pessoas, mobiliá-

rios e equipamentos necessários aos trabalhos das unidades.

- Adequar os espaços designados às unidades, melhorando seu *lay out* e suas condições ambientais (ventilação, iluminação, nível de ruído).

- Rever mobiliário da Subsecretaria de Comissões e instalar equipamentos de informática já dimensionados e em processo de aquisição.

- Desenvolver um projeto de modernização para cada uma das áreas administrativas da Casa, dentro de uma escala de prioridades e com um forte auxílio de uma consultoria organizacional externa.

- Dar prosseguimento ao projeto de modernização da Subsecretaria de Administração de Pessoal, cujo cronograma está com grande atraso, conferindo-lhe a devida prioridade e os recursos de consultoria necessários.

- Após a racionalização das rotinas e procedimentos que deverá emergir dos projetos de modernização específicos, estabelecer uma nova estrutura organizacional que elimine o excesso de unidades e os níveis hierárquicos desnecessários e permita uma melhor integração das atividades.

- Ainda em decorrência dos projetos de modernização, aprovar normas disciplinadoras de todas as principais rotinas administrativas da Casa.

- Estabelecer uma lotação ideal preliminar por órgão até que se faça a racionalização das rotinas e procedimentos.

- Instituir regras claras para coibir o desvio de função, com a reversão programada dos servidores em situação de desvio à sua lotação apropriada.

- Institucionalizar e desenvolver programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, inclusive no nível gerencial, a partir de levantamentos efetuados em todas as áreas para atendimento das reais necessidades operacionais.

- Definir uma política de recursos humanos.

- Criar mecanismos de participação dos servidores no esforço de melhoria da qualidade dos serviços, de forma a que possam, rotineiramente, oferecer críticas e sugestões para eliminação de erros, simplificação dos procedimentos e melhoria do atendimento.

- Instituir planos de incentivos (monetários ou não) para motivar e compensar o servidor pelo bom desempenho individual, atingimento de metas e resultados, apresentação de idéias e sugestões que tragam ganhos na qualidade ou redução no custo dos serviços e pelo esforço despendido na melhoria de sua qualificação profissional específica.

- Simultaneamente com a reestruturação organizacional, reformular a hierarquização das funções comissionadas de direção, chefia, consultoria, assessoramento e assistência, estabelecendo-se quantitativos estritamente limitados às necessidades organizacionais.

- Estabelecer um diferencial retributivo razoável entre as gratificações dos dois tipos de função, de sorte a incentivar os servidores mais qualificados a assumirem funções de maior complexidade e responsabilidade.

- Estabelecer jornadas diferenciadas de trabalho, com base no princípio do gerenciamento por tarefa, adaptadas às características das funções de apoio legislativo, administrativo e direto ao parlamentar, com controle de assiduidade e frequência sob responsabilidade das respectivas direções.

- Dar início imediato a práticas de planejamento com o estabelecimento de diretrizes gerais para as ações administrativas do Senado. Determinar que cada área estabeleça metas setoriais compatíveis com as diretrizes gerais.

- Determinar a revisão imediata das rotinas e procedimentos de compras e contratações, de forma a eliminar passos desnecessários e descentralizar as decisões com responsabilização dos ordenadores. Compatibilizar o Ato da Comissão Diretora nº 31/87, bem como todos os atos normativos conexos, aos novos procedimentos. Aprovar minutas-padrão de editais e contratos para cada tipo de serviço contratado.

- Em termos de planejamento, dar prioridade ao exame profundo da questão da terceirização de alguns serviços, para definição de uma política de terceirização de serviços.

- Desencadear a aplicação das técnicas de planejamento estratégico, com a mobilização de todos os níveis hierárquicos-organizacionais e sua habilitação, mediante treinamento (desenvolvimento gerencial) nas referidas técnicas prospectivas.

- Instituir uma LDO do Senado, ou seja, uma norma aprovada anualmente pela Comissão Diretora com as diretrizes, prioridades e orientações básicas do orçamento, grandes metas, limites mínimos ou máximos de participações, percentuais nas despesas para as áreas, funções ou projetos mais relevantes.

- Determinar a adoção de sistema informatizado que permita acompanhar as ações e despesas efetuadas (acompanhamento físico-financeiro) para fins gerenciais de controle e avaliação de resultados (atingimento de metas setoriais).

- Examinar a viabilidade de nomeação dos diretores de nível mais elevado com aprovação pelo Plenário para mandatos coincidentes com a da Co-

missão Diretora (admitida a recondução), para reduzir a vulnerabilidade dos dirigentes diante das pressões políticas para atendimento de demandas sem amparo legal ou regulamentar.

- Instituir mecanismos de coordenação integrados num programa de desenvolvimento gerencial para que os dirigentes e gerentes da Casa, hoje atuando em isolamento e competitividade negativa, passem a formar uma equipe dirigente com efeito sinérgico no desempenho global.

- Acionar o PRODASEN para que promova uma profunda mudança de estratégia, priorizando e promovendo o efetivo aproveitamento do potencial de informações disponíveis nos sistemas e faça uma reformulação dos bancos de dados e sistemas obsoletos e passe a dar assistência nos processos de modernização administrativa e automação de serviços.

- Identificar as distorções e incongruências relacionadas com a distribuição do espaço físico da Casa e saná-las de imediato (áreas cedidas, salas de apoio, problemas do arquivo e serviço de portaria).

- Reorganizar a distribuição dos espaços físicos de forma abrangente, obedecendo a lógica de interação e comunicação entre os órgãos da Casa.

- Formulação de uma proposta global de reorganização administrativa do Senado, abrangendo atualização da estrutura organizacional, avaliação e racionalização das rotinas de trabalho e fluxos de informação (eliminação de redundância e desburocratização), definição de lotação ideal e adequação dos espaços físicos (dimensão de normas e padrões).

- Estabelecer normas, padrões e procedimentos claramente definidos e zelar rigorosamente por sua observação.

- A revisão das rotinas de trabalho e fluxo de informações dentro da Secretaria de Documentação e Informação é premente, dada a incidência de superposições e necessidade de racionalização. No entanto, é fundamental que o processo se dê em toda a estrutura do Senado, pois, as superposições também acontecem com relação a outros órgãos.

- Reestruturar o CEDESEN, reavaliando seu posicionamento na estrutura do Senado, bem como seu tipo de vinculação.

- Adequar o quadro do CEDESEN às suas reais necessidades.

- Dotar o CEDESEN de técnicos em treinamento e em O&M.

- Formulação e execução de uma efetiva política de gestão de recursos humanos, envolvendo plano de carreira e de treinamento e desenvolvimento de pessoal, critérios de premiação e sanção, com incentivo à produtividade e profissionalização.

- Revisão e concessão de funções comissionadas, restringindo-as às atividades de gerência.

- Intensificação do treinamento gerencial.

- Criação de critérios para o deslocamento do servidor entre as unidades, considerando a formação, experiência, aptidão e necessidade dos setores.

- Estabelecimento de jornada de trabalho compatível com as atividades a serem executadas, mas com critérios claros e aplicados de forma isonômica, com controle de assiduidade e frequência sob a responsabilidade das gerências.

- Execução de programa de treinamento para os técnicos lotados no CEDESEN.

- Identificação nos quadros do Senado de pessoal com formação em áreas voltadas para desenvolvimento organizacional e, em sendo possível, promover seu aproveitamento no processo de modernização até que se faça contratações.

- Estabelecimento das diretrizes estratégicas que nortearão as ações da instituição e adoção de um planejamento das ações setoriais compatíveis com as diretrizes gerais, mais a implantação de um sistema informatizado que permita o registro e a integração das ações e seu contínuo acompanhamento.

- Revisão imediata das rotinas relacionadas aos procedimentos de compras e contratações, racionalizando-as e dando-lhes maior eficiência e agilidade. A eficiência deste processo depende da implantação de um já mencionado sistema de planejamento das ações e necessidades do Senado, pois, com ele as aquisições serão feitas numa abordagem programada, considerando as prioridades dentro do contexto das necessidades gerais.

- Formulação de metodologia de elaboração da proposta orçamentária e de sua execução a partir das diretrizes, metas, prioridades e valores estabelecidos no planejamento global do Senado.

- Implementação de sistemas de informações gerenciais que contribuam para um processo rápido e seguro de tomada de decisão.

- Definição clara e exigência de cumprimento das atribuições gerenciais, de tal forma que os gerentes tenham aumentada sua capacidade decisória e, em contrapartida, também suas responsabilidades.

- Incentivo à delegação de responsabilidades na cadeia hierárquica.

- Adoção no Senado de uma prática gerencial profissionalizada, atuação cooperativa e integrada na busca de soluções colegiadas.

- Criar procedimentos que permitam maior autonomia ao diretor exe-



cutivo do CEDESEN na execução das atividades de treinamento, desde que os mesmos estejam contidos em plano previamente aprovado pelos 1º secretário e diretor geral.

- Terceirização de serviços prestados ao Senado e órgãos supervisionados.
- Integração de todas as áreas da Casa que tratam da informação, dotando-as dos recursos necessários para a implementação de um sistema que supra toda a estrutura do Senado das informações necessárias.
- Implantar no Senado um sistema de informação gerencial que contemple as necessidades de todas as áreas.
- Sinalização visual dos espaços físicos.
- Equacionamento urgente do problema de carência e dispersão daquelas unidades que atuam precariamente, como é o caso do arquivo.
- Reorganização da distribuição dos espaços físicos de forma global, compatível com a reorganização administrativa a caminho, obedecendo à lógica de integração e comunicação entre os órgãos da Casa.
- Viabilizar espaço físico adequado para instalação do CEDESEN, com possibilidade de acomodação das salas de aula.
- Introdução da tecnologia de armazenamento ótico para substituir o processo tradicional de arquivamento de documentos no Senado. Sua adoção é urgente em alguns setores da Casa, como Arquivo, Anais e Análise da Secretaria de Documentação e Informação e também na Subsecretaria de Pessoal, onde é intensa a movimentação de papéis, ainda guardados em meios tradicionais.
- Dotar o CEDESEN dos equipamentos necessários ao desenvolvimento de suas atividades de treinamento em moldes mais modernos: auto-instrução, multimídia, bem como daqueles necessários a suas atividades administrativas.
- Formulação de uma proposta global de reorganização administrativa do Senado, abrangendo: atualização da estrutura organizacional, avaliação e racionalização das rotinas de trabalho e definição de normas e padrões.
- Desenvolvimento de um amplo programa de organização de gabinetes, constituído de palestras, treinamentos, intervenções de organização e métodos, implantação de sistemas informatizados, elaboração de manuais. Este programa poderá ser adotado na sua totalidade ou em parte, dependendo da necessidade do gabinete e deverá assegurar rotinas racionalizadas, lotação ideal definida, responsabilidades, pessoal treinado para função que lhe foi atribuída, recursos informatizados de automação de escritório, modernos recursos de comunicação com outras unidades: fax, telex, correio eletrônico, rede de dados.

- *Lay-out* físico, manuais de serviços, guias, *folders* e tabelas de referências orientando o acesso a produtos e serviços.

- Estudar solução para a questão de suprimento de contínuos.

- Manter um programa permanente de treinamento e reciclagem, usando os mais diversos meios: sala de aula, fascículos, sistema VIP, auto-instrução no micro.

- Alteração na atual política de distribuição de funções comissionadas e estabelecimento de critérios rígidos para realocação de pessoal.

- Revisão na regra de pagamento de hora-extra.

- Revisão imediata das rotinas relacionadas aos procedimentos de compras e contratações, racionalizando-as e dando-lhes maior eficiência e agilidade.

- Unificar a senha para todos os aplicativos da rede do PRODASEN.

- Implementação de sistema de informação gerencial.

- Ampliar o espectro de bases de dados acessíveis para o Senado, inclusive da Receita Federal.

- Criação de mecanismos que assegurem ampla divulgação de informações de interesse dos servidores.

- Implementar um programa que possibilite aos senadores uma melhor condição de comunicação e interação com seus escritórios regionais e bases eleitorais. Eliminação da redundância entre os órgãos do Senado que atendem à pesquisa, concentrando as informações em um único local.

- Garantia de funcionamento das unidades no horário do almoço e no final da tarde para atendimento aos gabinetes.

- Alteração do regulamento do PRODASEN, incluindo as alterações de estruturas ocorridas ao longo dos anos e redefinindo a missão para incluir elementos novos.

- Criar mecanismos que permitam um planejamento efetivamente integrado de compras, instalações, treinamento e manutenção na área de informática.

- Criação de uma estrutura de informação no âmbito do Senado do qual participem todos os órgãos que efetivamente trabalham com informação, no sentido de agregar ordem e gerenciamento da informação no Senado.

- Melhorar a alimentação do sistema.

- Ampliar a oferta de dados.

- Possibilitar dados mais atualizados.
- Desenvolver aplicativos para o processo legislativo.
- Proceder a estudo de remanejamento global do espaço físico na área do PRODASEN, incluindo nesse estudo o acesso de carros, áreas de estoques e almoxarifado, áreas de circulação e iluminação, com uma reavaliação total do espaço ali existente.
- Ampliar os espaços disponíveis para treinamentos do PRODASEN, tais como o CEDESEN, CEGRAF e outros centros que possam oferecer infra-estrutura para dar vazão à grande demanda existente.
- Recomenda-se a criação de um conselho editorial do Senado para supervisionar, avaliar, autorizar a impressão de todo trabalho gráfico e atuar como interface exclusiva do Congresso com o CEGRAF.
- Recomenda-se a inclusão da Subsecretaria de Edições Técnicas e da Subsecretaria de Anais na estrutura administrativa do CEGRAF, objetivando a racionalização, redução de custos, aumento da produtividade e a consequente eliminação das duplicidades.
- Recomenda-se, no que diz respeito ao pessoal, à remuneração e à lotação ideal, uma compatibilização a partir da opção organizacional adotada para sua estrutura administrativa, que leve em conta as peculiaridades industriais do órgão e a solução adotada para a instituição como um todo.
- Recomenda-se que o Senado crie uma central de compras com um calendário ordenado e unificado para os três órgãos: Senado, CEGRAF e PRODASEN, bem como a criação de um aplicativo que gerencie, em uma tela de computador, a política de administração de material.
- Recomenda-se, quanto aos serviços de terceiros, uma revisão dos contratos, a fim de que se adote uma política uniforme para toda a Casa (Senado, PRODASEN e CEGRAF).
- Recomenda-se a elaboração de tabela de preços compatível com os custos gráficos, mediante a criação de uma unidade padrão-gráfica para balizar todo o planejamento financeiro do órgão a ser detalhado no relatório final.
- Recomenda-se a elaboração de novo contrato com a Câmara dos Deputados baseado na unidade padrão-gráfica, com cláusula específica para disciplinar melhor a entrega da solicitação de serviços gráficos, bem como a forma de tratar as inadimplências financeiras.
- Recomenda-se que o conselho editorial promova uma padronização dos impressos, que barateie os custos e sirva como referência para a defini-

ção das cotas dos parlamentares, através da unidade padrão-gráfica.

- Recomenda-se a interligação de todo o processamento gráfico pelo sistema *on-line*, a partir da abertura da ordem de serviço até a entrega e avaliação do serviço gráfico. Desde 87, tal idéia vem sendo submetida ao PRO-DASEN, sem surtir os efeitos desejados. Tal medida acarretará economia significativa da burocracia, além de substanciais recursos financeiros.

- Recomenda-se que o fluxo da tramitação dos pedidos de serviço gráfico tenha início no conselho editorial.

- Recomenda-se elaboração de um projeto para aproveitamento da capacidade ociosa do CEGRAF na reedição, em convênio como MEC, de obras esgotadas de autores de renome nacional ou internacional e de grande relevância para a cultura brasileira, que não interessaria a iniciativa privada editar.

- Rever as definições de responsabilidades das Subsecretarias de Divulgação e Técnica de Operação e Manutenção Eletrônica no que tange a administração e uso da Central de Vídeo.

- Adequação do quadro da Secretaria de Comunicação Social às suas atuais necessidades.

- Rever normas de concessão de hora-extra, considerando a impossibilidade de previsão mensal de serviços extraordinários.

- Rever a política de concessão de funções comissionadas e corrigindo as distorções atuais.

- Elaborar um plano de treinamento para a Secretaria de Comunicação Social.

- Sincronizar as atividades do Serviço de Cerimonial da Presidência com as da Subsecretaria de Relações Públicas por meio da compatibilização das rotinas dos dois setores.

- Revisão imediata das rotinas relacionadas aos procedimentos de compras e contratações, racionalizando-as e dando-lhes, assim, maior eficiência e agilidade.

- Criação de uma política de informação.

- Disciplinar relação com o público externo.

- Promover um estudo global de alocação de espaço físico para toda a estrutura do Senado Federal, avaliando a possibilidade de colocar a Secretaria de Comunicação Social mais próxima ao Plenário.

Estamos certos que essas recomendações, devidamente discutidas e melhoradas no âmbito da Assessoria Especial de Modernização, estarão em breve sendo implementadas pela Comissão Diretora. O que estimula essa certeza é constatarmos que, desta vez, há uma efetiva decisão política para fazer, determinadas pela lucidez e pela firmeza dos que dirigem esta Casa, ancoradas na compreensão das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, ideológicas, geográficas e comportamentais que estão se sucedendo neste final de século.

Essas mudanças provocam deslocamentos dos padrões, antigos para os novos, do industrial para o tecnológico, do unitário para o global, forçando a substituição de valores e métodos, enraizados há décadas e incorporando novos princípios para orientar e possibilitar o avanço da civilização. Essa crise de paradigmas tem gerado perplexidades e transformações, conduzindo países e instituições ao colapso.

A modernização do Estado brasileiro, em particular do Senado Federal, poderá contribuir decisivamente para a melhoria do exercício de suas funções constitucionais e irradiar para todo o País o exemplo da eficiência no trato da coisa pública.

Brasília, 7 de abril de 1995

**Senador Renan Calheiros**

*Coordenador*

**Senador Ney Suassuna**

*Membro*

**Senador Luiz Alberto de Oliveira**

*Membro*

## ANEXO I

### QUESTIONÁRIO

O presente estudo sistematiza as opiniões dos senadores sobre os principais aspectos da estrutura e do funcionamento do Senado, conforme levantamento baseado em 81 questionários distribuídos pelo Grupo de Reforma e Modernização em 21 de março último.

Até a data de redação deste texto, foram tabulados e analisados 64 questionários. Suas 81 perguntas foram divididas em cinco partes. As principais sugestões estão incorporadas ao relatório.

Com relação ao processo legislativo e político, os informantes registraram suas preocupações com a aceleração do trâmite das proposições, a maior disseminação de informações relevantes e a democratização do processo decisório.

Assim, 64% dos senadores sugeriram a realização de uma sessão mensal destinada a elaborar a Ordem do Dia das sessões do mês seguinte, substituindo o informal Colégio de Líderes. A dedicação de toda uma Sessão Ordinária à discussão e votação da Ordem do Dia foi aprovada por 50%. Já a proposta de se criar uma comissão de triagem de propostas, para efeito de tramitação, dividiu os informantes (39% a favor, 40% contra). Em contraste, uma sólida maioria de 86% aprovou a divulgação obrigatória das matérias a serem votadas com antecedência superior a atual. A conveniência de um rito especial para a tramitação de matérias politicamente urgentes contou com a preferência de 76%.

A realização de sessões deliberativas de segunda a sexta-feira foi rejeitada por uma maioria relativa de 40%. Em compensação, 46% dos informantes concordaram com a proposta de um sistema de esforço concentrado durante três semanas de cada mês, liberando a semana restante para o trabalho político junto às bases eleitorais.

Num claro reconhecimento da sobrecarga para o fluxo do trabalho legislativo trazida pelas medidas provisórias, ampla maioria de 86% propôs que o sistema de funcionamento das comissões mistas destinadas a examiná-las seja revisto com vistas a favorecer a agilização dos trabalhos. Ainda no tocante às medidas provisórias, 91% dos informantes julgaram que sua admissibilidade deveria ser regulamentada a fim de possibilitar a economia processual no funcionamento do Congresso. No entanto, a pura e simples proibição de reeditá-las não chegou a sensibilizar a maioria das preferências, já que 42% dos que responderam concordaram com essa proibição apenas em termos. O mesmo não poderia ser dito da restrição ao direito do Executivo de editar medidas provisórias: claros 87% deram seu respaldo a essa mudança.

Duas outras providências tendentes a simplificar, desobstruir e fortalecer o processo decisório do Senado, contaram com claro apoio dos senadores: a reintrodução do instituto da fidelidade partidária (81%) e a facilitação aos senadores em seus gabinetes do acesso *on line* a índices sócio-econômicos e dados de execução orçamentária por município, estado e região (83%).

Por último, o anseio de democratização das decisões se refletiu nos 59% de opiniões favoráveis à extinção do voto de liderança, bem como nos 62% que propuseram encurtar o tempo de intervenção dos líderes nas discussões em Plenário, em benefício dos demais parlamentares inscritos.

A segunda parte do questionário, sobre orçamento, fiscalização e controle, serviu para dimensionar o forte interesse dos senadores na institucionalização de critérios e procedimentos capazes de garantir maior transparência ao processo orçamentário.

Nesse sentido, 43% dos informantes reivindicaram ampliação do prazo de tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, 71% cobraram uma ampla discussão de políticas públicas como condição prévia à aprovação de recursos orçamentários destinados a reduzir as desigualdades regionais e 69% preconizaram que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) discriminasse, a nível de subprograma, os percentuais voltados aos diferentes setores (saúde, educação, infra-estrutura) e regiões sobretudo no tocante a investimentos, inversões e despesas de capital.

A fim de prevenir a indesejável surpresa do contingenciamento e do corte das dotações por ato deliberado e unilateral do Executivo, 82% dos informantes aconselharam reuniões de cúpula entre o Executivo e o Legislativo para compatibilizar os números do orçamento.

No intuito de evitar a pulverização de recursos já escassos, 78% recomendaram um limite numérico para a apresentação de emendas ao Orçamento por parlamentar.

Quanto ao caráter da peça orçamentária, 46% gostariam de convertê-lo de autorizativo para mandatário.

A segunda parte, sobre a administração do Senado, documentou as avaliações dos senadores quanto à qualidade, quantidade e acessibilidade dos recursos humanos, materiais e organizacionais disponíveis.

De acordo com 51% dos informantes, os serviços prestados pelo conjunto de órgãos do Senado não é do inteiro conhecimento dos seus membros. Para reverter este quadro, 95% sugeriram que tais serviços fossem incorporados a um menu, descrevendo-os claramente e contemplando responsabilidades, prazos e formas de requisições. O documento deveria ser distribuído em meio informatizado ou convencional.

O tópico administração do pessoal identificou uma ampla convergência nas seguintes áreas: definição da lotação ideal para cada órgão do Senado (97%); definição de um horário mínimo diário de dedicação dos servidores (79%); avaliação e revisão do plano de cargos, salários e benefícios (87%); proibição do desvio de função (76%).

As equipes dos gabinetes tiveram suas necessidades de treinamento e desenvolvimento profissional realçadas por 51% dos senadores, para os quais a maior lacuna verificar-se-ia no processo legislativo.

No tocante à gestão de recursos materiais, dois destaques: 91% propuseram que a aquisição de bens e serviços, bem como a contratação de obras pelo Senado, incluindo o PRODASEN e o CEGRAF, sejam planejadas e centralizadas, com a finalidade de evitar a duplicidade e o desperdício administrativo. Nessa mesma linha, 93% dos informantes defenderam, como precondição à elaboração da proposta orçamentária do Senado, um minucioso exame quantitativo e qualitativo das compras, obras e serviços a serem contratados no exercício subsequente.

Especial menção coube à criação de um conselho editorial para supervisionar, avaliar e autorizar a impressão de todo o trabalho gráfico, atuando como interface exclusiva do CEGRAF - proposta aprovada por 68% dos que responderam.

Para concluir esta sessão, cumpre registrar que 50% dos informantes mostraram-se contrários à manutenção da Representação do Senado no Rio de Janeiro (Senadinho) com sua estrutura e funções atuais.



A quarta parte, relativa aos parlamentares, apurou sugestões sobre atribuições e prerrogativas dos membros do Congresso com vistas ao fortalecimento da credibilidade de sua ação política e legislativa.

Atentos ao imperativo da transparência, 69% dos informantes expressaram-se favoravelmente à regulamentação em Plenário de direitos, tais como o estabelecimento de cotas, a distribuição de imóveis funcionais e outros. Da mesma forma, 46% defenderam a eliminação do sigilo bancário e tributário de todos os detentores de mandatos eletivos.

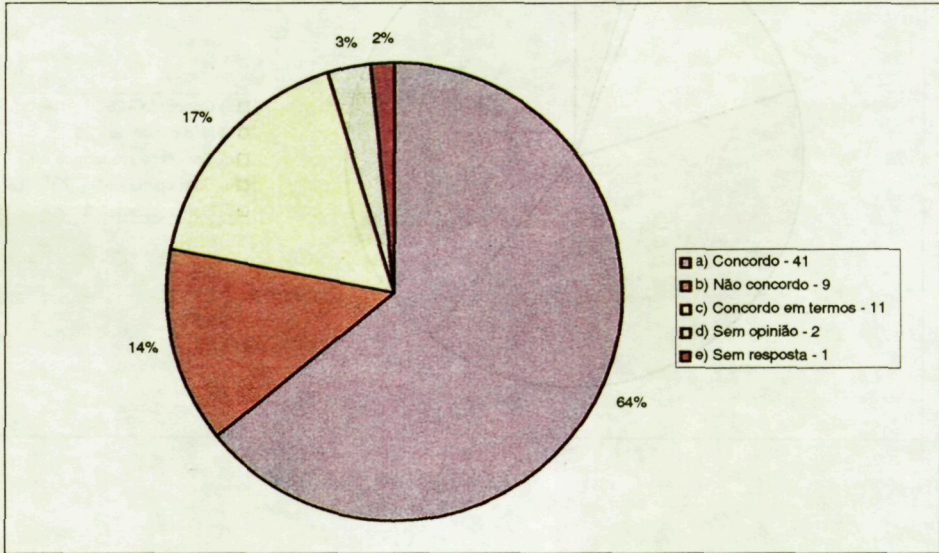
A supressão de privilégios considerados abusivos orientou o posicionamento dos entrevistados numa série de outras questões: eliminação da imunidade parlamentar no caso de crime comum (79%); alteração na legislação para permitir rito especial no julgamento de parlamentar (58%); dispositivos mais rigorosos de aferição da frequência às sessões (60%); restrição de viagens oficiais ao exterior a casos especialíssimos, com aprovação de comissões temporárias e do Plenário (65%); eliminação do trecho *via Rio* das passagens aéreas de senadores de outras unidades da Federação (57%).

A quinta e última parte, sobre a imagem da instituição, discutiu os padrões de relacionamento do Senado com os meios de comunicação e a opinião pública. Medidas específicas, como a contratação de especialistas em *marketing* institucional e a implementação de uma política de comunicação voltada para divulgar as atitudes do Senado, bem como para retificar coberturas equivocadas ou tendenciosas, contaram com 55% e 91% das preferências, respectivamente.

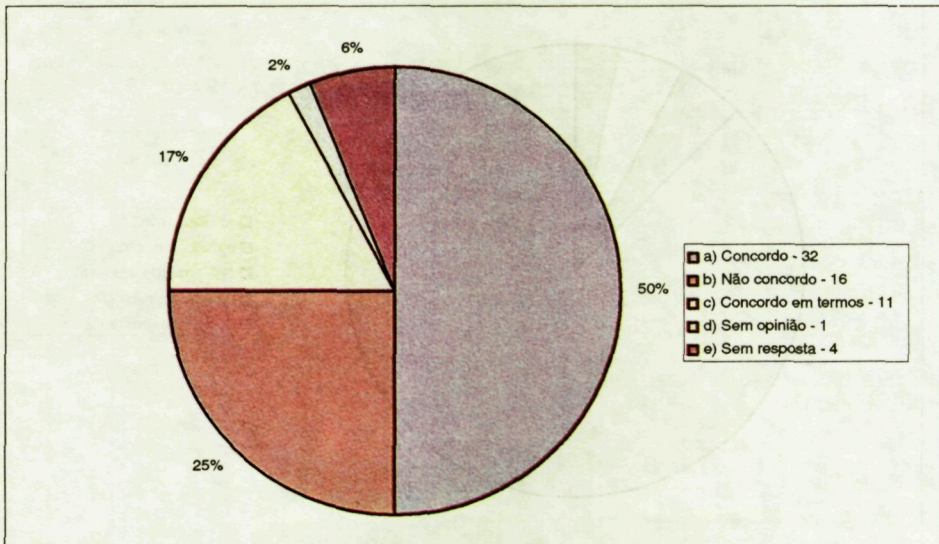
Por último, no plano das providências mais imediatas, 61% do universo pesquisado sugeriram a reativação do programa *Minuto do Congresso Nacional*, difundido em rede de rádio e TV por todo País, a exemplo do que foi feito durante a Assembléia Nacional Constituinte.

## I – PROCESSO LEGISLATIVO E POLÍTICO

1) Deve haver uma sessão mensal para elaborar a Ordem do Dia das sessões do mês seguinte, substituindo o informal Colégio de Líderes?

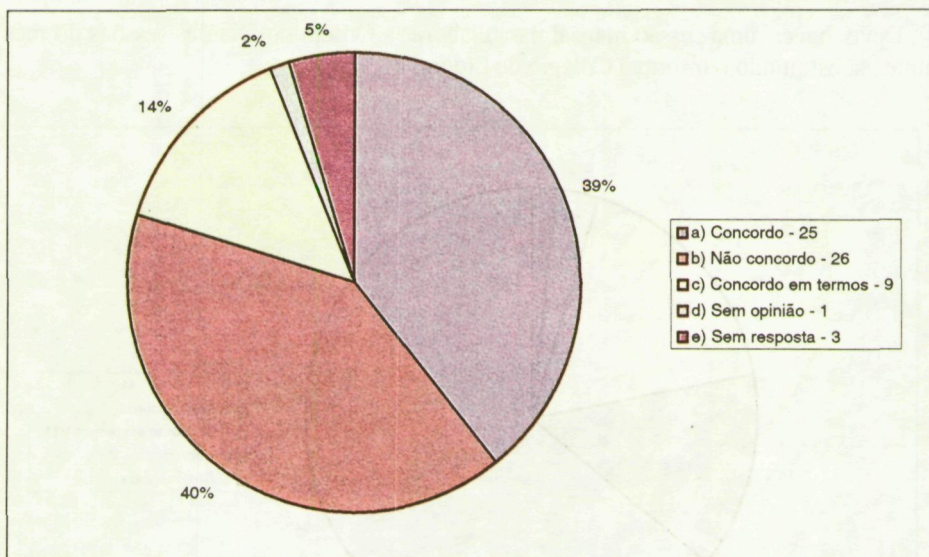


2) Deve haver uma sessão ordinária integral destinada exclusivamente a discussão e votação da Ordem do Dia?

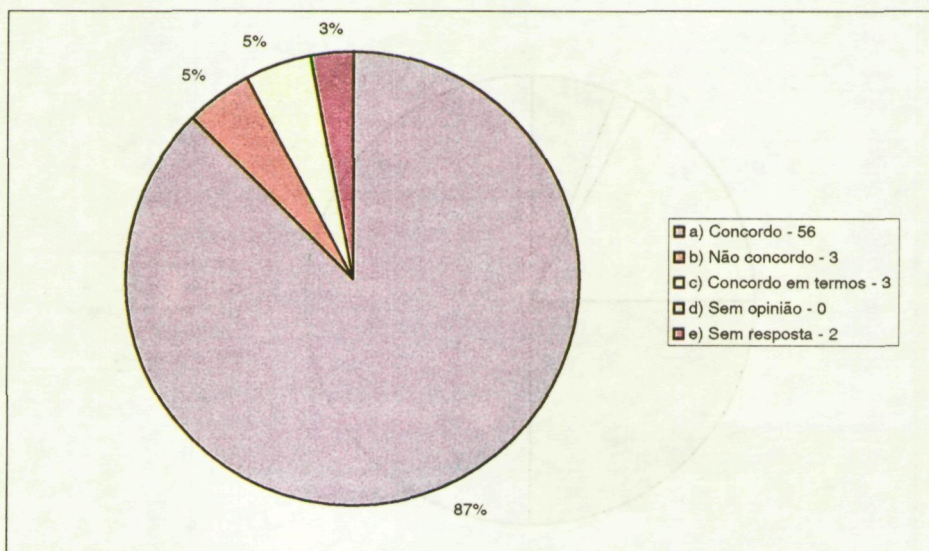




3) A criação de uma comissão de triagem de propostas, para efeito de tramitação, seria útil aos trabalhos?

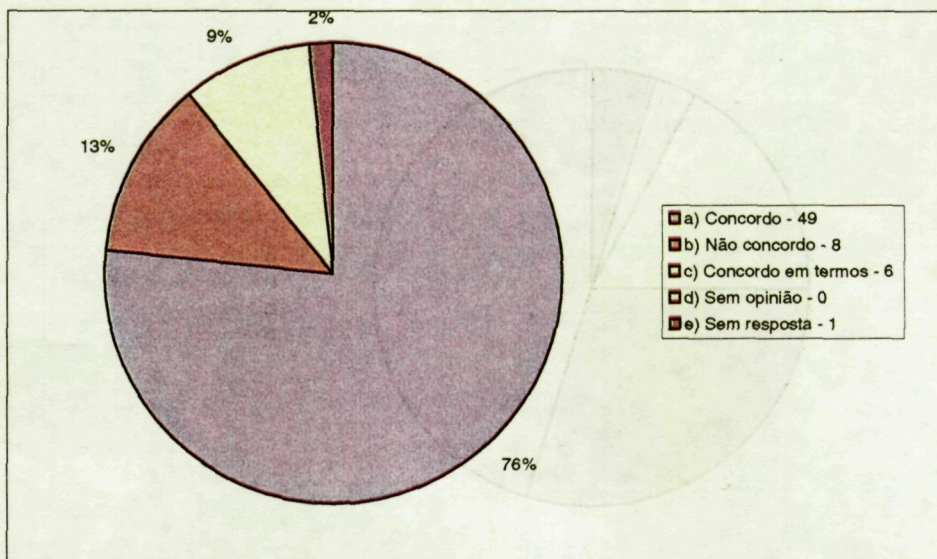


4) Deve ser obrigatório a divulgação com antecedência superior à vigente das matérias que serão votadas?

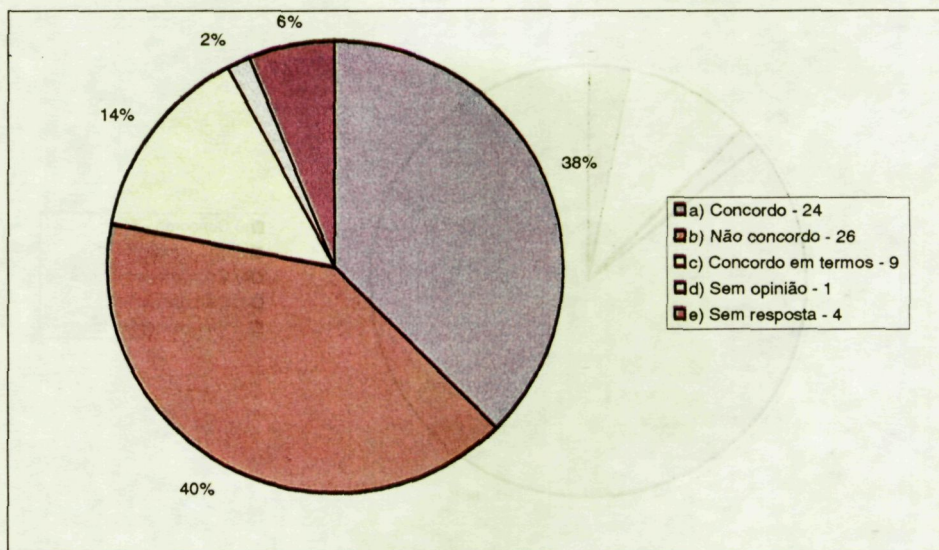




5) Seria oportuna a criação de um rito especial para tramitação de matérias politicamente urgentes?

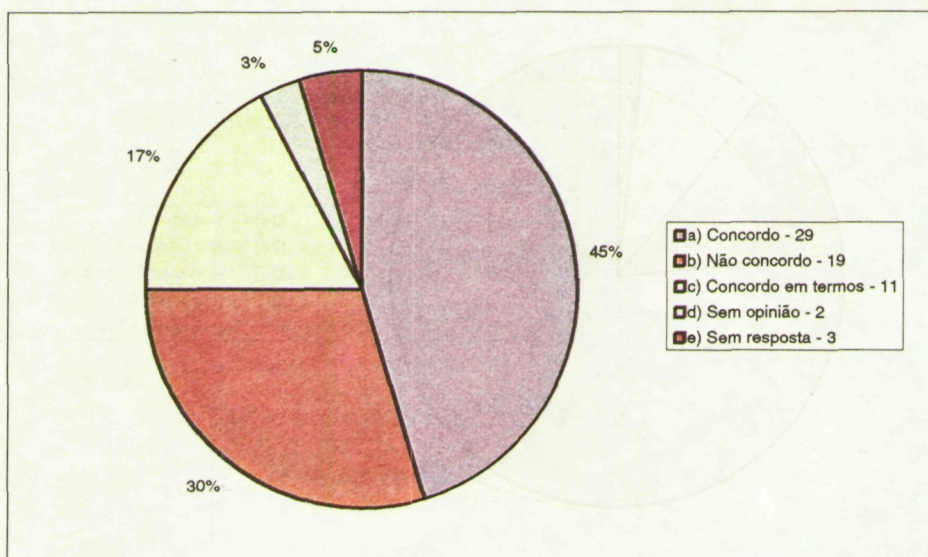


6) As sessões deliberativas deveriam realizar-se de segunda a sexta-feiras?

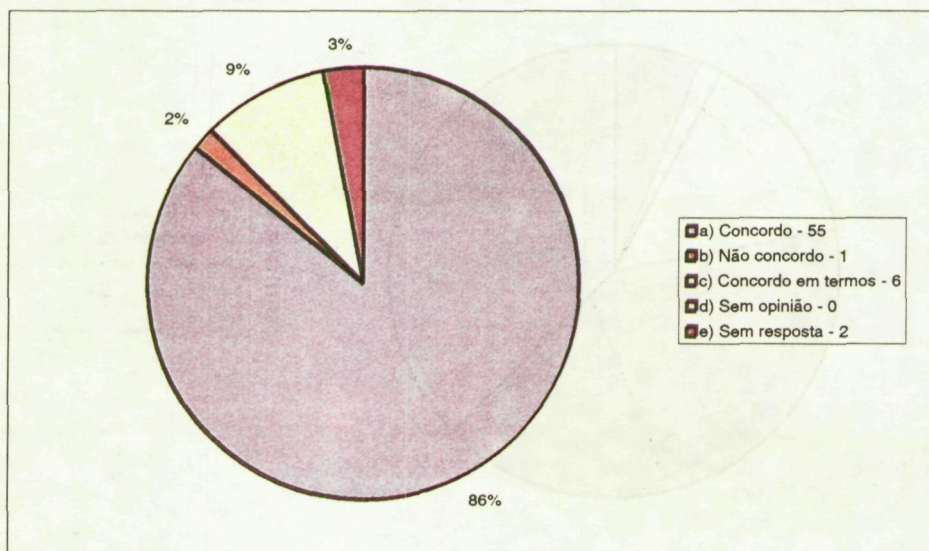




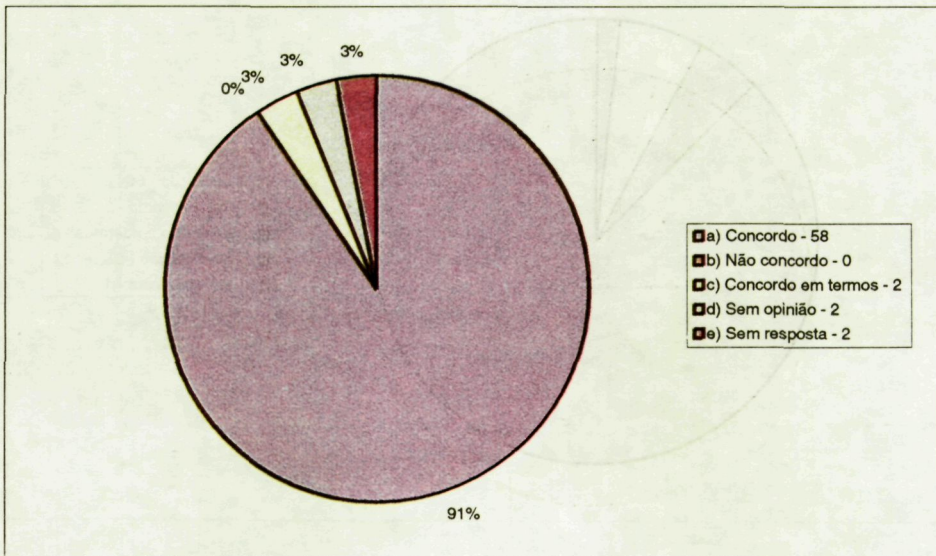
7) A deliberação sobre as matérias deveria realizar-se em sistema de esforço concentrado durante três semanas de cada mês, restando uma livre para visitação das bases?



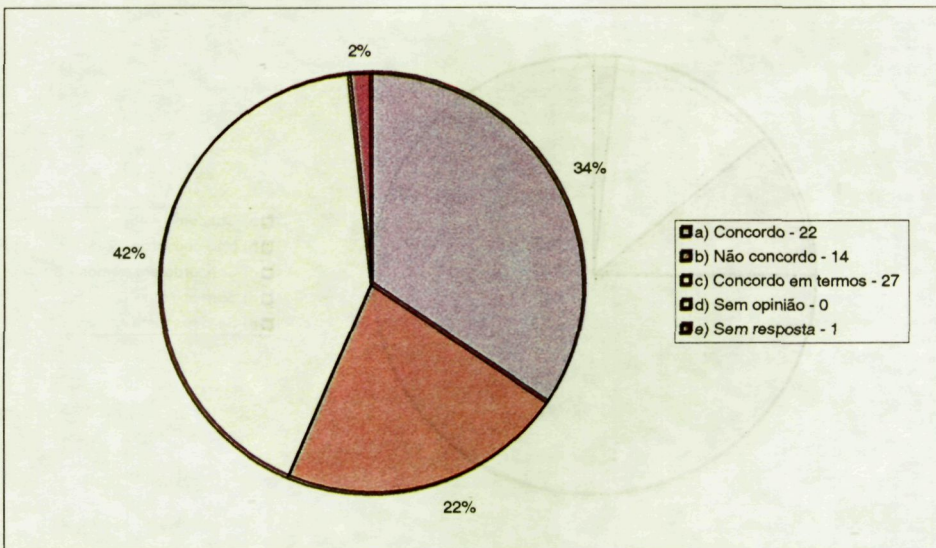
8) O sistema de funcionamento das comissões mistas para exame das medidas provisórias deve ser revisto para favorecer a agilização dos trabalhos?



9) O instituto da admissibilidade de medidas provisórias deve ser regulamentado, possibilitando a economia processual no funcionamento do Congresso?

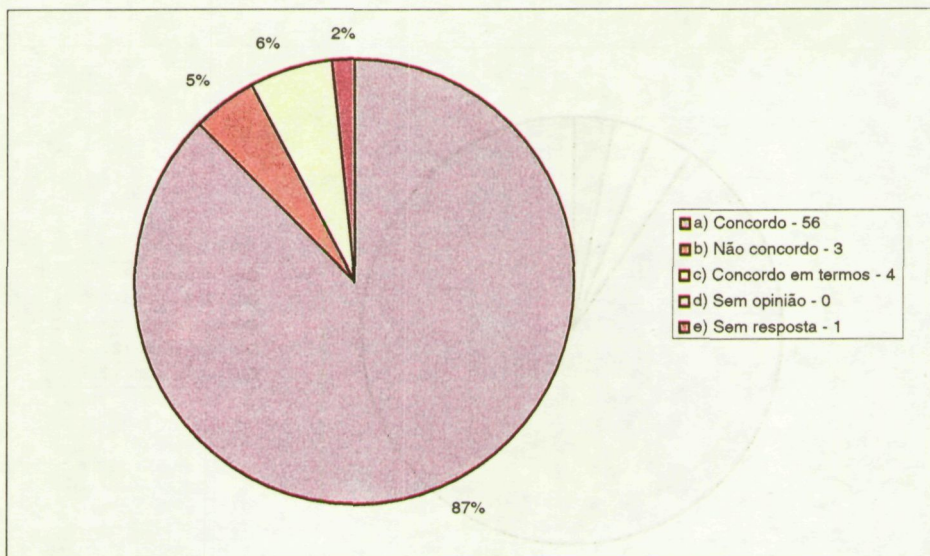


10) A reedição das medidas provisórias deve ser proibida?

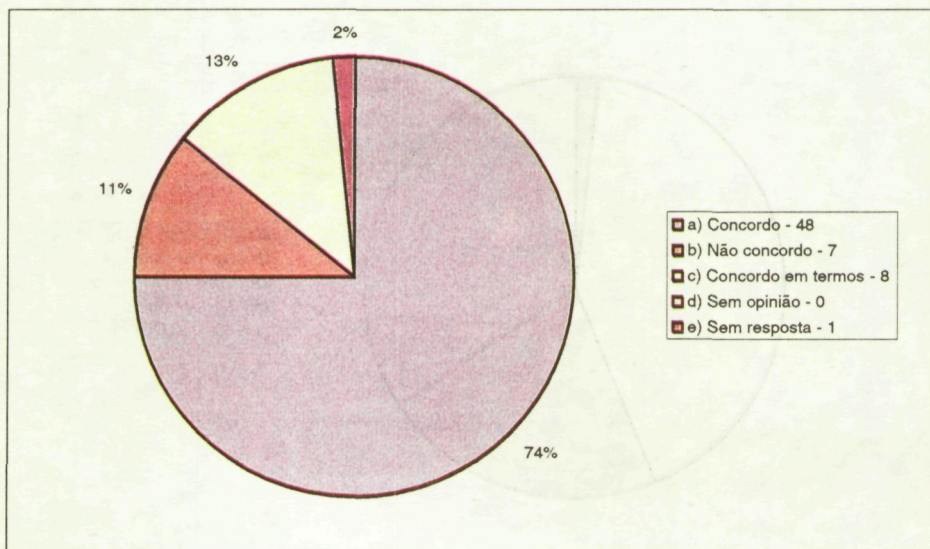




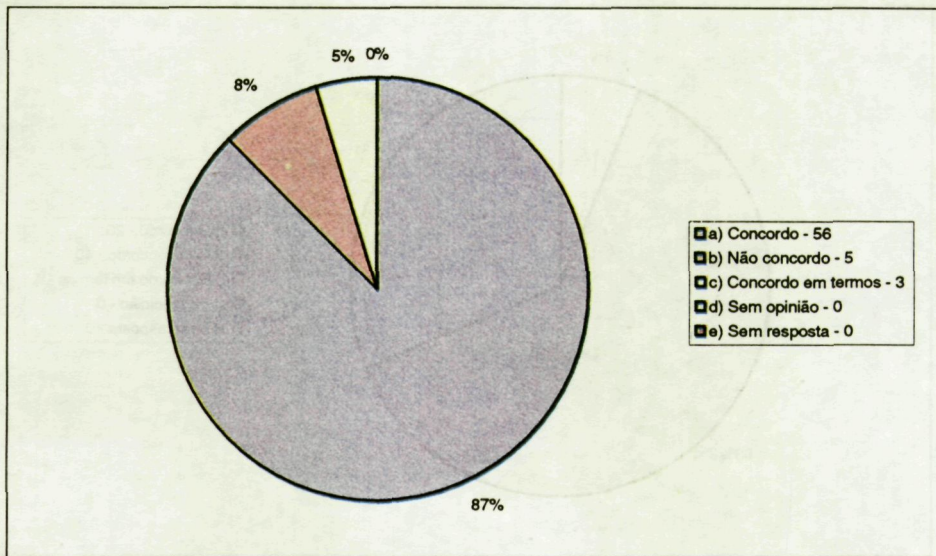
11) Deve haver restrição ao direito que detém o Executivo de editar medidas provisórias?



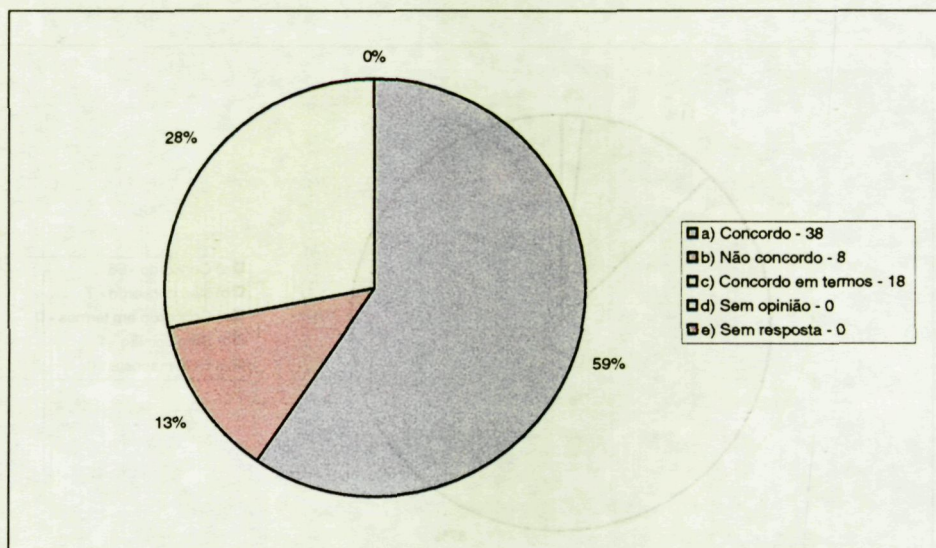
12) O poder terminativo das comissões deve ser mantido e consolidado?



13) Deve existir uma assessoria especializada, de alto nível, própria de cada comissão?

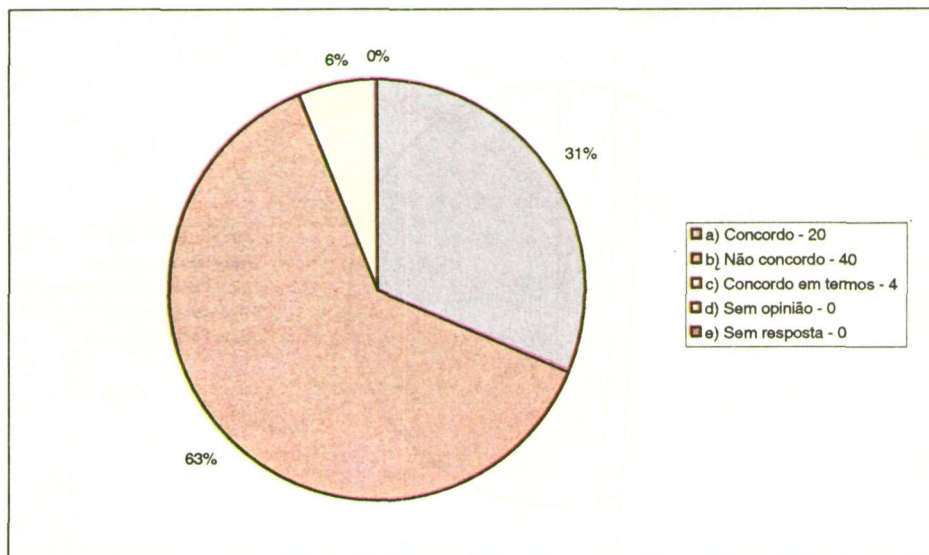


14) O voto de liderança deve ser extinto?

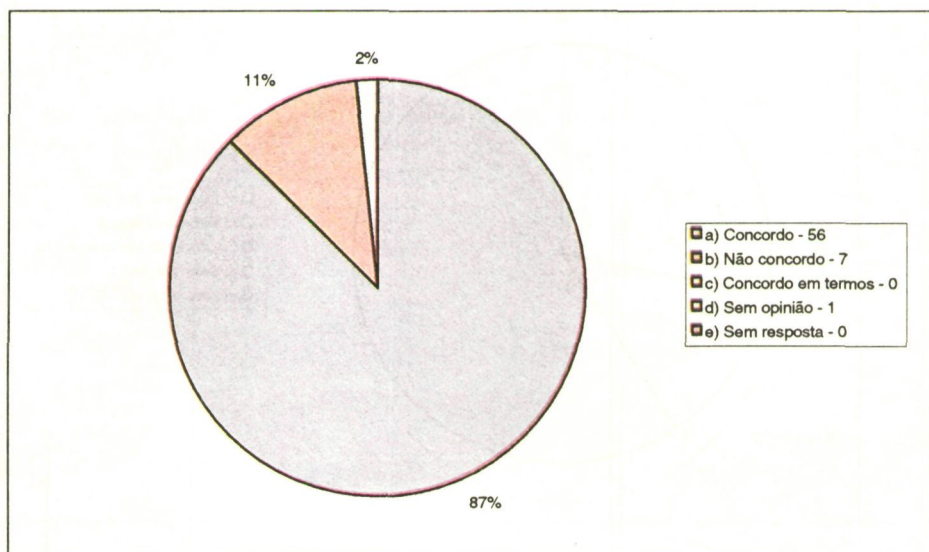




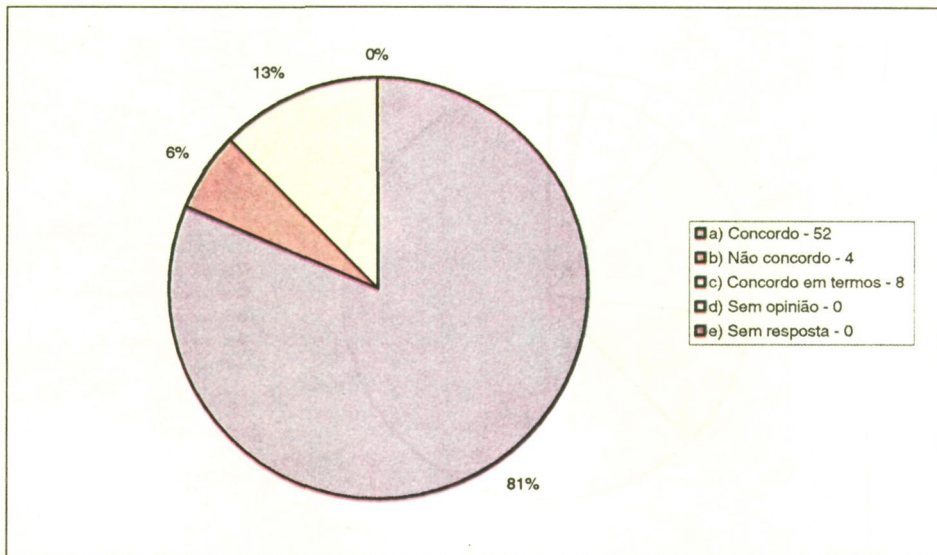
15) O tempo de duração do recesso parlamentar deve ser reduzido?



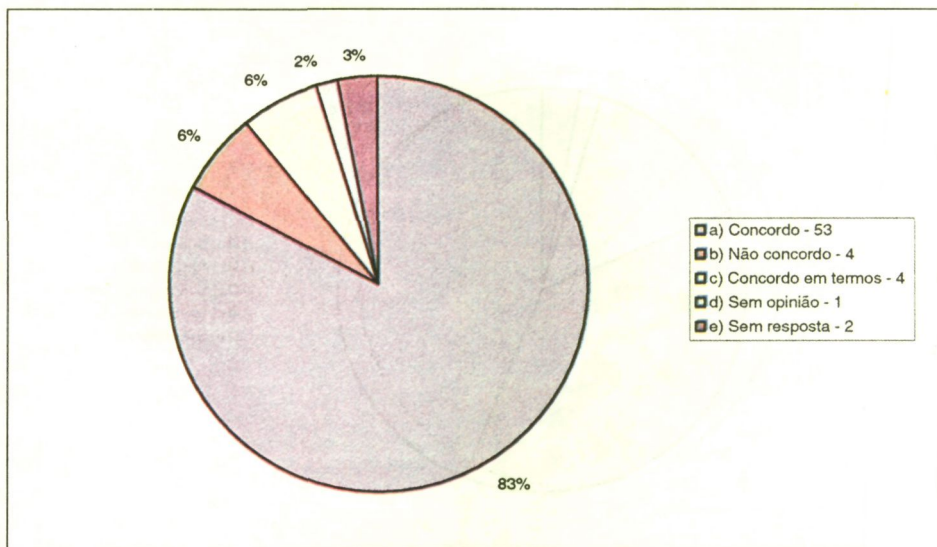
16) Os *lobbies* junto ao Congresso devem ter seu funcionamento regulamentado para garantir maior transparência de sua atuação?



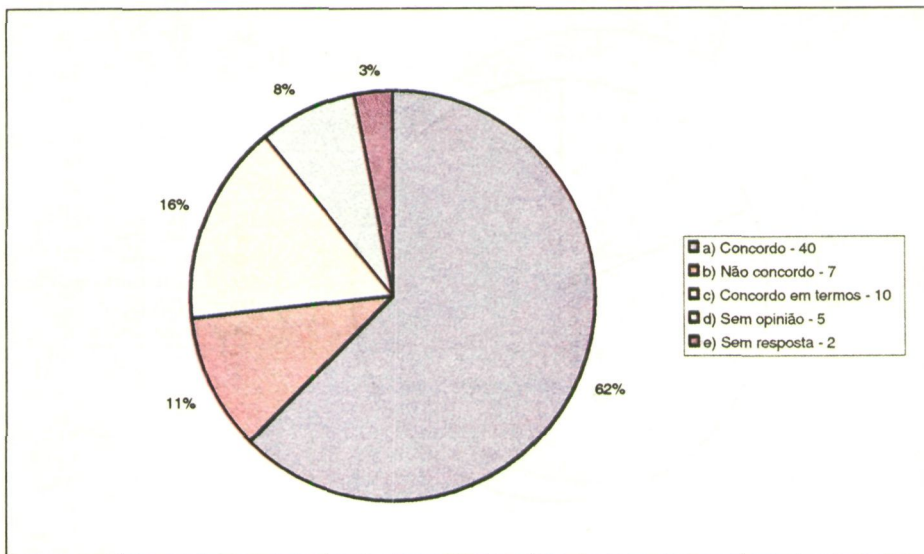
17) O instituto da fidelidade partidária deve ser fortalecido?



18) Informações *on-line* sobre índices sócio-econômicos e dados de execução orçamentária por localidade devem estar disponíveis na tela do terminal, instrumentalizando a tomada de decisões no exercício das atividades legislativa e fiscalizadora?

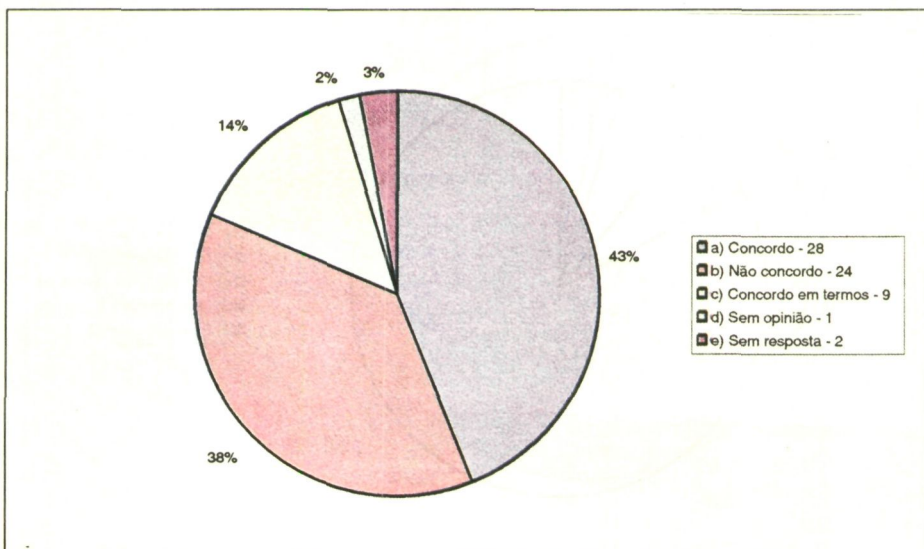


19) Deve ser disciplinada a participação de líderes na discussão de Plenário, encurtando o tempo de sua intervenção e democratizando a lista de parlamentares inscritos?



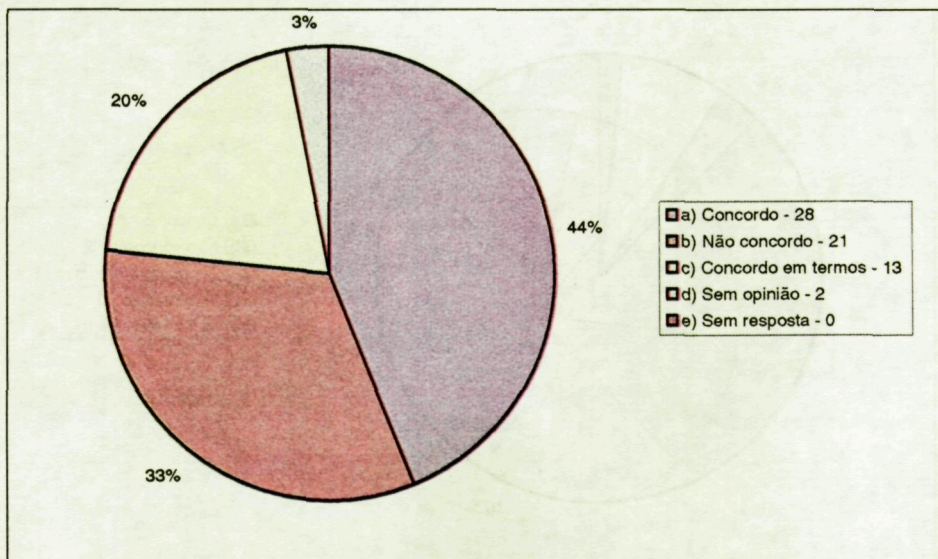
## II – ORÇAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

20) Deve ser ampliado o tempo de tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional?

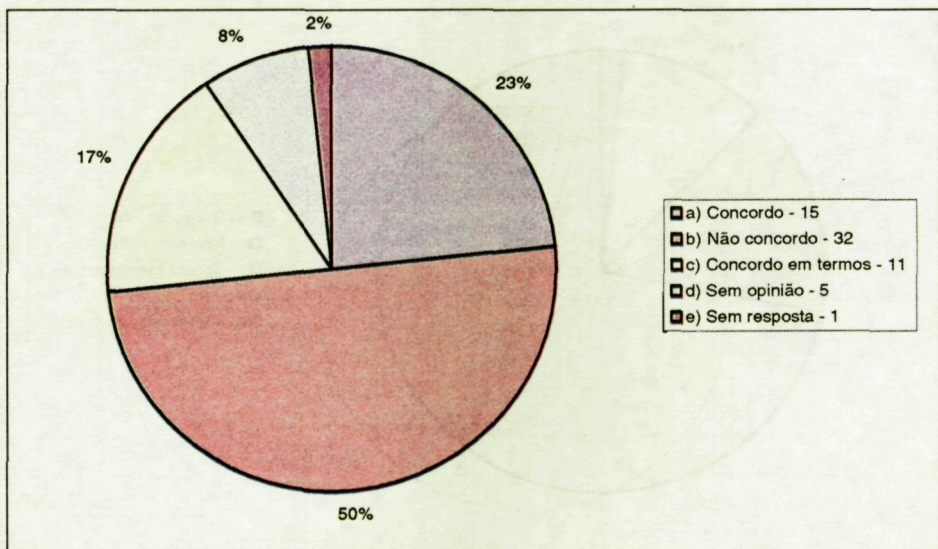




21) Deve ser aberto espaço à sociedade civil organizada para discussão da proposta orçamentária através de audiências públicas?

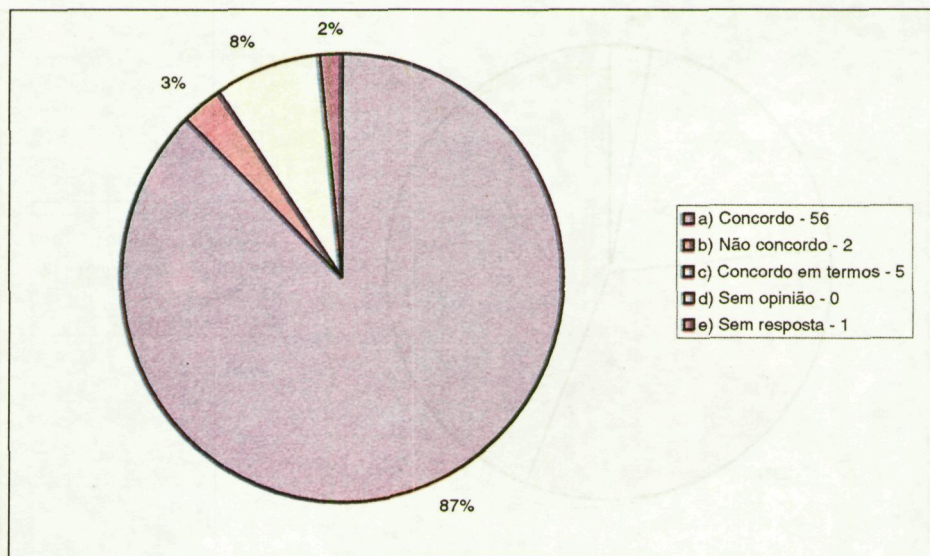


22) O período de exercício financeiro deve ser modificado?

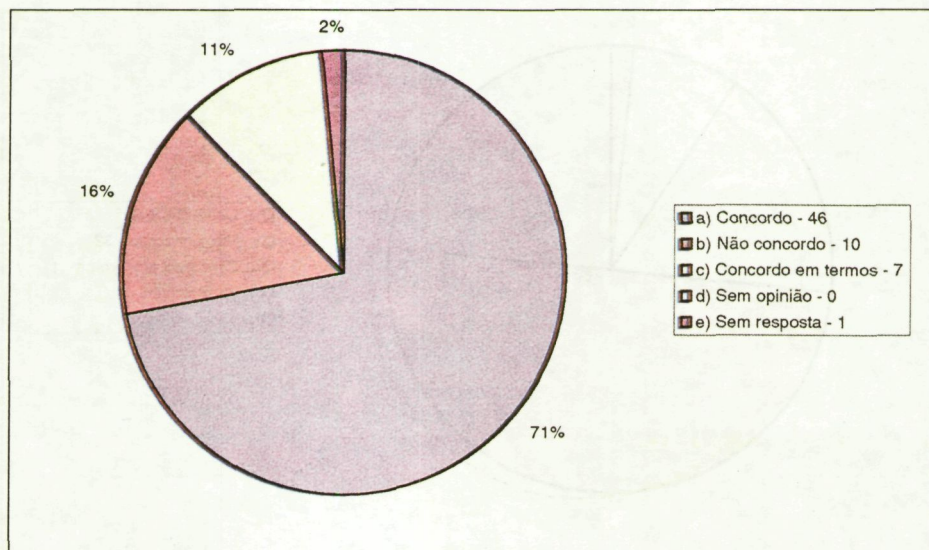




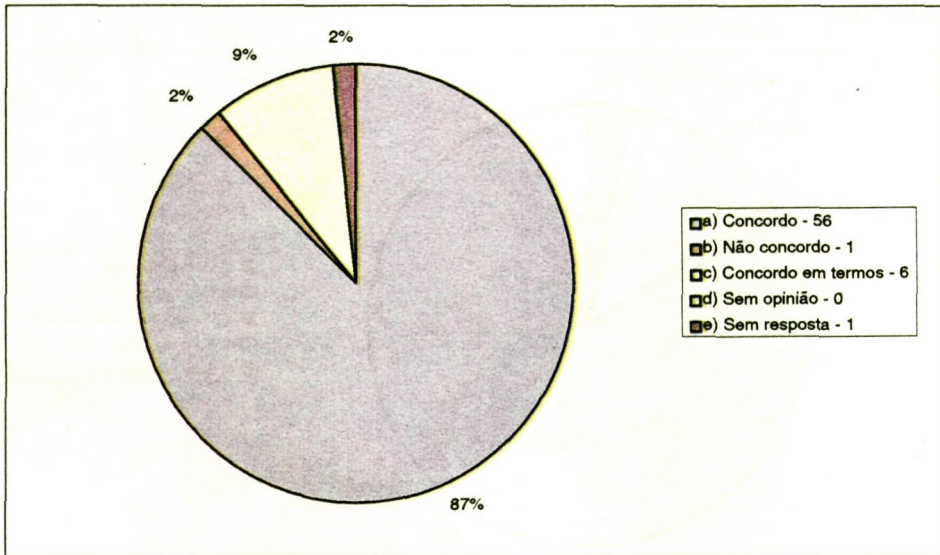
23) A destinação dos recursos orçamentários deve se dar a partir de ampla discussão de políticas públicas objetivando a redução das desigualdades regionais?



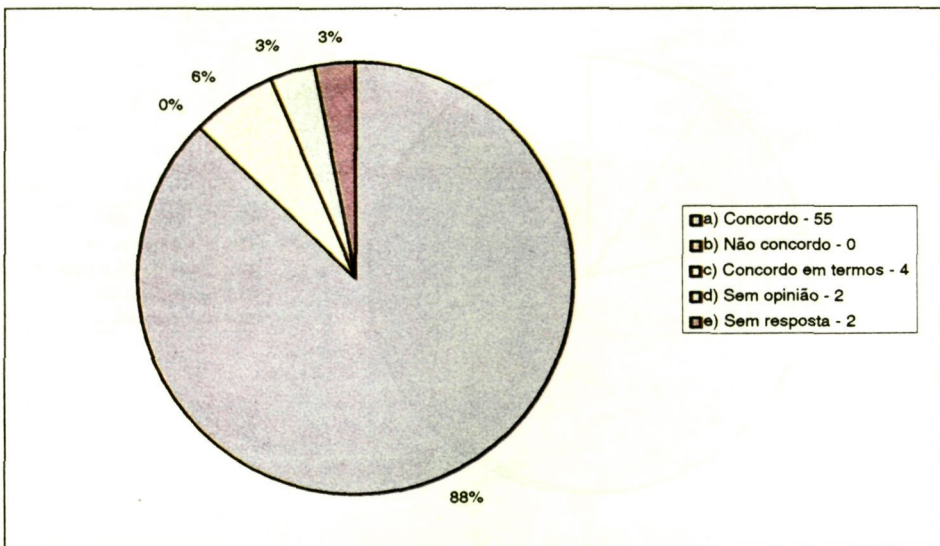
24) Na Lei de Diretrizes Orçamentárias devem ficar estabelecidos os percentuais a serem aplicados, em termos setoriais (saúde, educação, infra-estrutura) e regionais (Nordeste, Norte, Centro-Oeste), inclusive em nível de subprogramas, especialmente no que se refere à investimentos, inversões e despesas de capital?



25) As emendas dos parlamentares ao Orçamento devem ser analisadas sob a ótica das políticas públicas e de parâmetro estabelecidos na LDO?

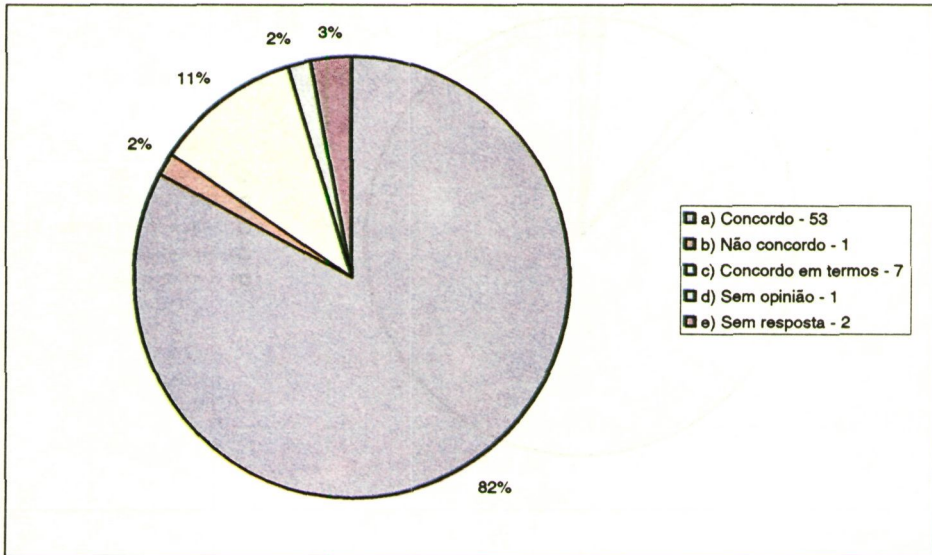


26) No momento de votação da LDO, o parlamentar já deve ter uma idéia clara da receita tributária prevista para o ano seguinte?

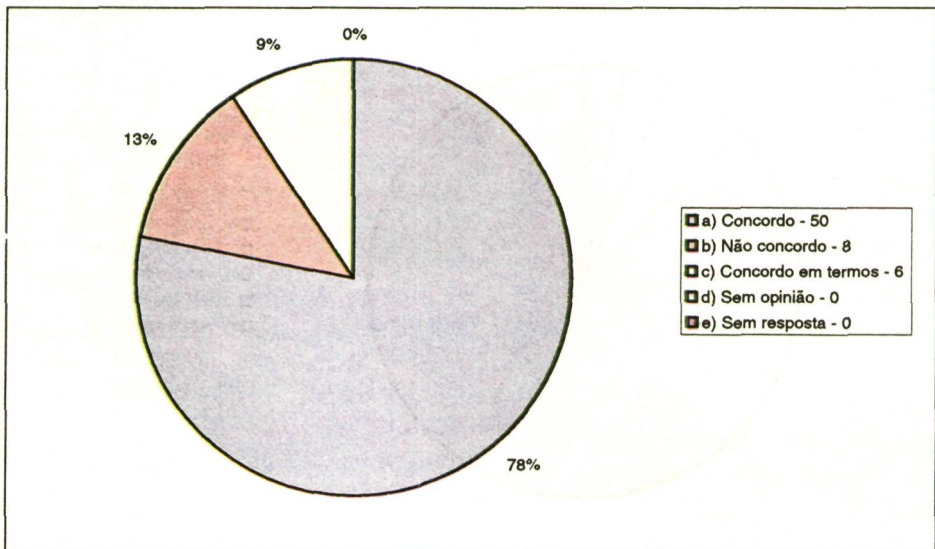




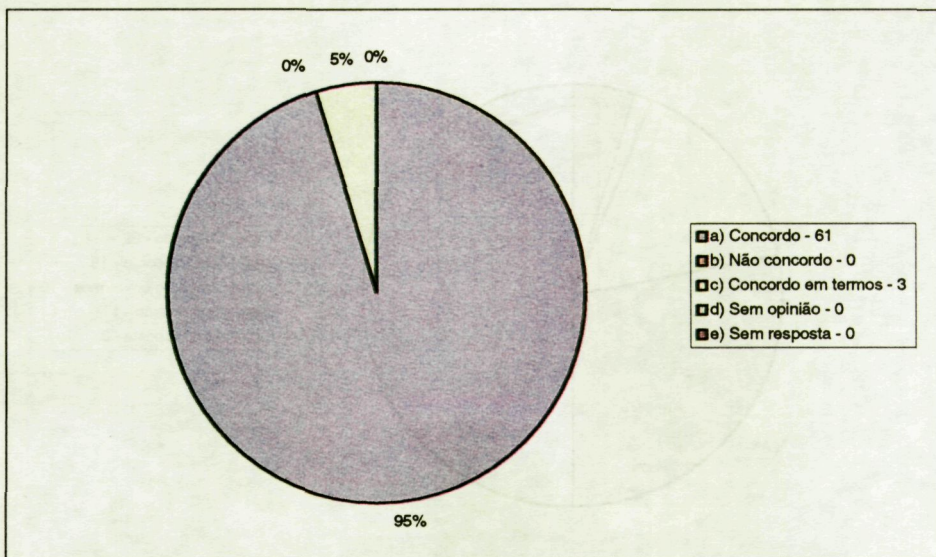
27) É necessário instituir reuniões de cúpula entre os Poderes Legislativos e Executivo para compatibilização dos grandes números do orçamento, de modo a que não ocorra a indesejável surpresa do contingenciamento e de corte das dotações por ato deliberado e unilateral do Executivo?



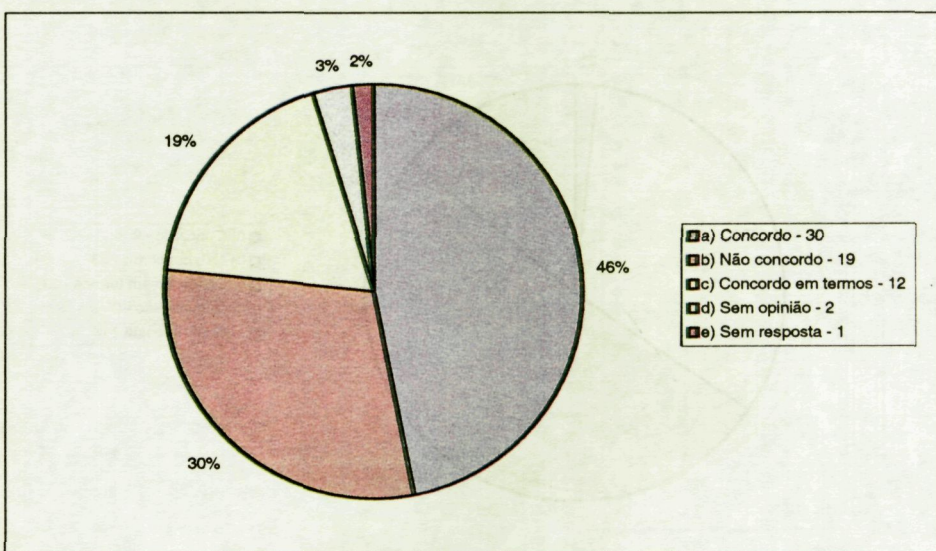
28) A apresentação de emendas ao Orçamento deve ser limitada numericamente?



29) A instrumentalização da Comissão de Fiscalização e Controle dos atos do Poder Executivo deve ser uma prioridade?

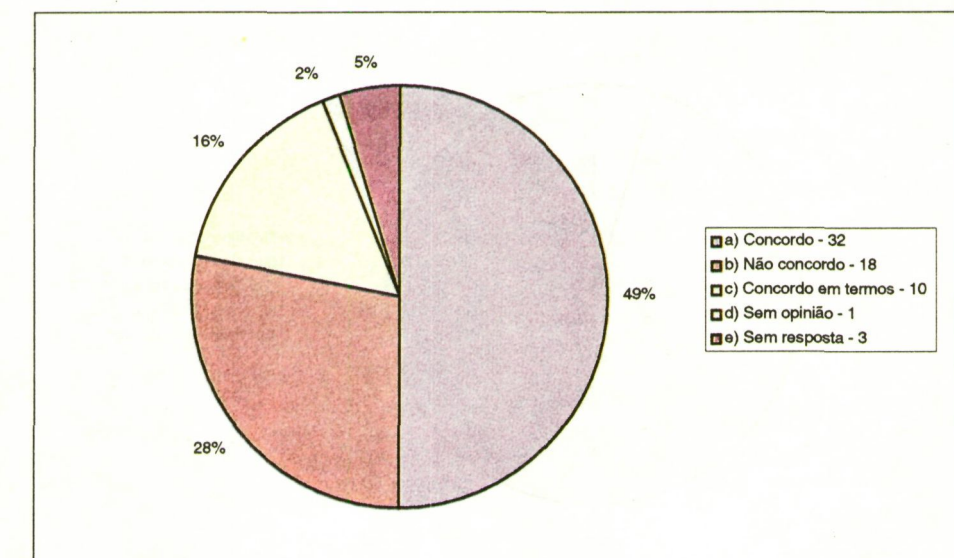


30) O caráter do Orçamento deve mudar de autorizativo para mandatório?



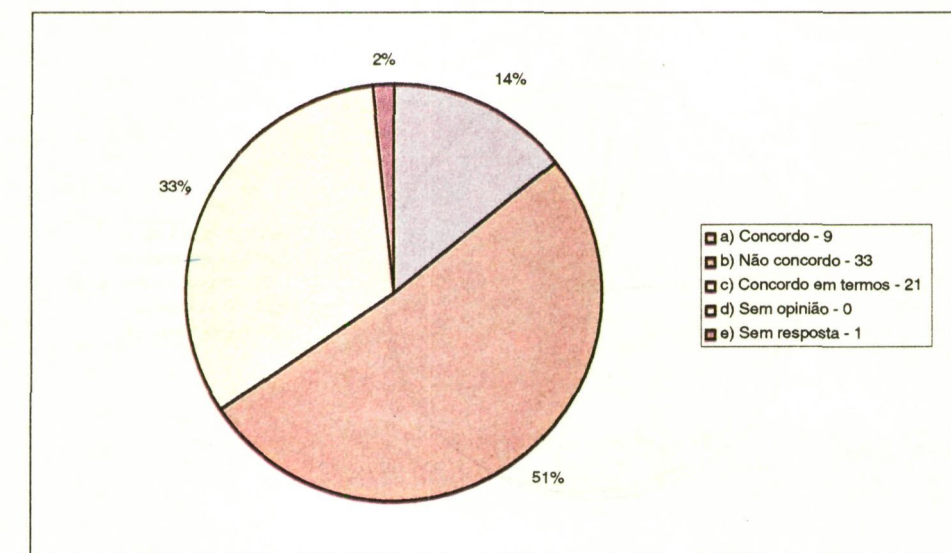


31) Devem ser mantidos os dispositivos constitucionais que restrinjam as possibilidades dos parlamentares modificarem a proposta orçamentária?

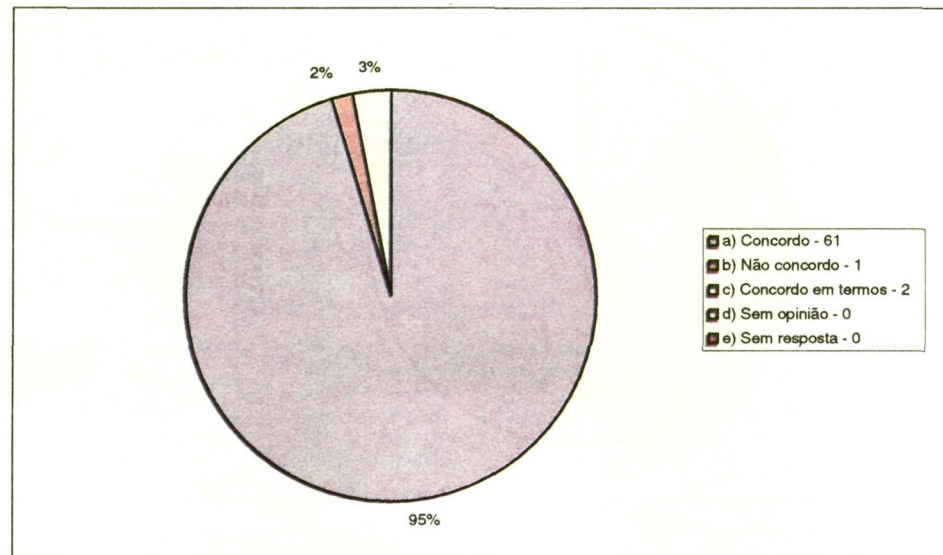


### III – ADMINISTRAÇÃO DO SENADO

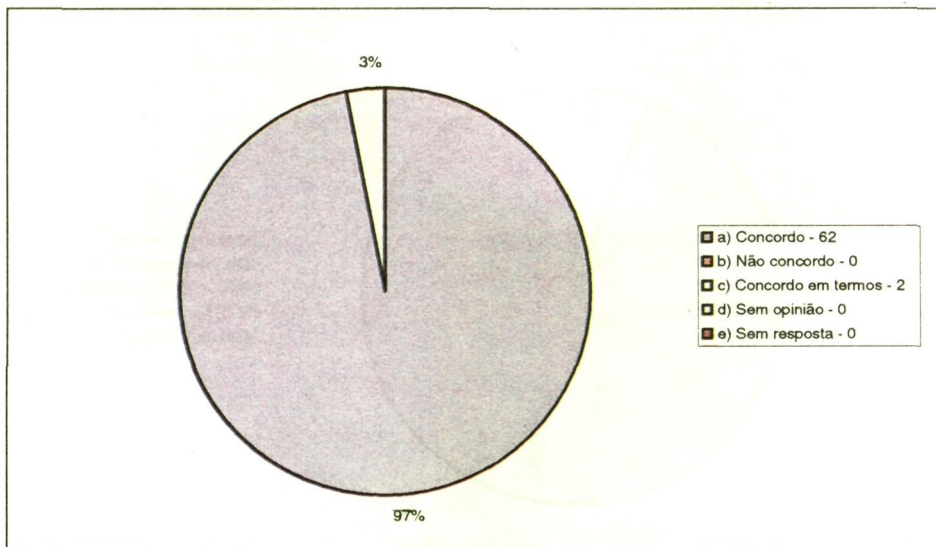
32) Os serviços prestados pelos órgãos da Casa são de inteiro conhecimento dos senadores?



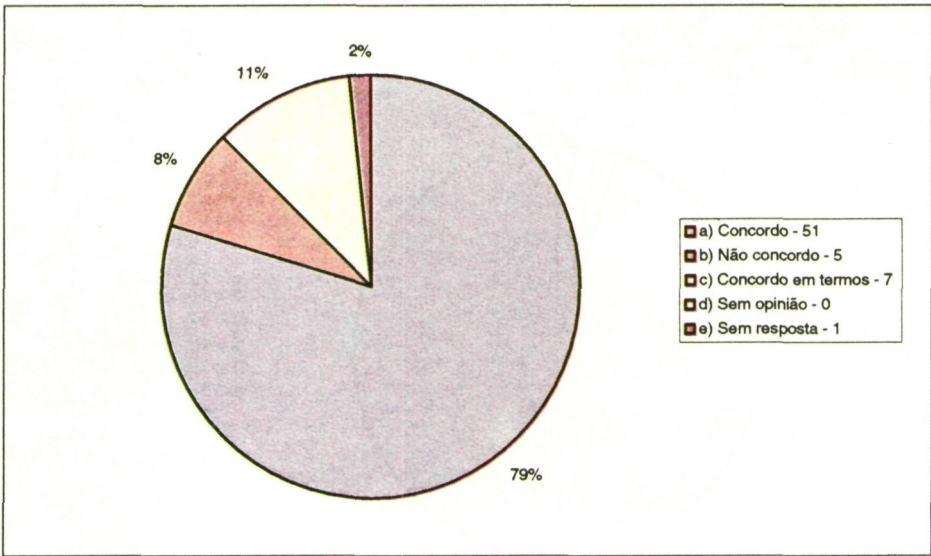
33) Os serviços prestados pelos diversos órgãos do Senado devem estar explicitados em documento próprio, em meio informatizado ou não, descritos de maneira clara, contemplando responsabilidades, prazos e forma de requisição?



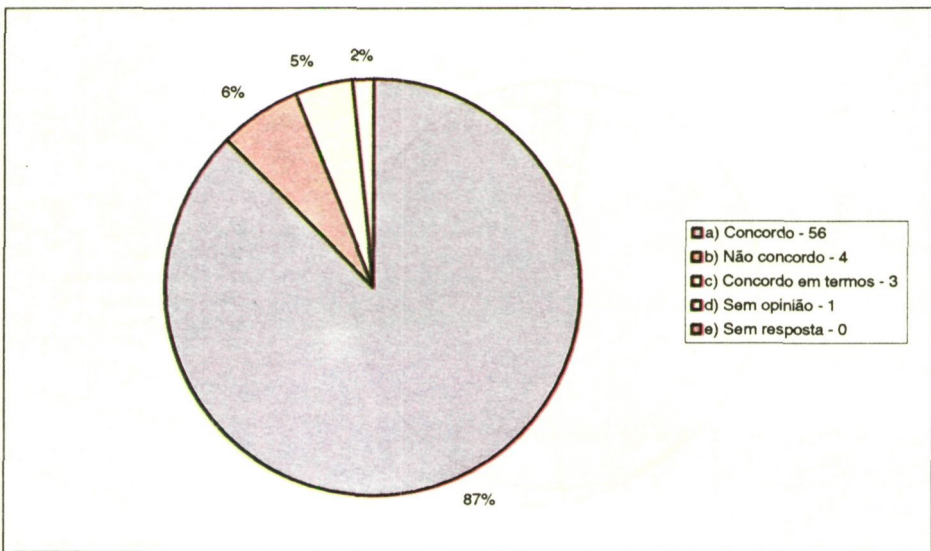
34) É necessária a definição da lotação ideal para cada órgão do Senado?



35) É preciso uniformizar o horário mínimo diário de dedicação do servidor?

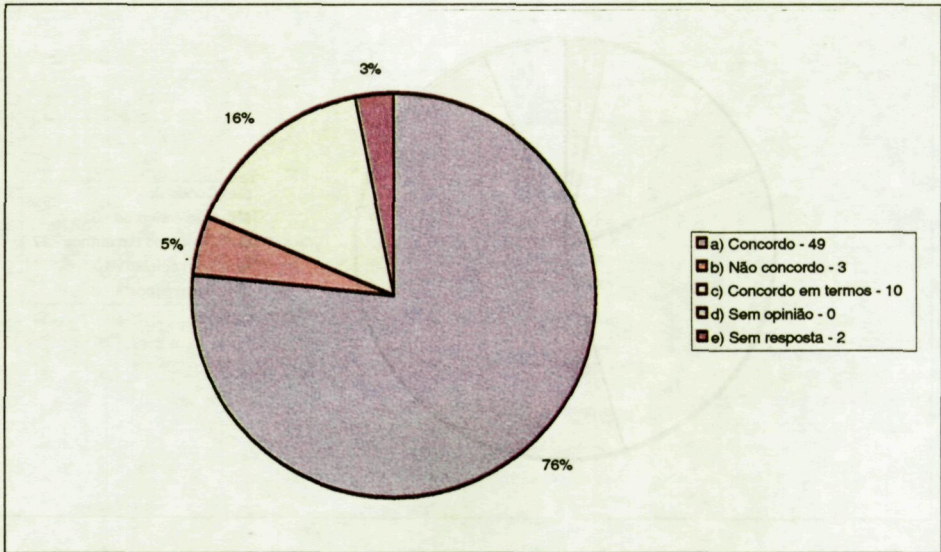


36) São recomendáveis a avaliação e a revisão do plano de cargos, salários e benefícios?

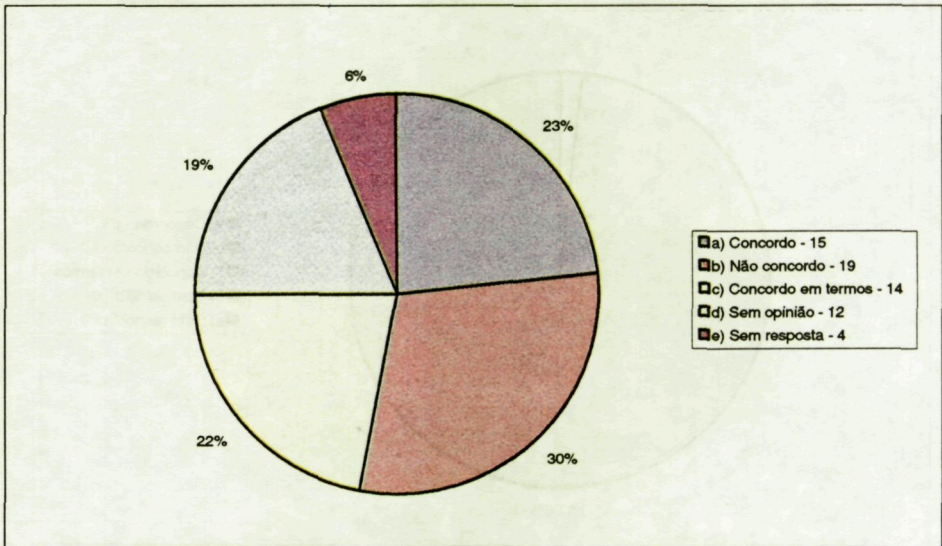




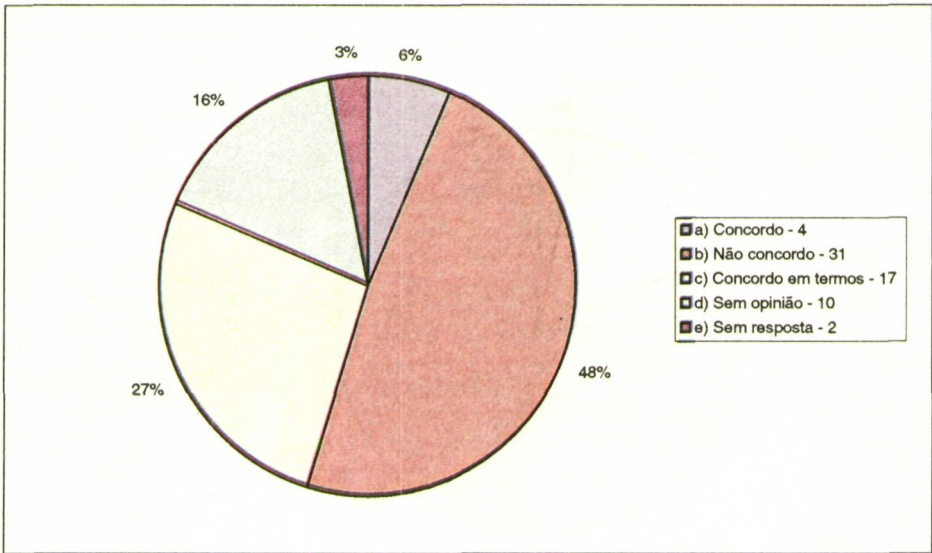
37) O desvio de função deve ser impedido?



38) Os salários são compatíveis com o nível de escolaridade e a complexidade das tarefas executadas pelos servidores?

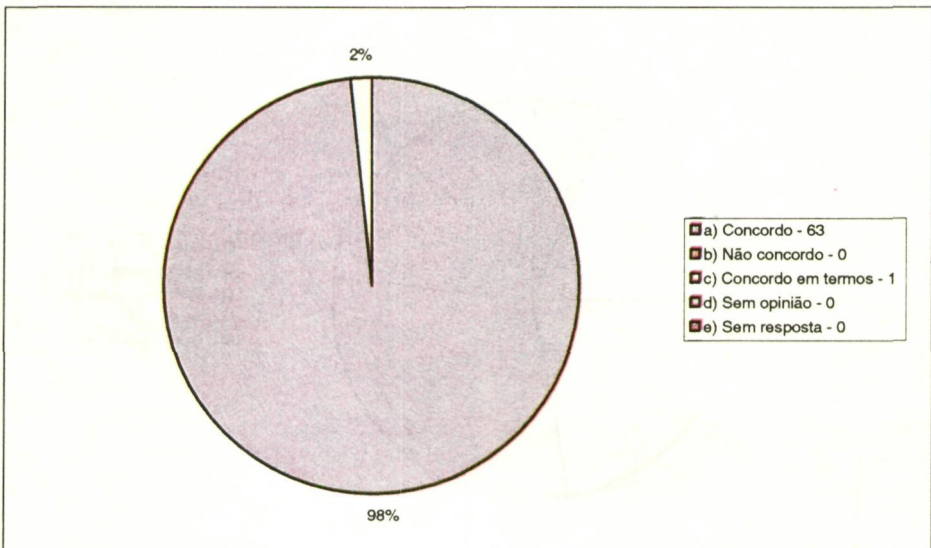


39) Existe na Casa um sistema de hierarquia eficiente?

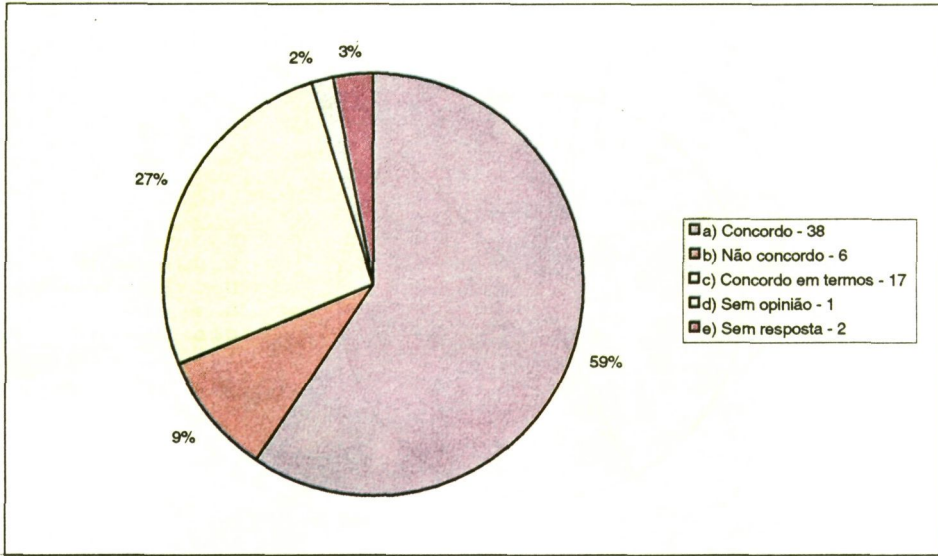


40) É conveniente estimular a automotivação e o melhor desempenho profissional dos servidores.

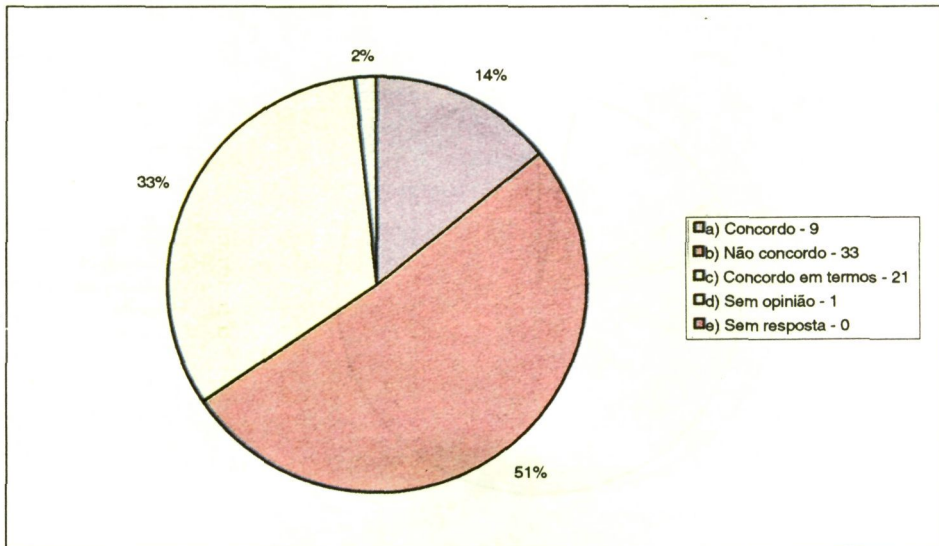
40) É conveniente estimular a automotivação e o melhor desempenho profissional dos servidores?



41) As rotinas e procedimentos internos dos gabinetes devem ser padronizados e racionalizados?

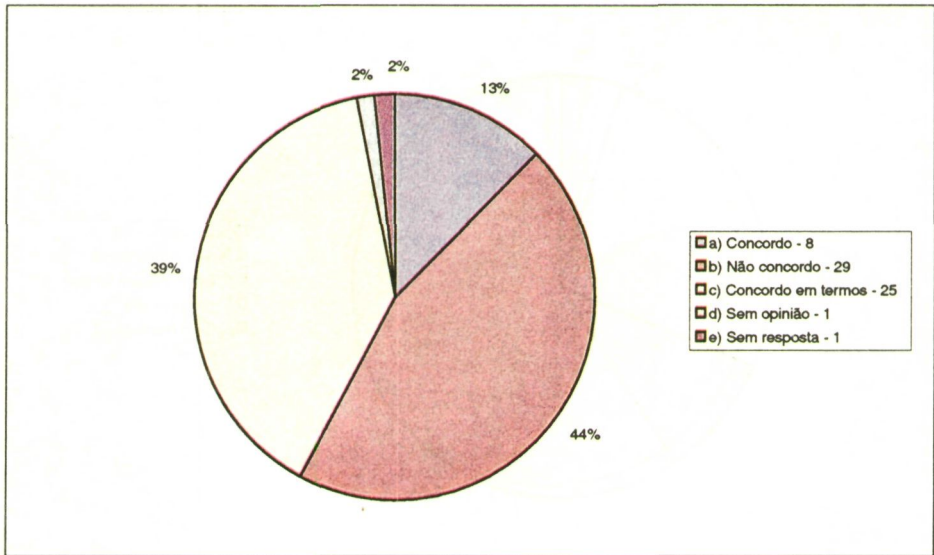


42) Os funcionários dos gabinetes são bem informados no que se refere ao processo legislativo?

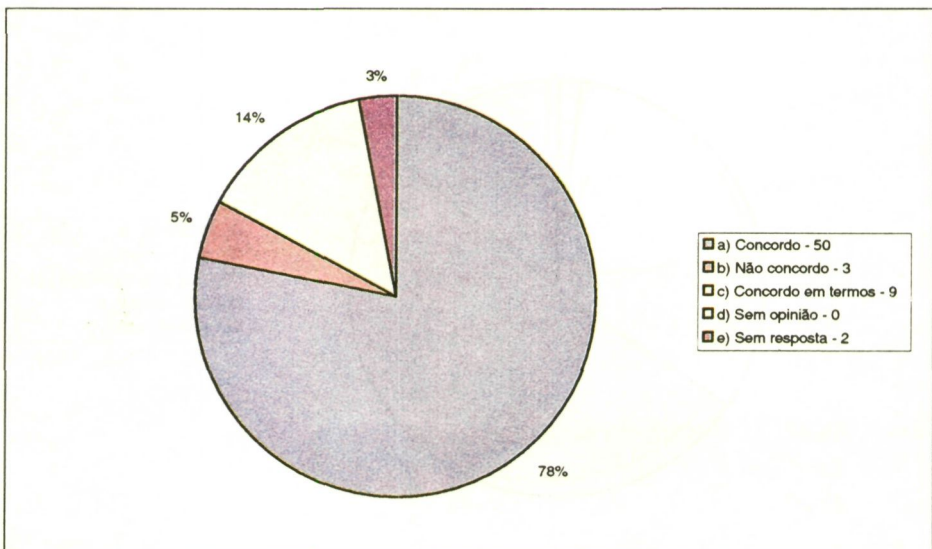




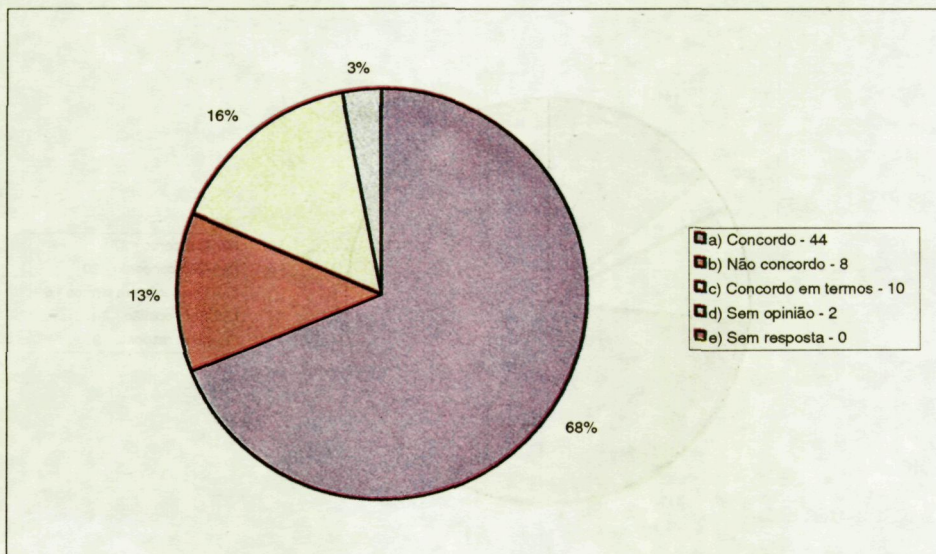
43) O senador conta com uma equipe de gabinete convenientemente preparada para desempenhar as atividades de apoio à atuação política do parlamentar?



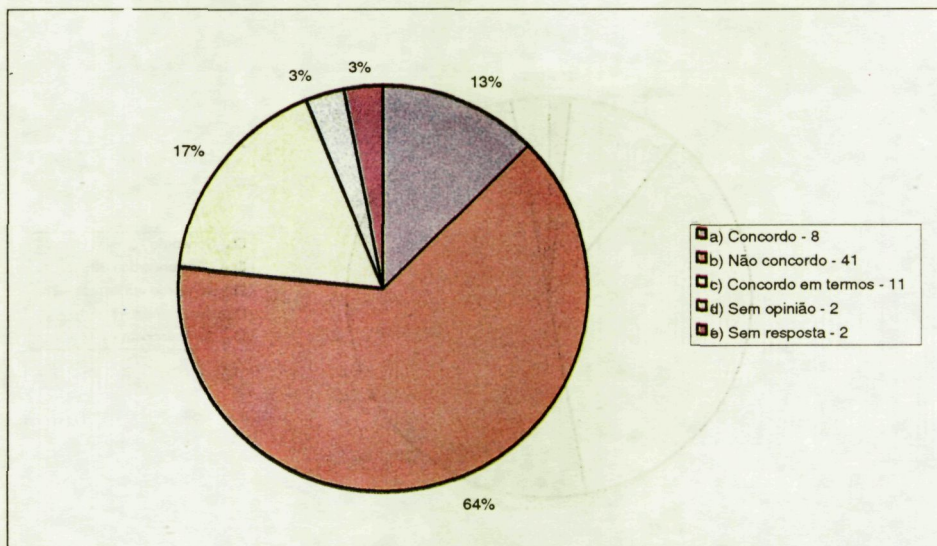
44) Devem existir no Senado estímulos pecuniários e não pecuniários ao bom desempenho e ao aprimoramento do servidor?



45) Será criado um conselho editorial para supervisionar, avaliar e autorizar a impressão de todo trabalho gráfico, atuando como *interface* exclusiva do Congresso com o CEGRAF.

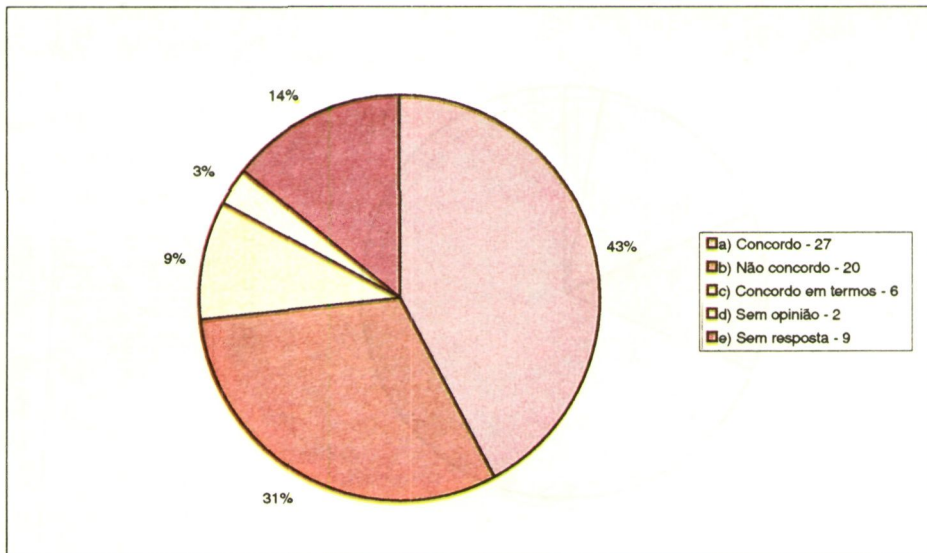


46) A política atual para atender a necessidade de transportes dos senadores em Brasília é adequada?

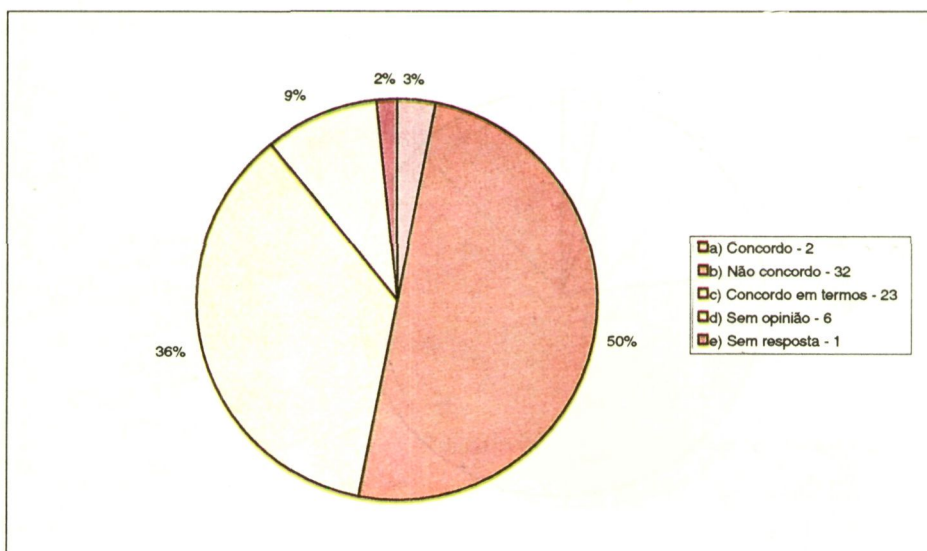




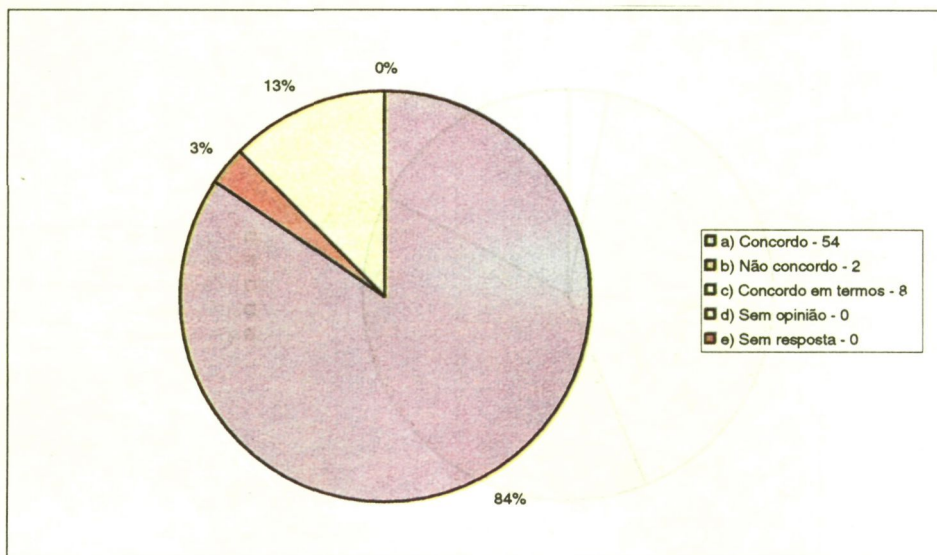
47) É recomendável alienar a frota de veículos do Senado, adotando-se outra alternativa, inclusive a terceirização, para o transporte dos senadores?



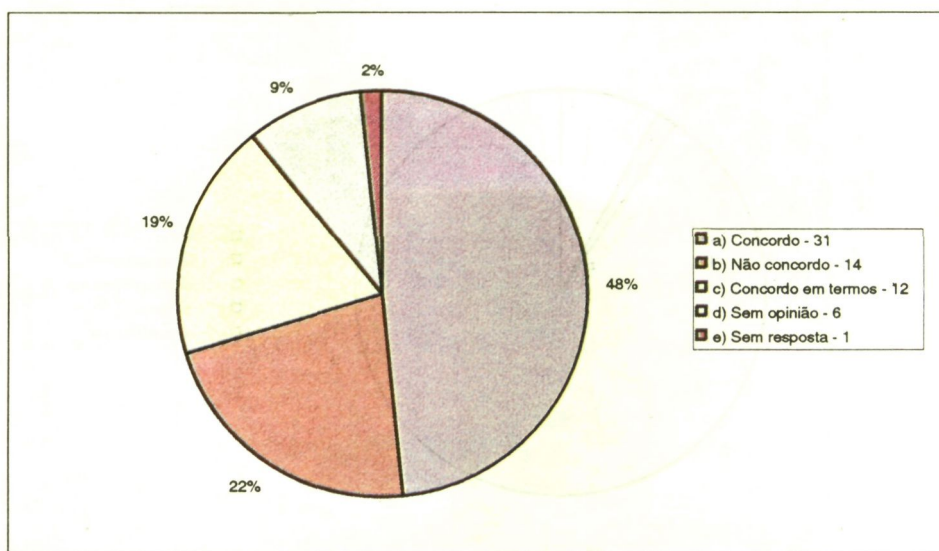
48) A Representação do Senado Federal no Rio de Janeiro deve ser mantida com a estrutura e funções atuais?



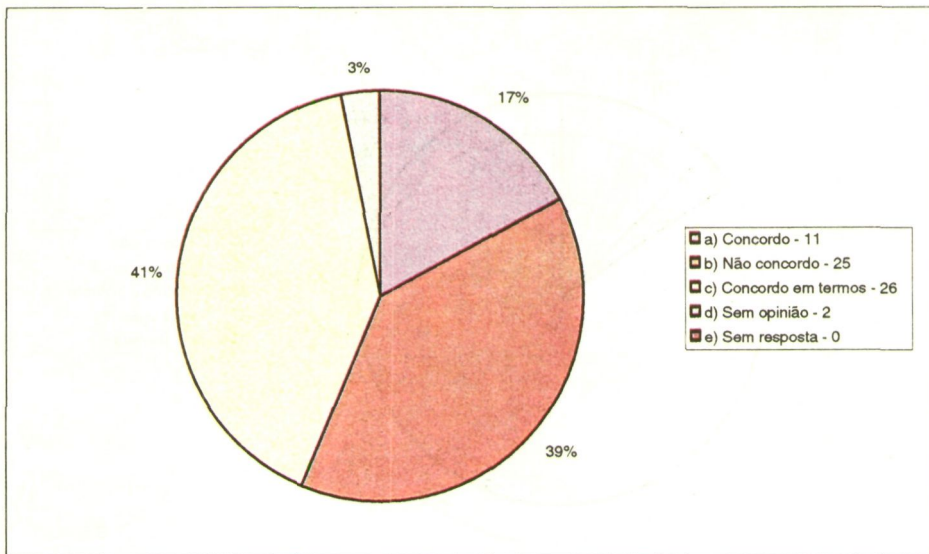
49) A forma de solicitação de serviços aos diversos órgãos do Senado deve ser desburocratizada?



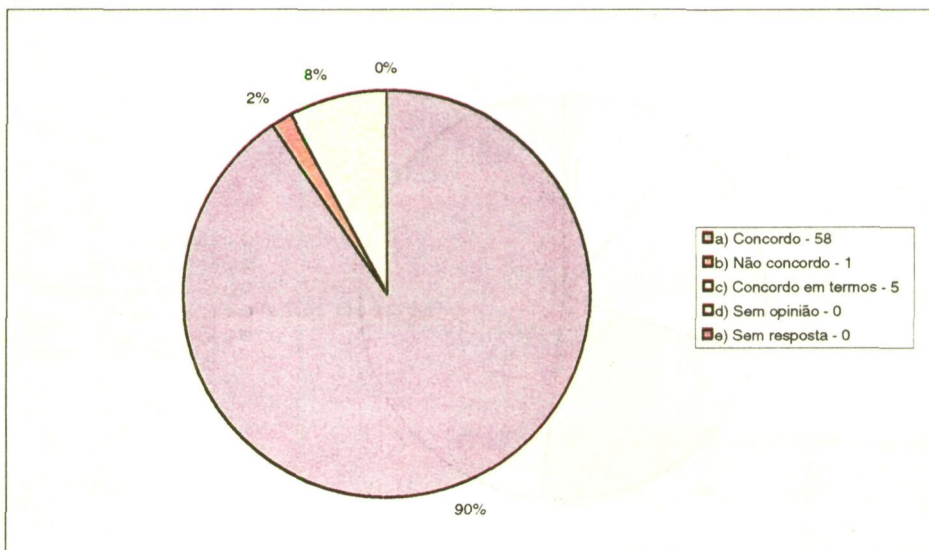
50) Os procedimentos para recrutamento e formação de equipes dos gabinete, devem ser revistos e supervisionados por um órgão do Senado?



51) A qualificação dos servidores é compatível com as exigências das funções que lhes são atribuídas?

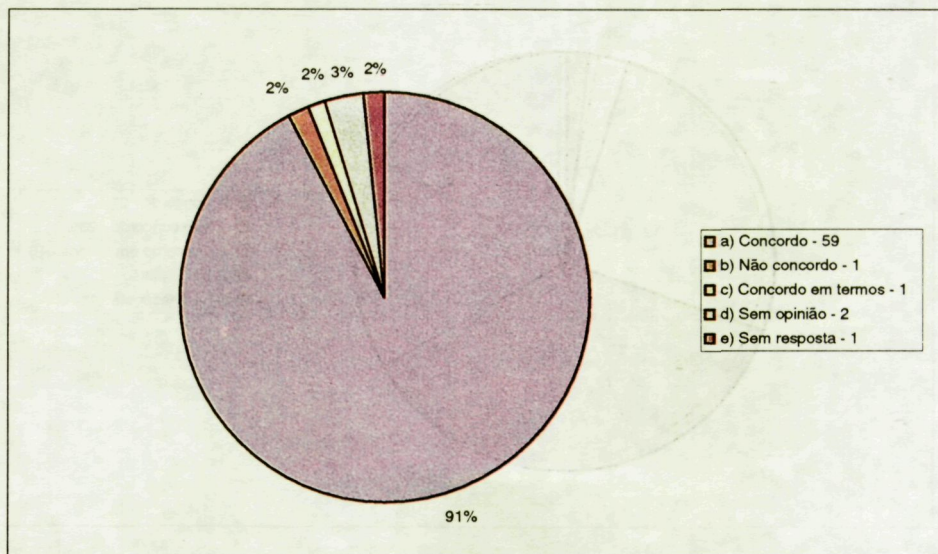


52) O Senado deve elaborar um plano de desenvolvimento do pessoal de gabinete, visando a sua qualificação?

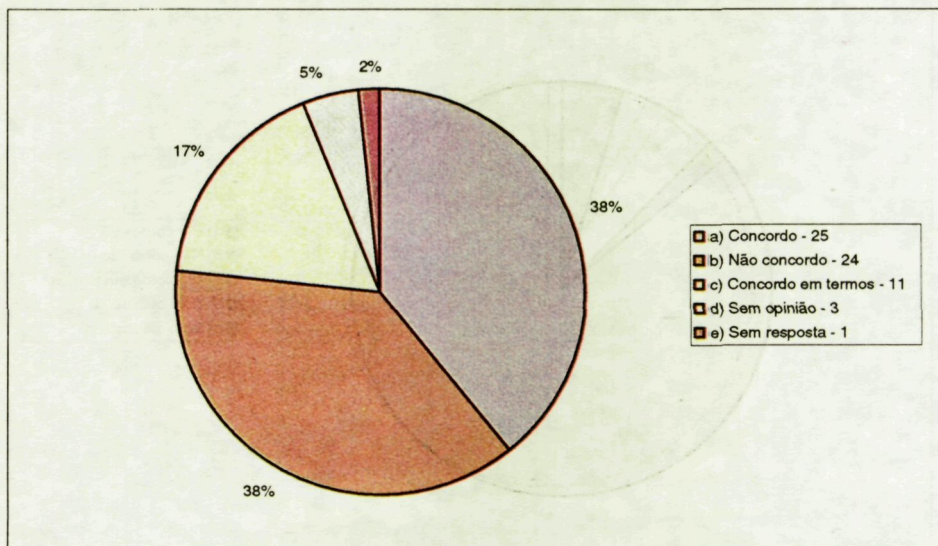




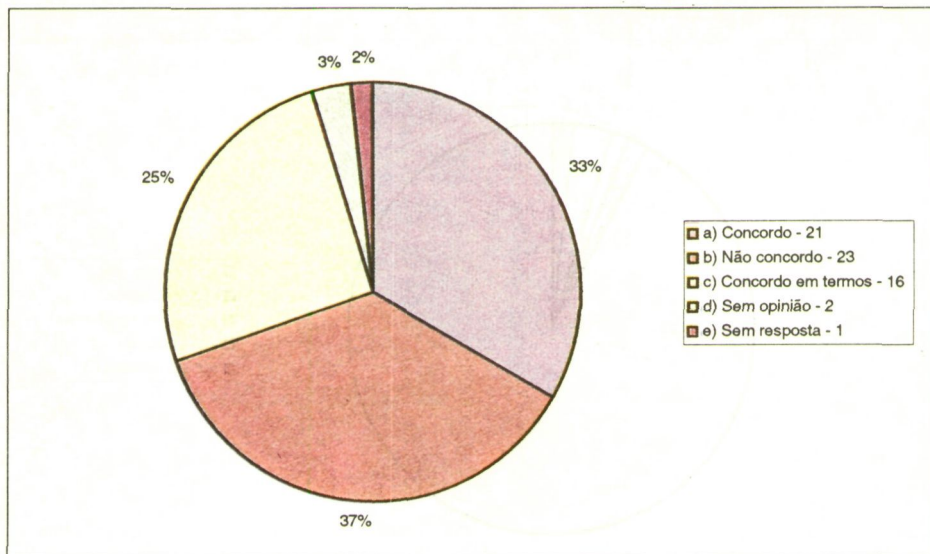
53) A aquisição de bens e serviços, bem como a contratação de obras pelo Senado, incluindo o PRODASEN o CEGRAF, devem ser planejadas e centralizadas para que se evite a duplicidade e o desperdício administrativo?



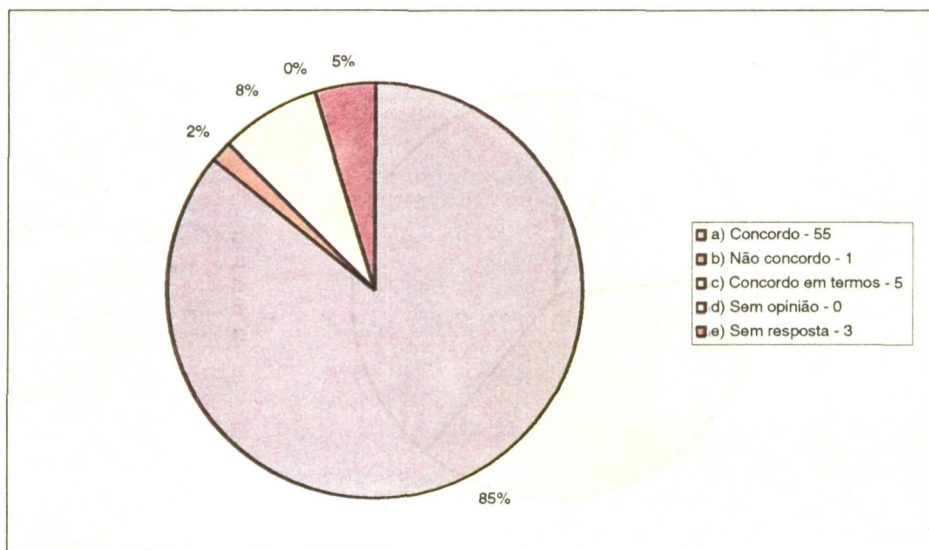
54) O material de consumo e os equipamentos utilizados nos gabinetes são satisfatórios do ponto de vista quantitativo e qualitativo?



55) Os procedimentos e rotinas para solicitação e entrega de material são satisfatórios?

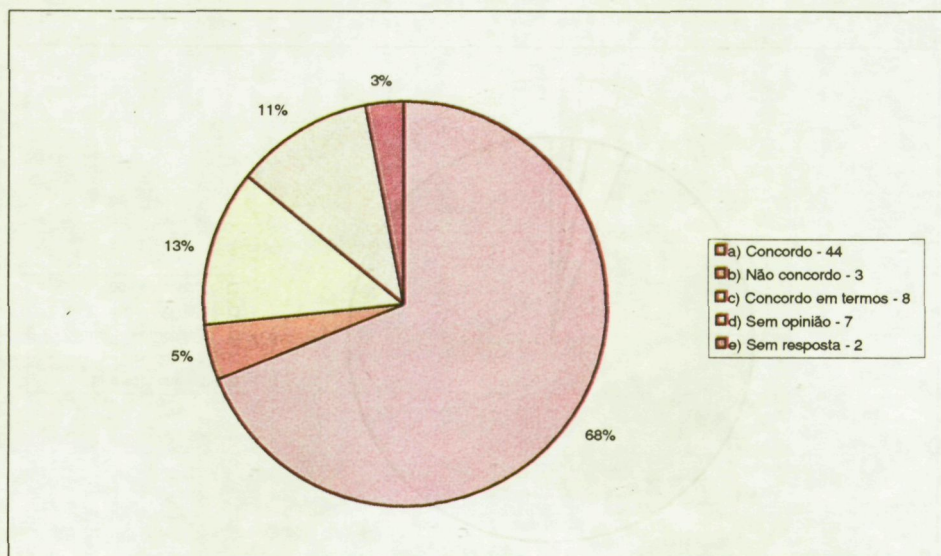


56) A distribuição dos gabinetes deve obedecer a critérios previamente estudados e estabelecidos?

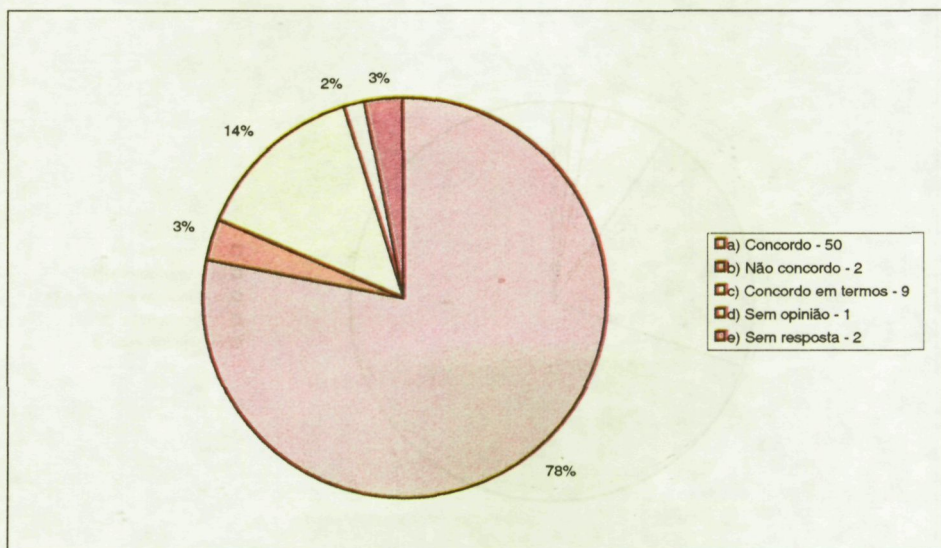




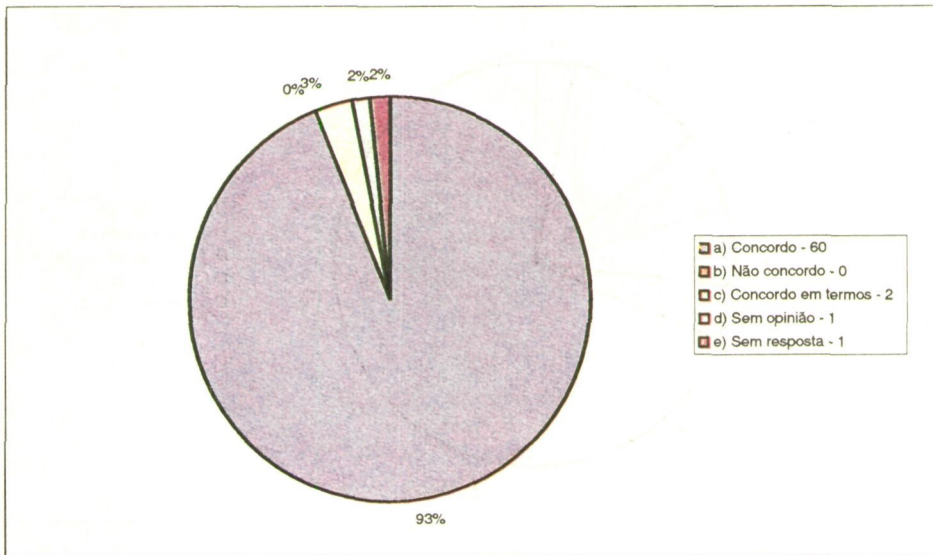
57) Em virtude da expansão dos espaços físicos dos gabinetes dos senadores, as salas extras situadas em outros locais devem ser desocupadas para suprir outras necessidades?



58) Os serviços postos à disposição dos senadores devem ser objeto de normas, quantificando os limites a serem observados?

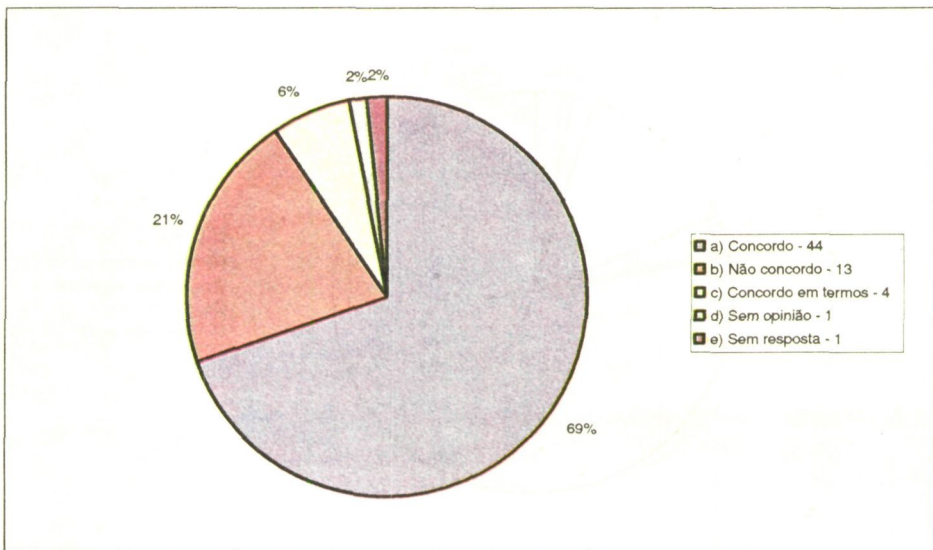


59) A elaboração da proposta orçamentária do Senado deve ser objeto de prévia avaliação qualitativa das compras, obras e serviços que serão realizados no exercício subseqüente?



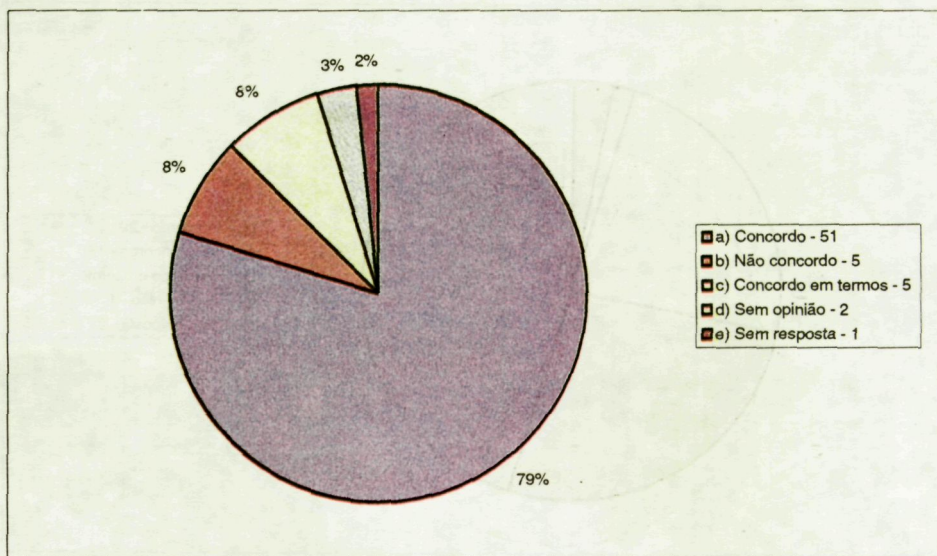
#### IV – PARLAMENTARES

60) Os direitos dos parlamentares devem ser regulamentados pelo Plenário, tais como estabelecimento de cotas, distribuição de imóveis funcionais e outros?

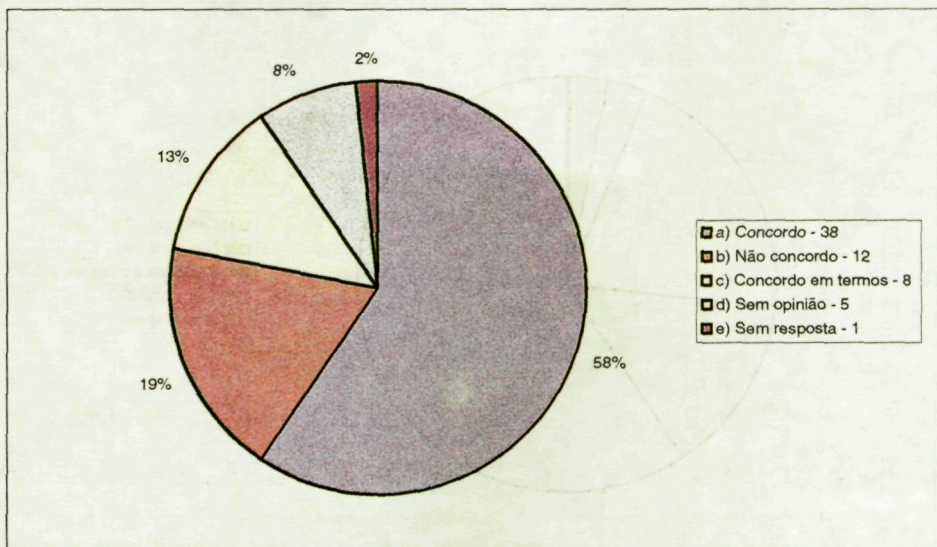




61) Devemos eliminar a imunidade parlamentar a crimes comuns?

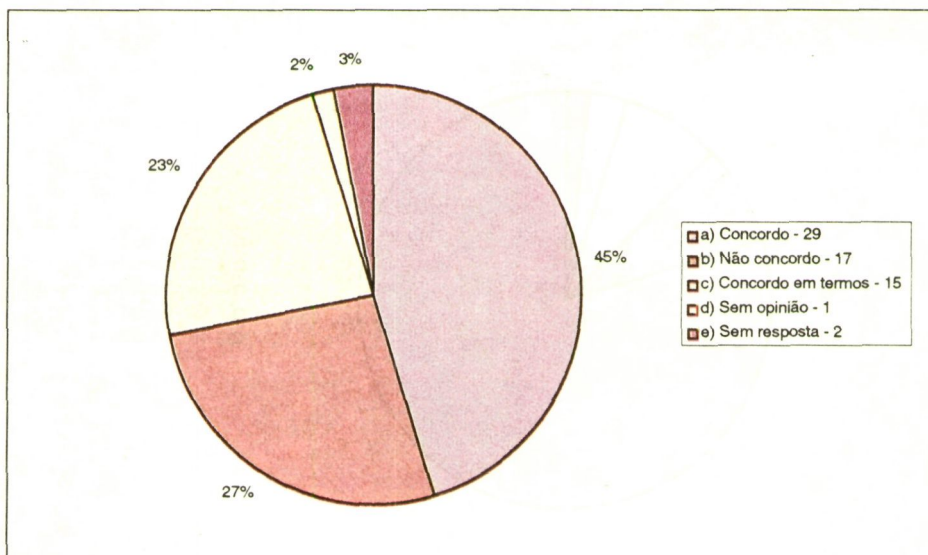


62) Deve haver alteração na legislação para permitir um rito especial para o julgamento de parlamentar?

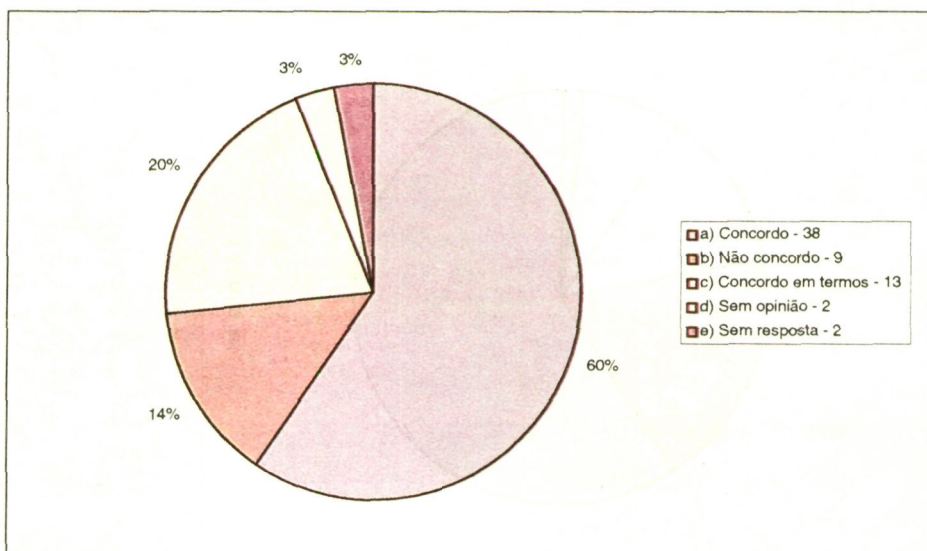




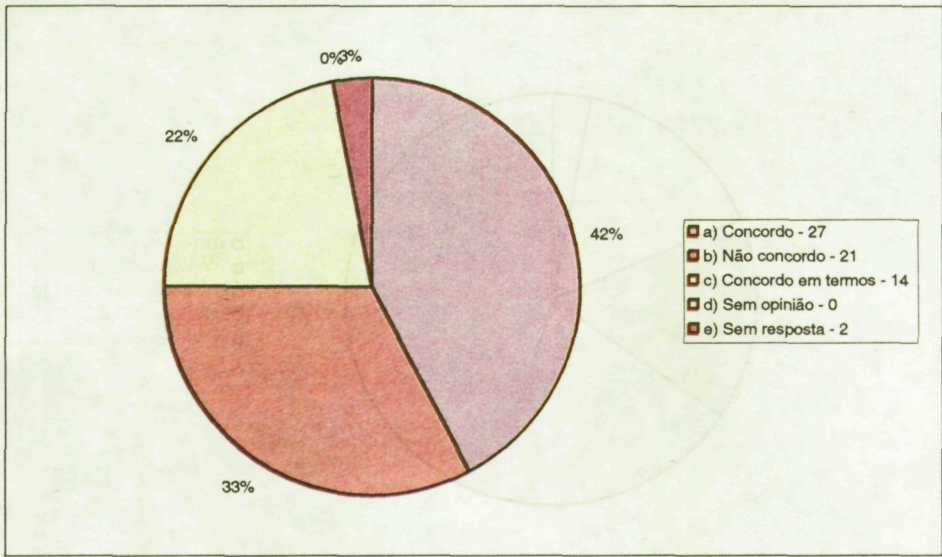
63) Devemos eliminar o sigilo bancário e fiscal de todos os detentores de mandatos eletivos?



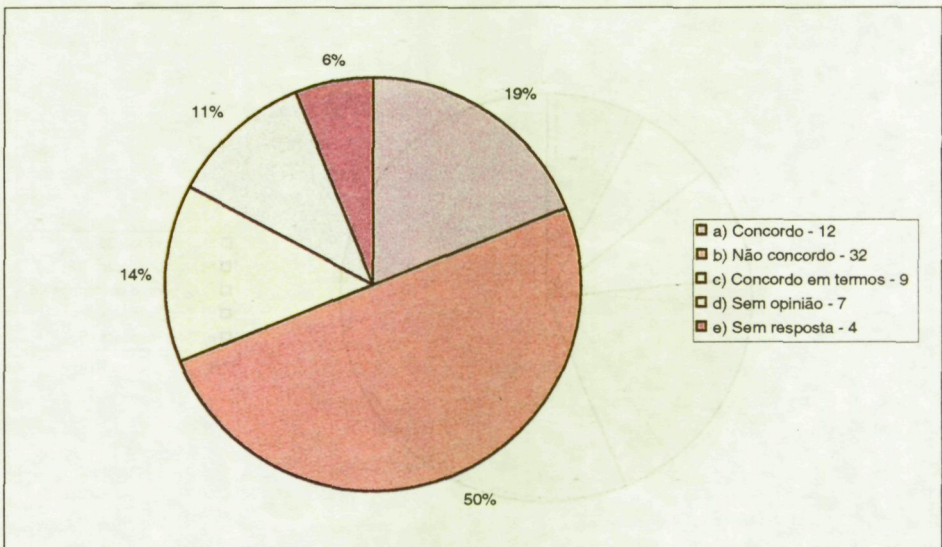
64) Os dispositivos em favor de assiduidade às sessões devem ser mais rigorosos?



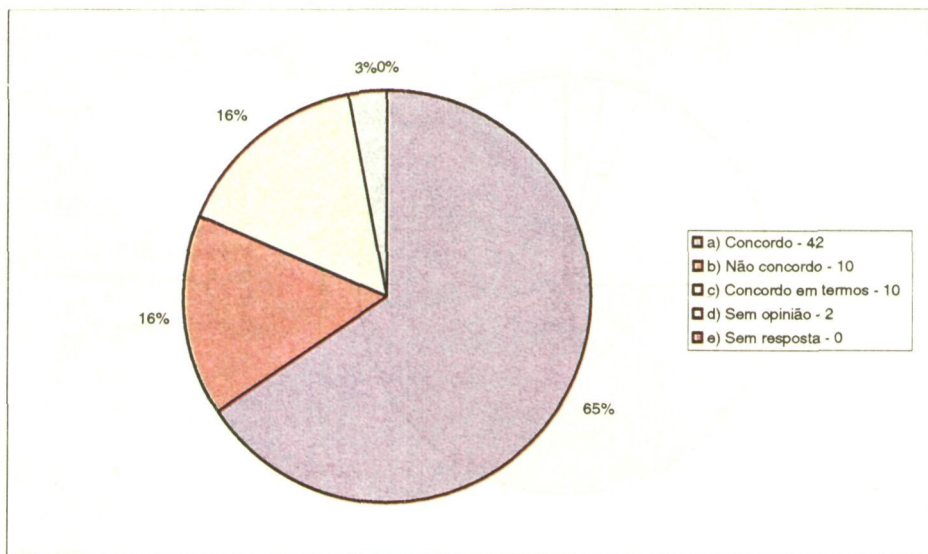
65) Há conveniência em proibir a contratação de parentes dos parlamentares para o *staff* dos gabinetes?



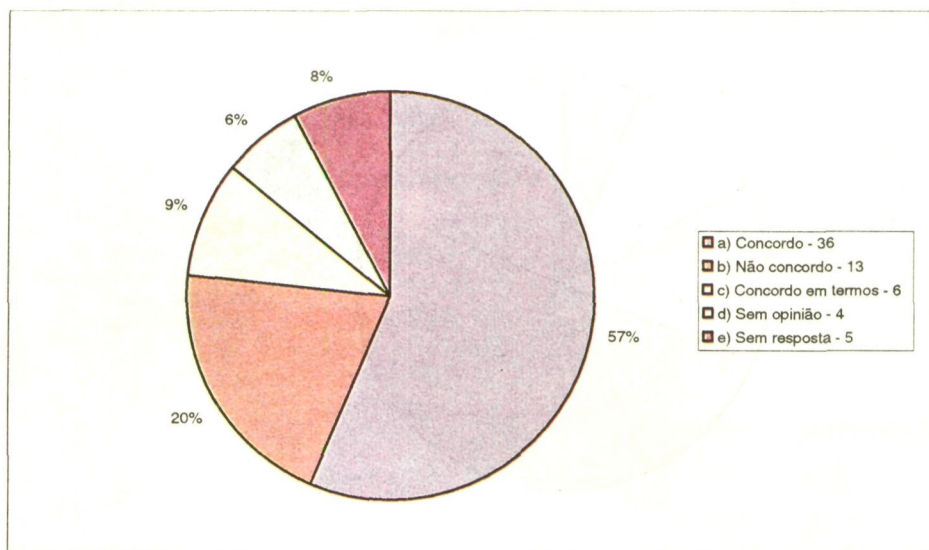
66) É necessário mudar o sistema de fornecimento de passagens aéreas?



67) Devemos restringir as viagens ao exterior a casos especialíssimos e submetê-los à aprovação de comissões temporárias e do Plenário?

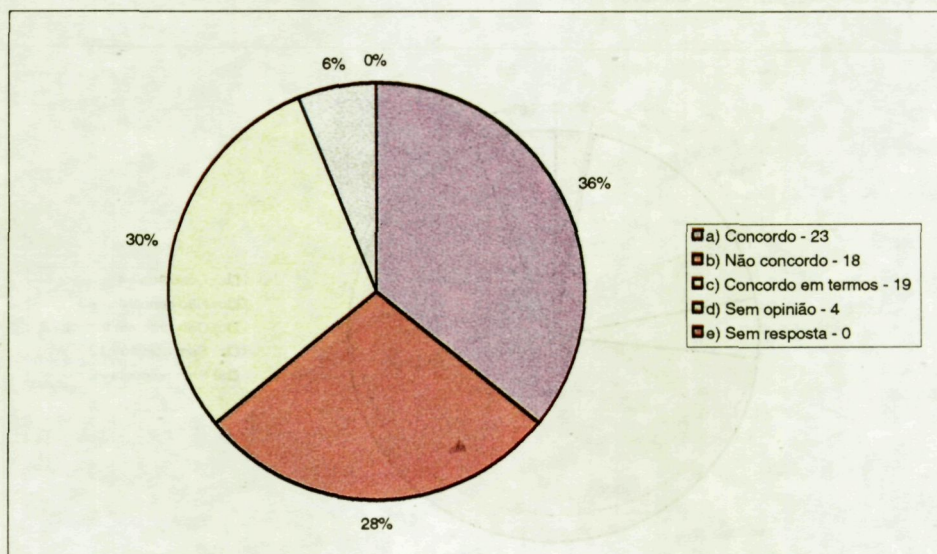


68) Na especificação do uso das passagens aéreas deve ser retirado o trecho via Rio de Janeiro, em se tratando de senadores de outras unidades da Federação?

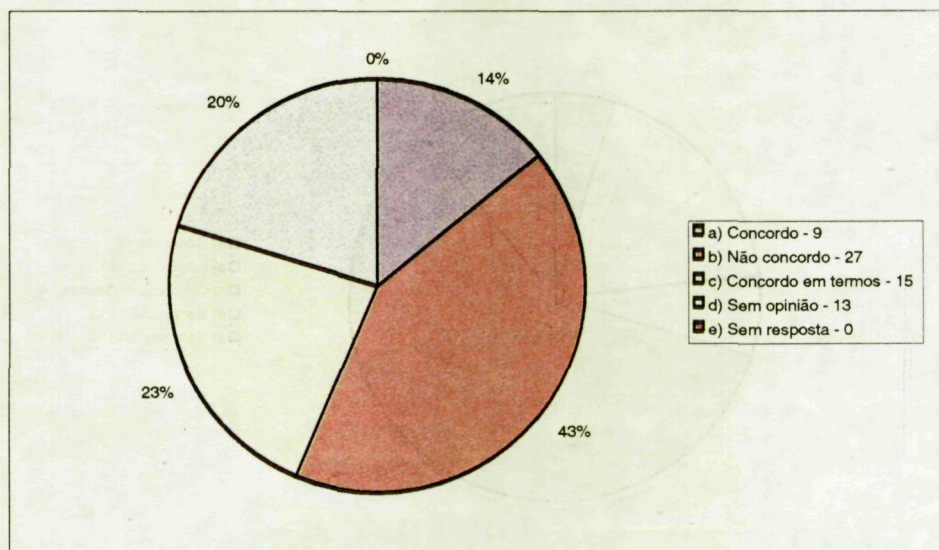




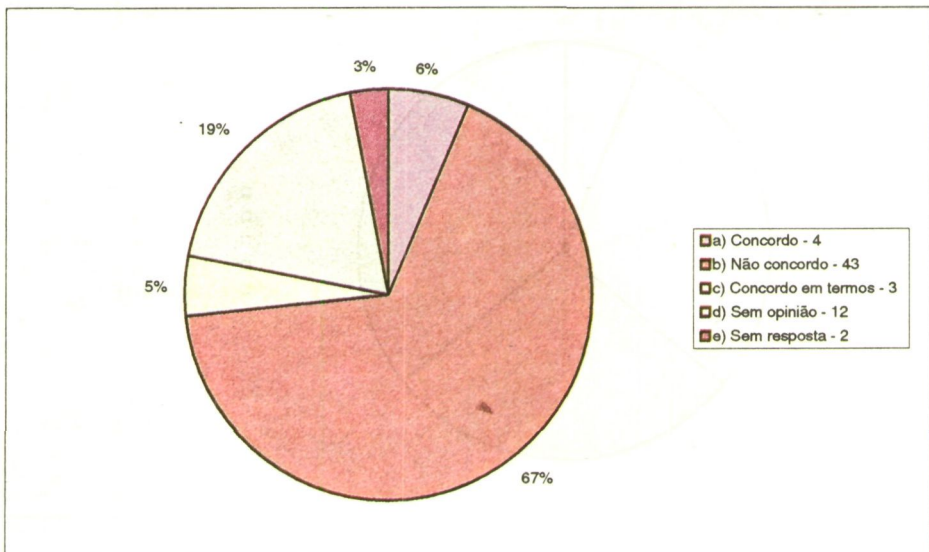
69) A política atualmente adotada para suprir a necessidade de moradia dos senadores em Brasília é adequada?



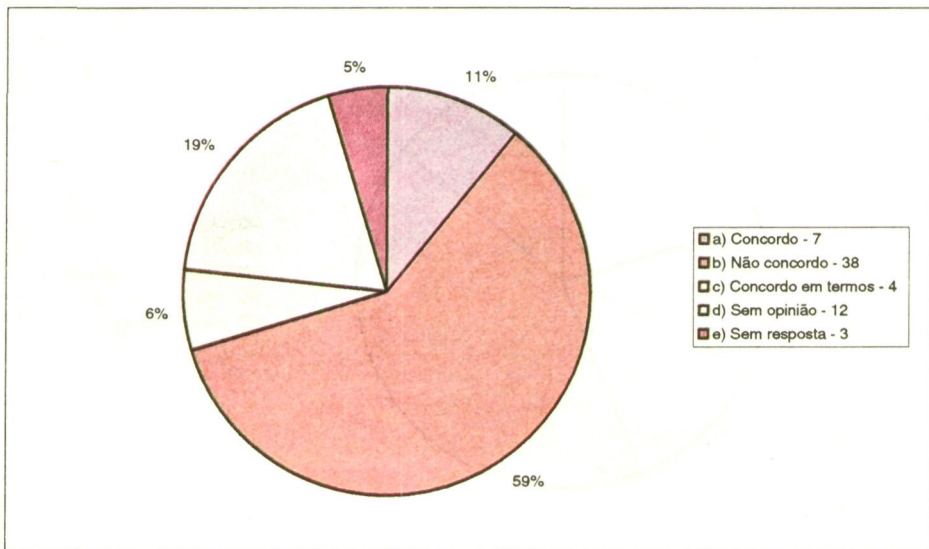
70) A administração e a manutenção dos imóveis funcionais são satisfatórias?



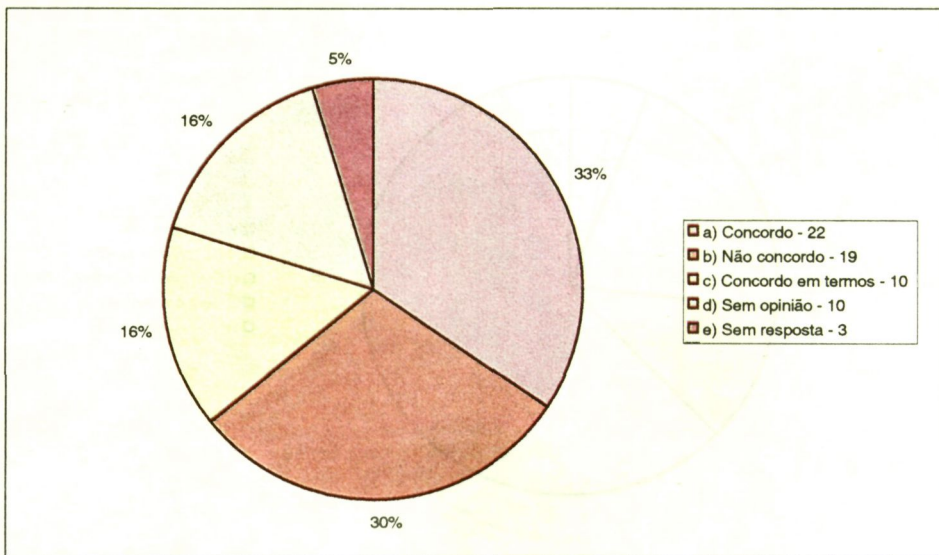
71) A administração dos apartamentos do Senado deve ser entregue ao sucedâneo do DASP – Departamento de Administração Imobiliária – DAI – do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado?



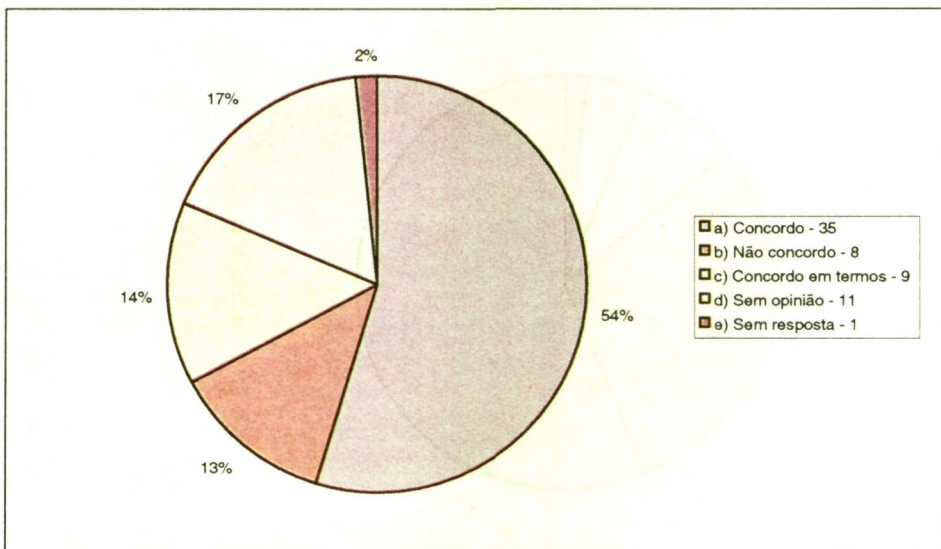
72) Os apartamentos do Senado devem ser entregues ao IPC para administrá-los através de um instrumento jurídico próprio?



73) A política atual para atender a necessidade de segurança dos senadores é adequada?

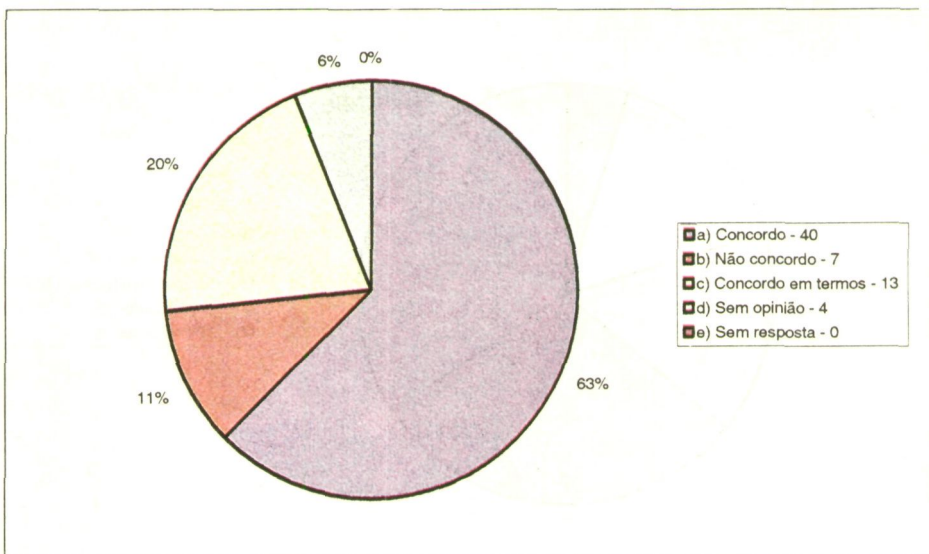


74) A política atual para atender a necessidade de assistência médica dos senadores é adequada?

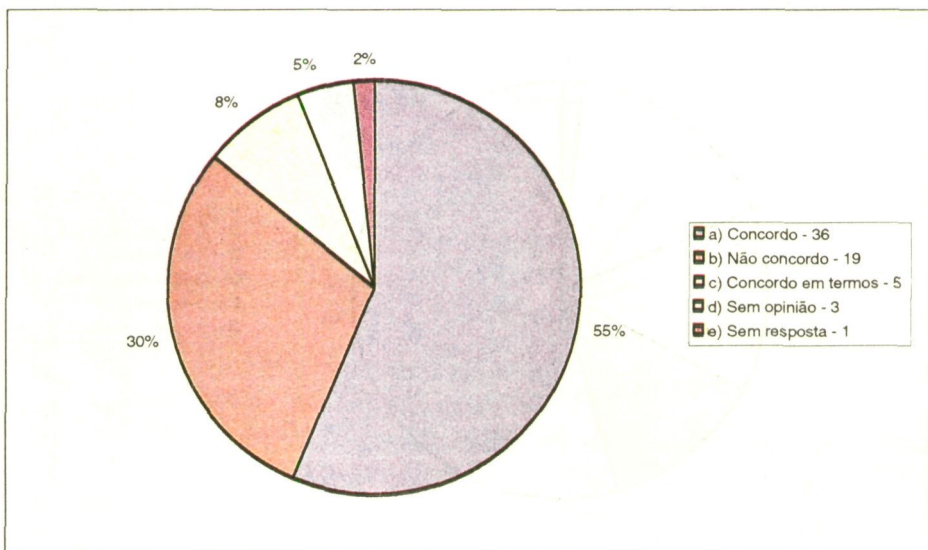




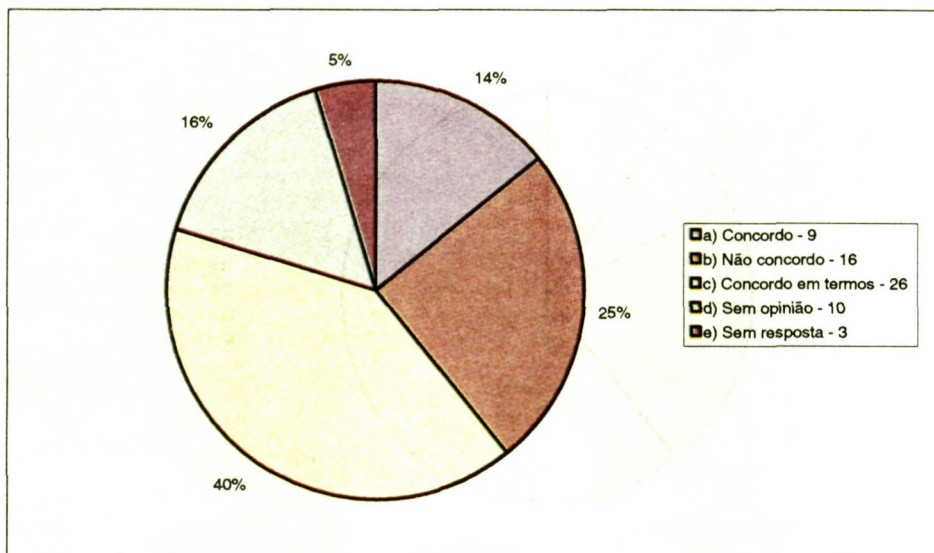
75) O programa *A Voz do Brasil* espelha de forma democrática e abrangente os fatos congressuais do dia?



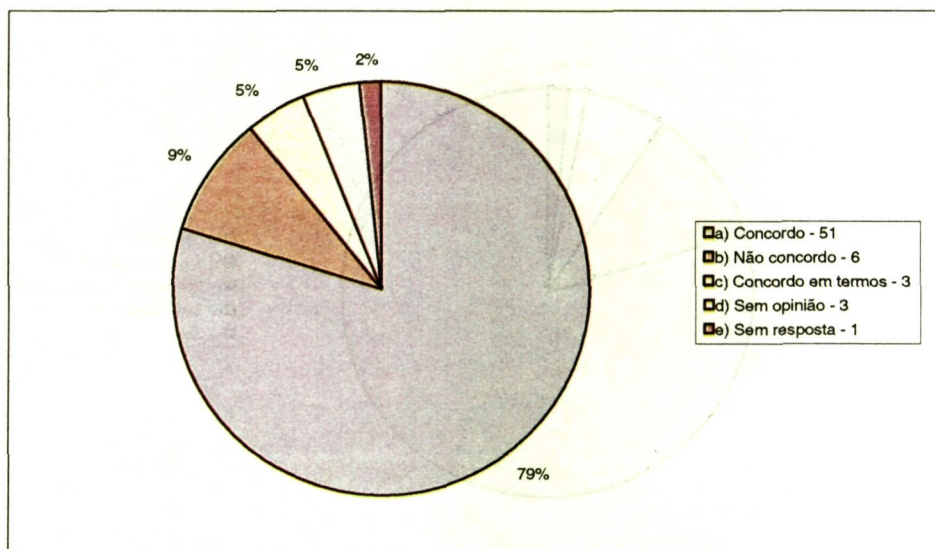
76) É oportuno contratar especialistas em *marketing* institucional para cuidar da imagem da Casa?



77) É desejável reformular integralmente a programação da *A Voz do Brasil*?

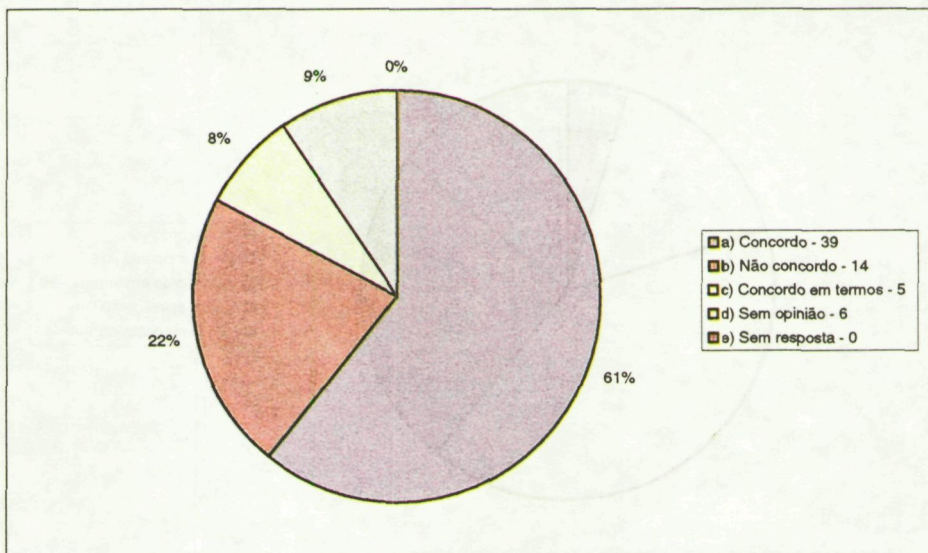


78) O sistema VIP deve gerar imagens do Plenário e Comissões em movimento, ou seja, a câmera não deve permanecer parada numa única posição, como ocorre atualmente?

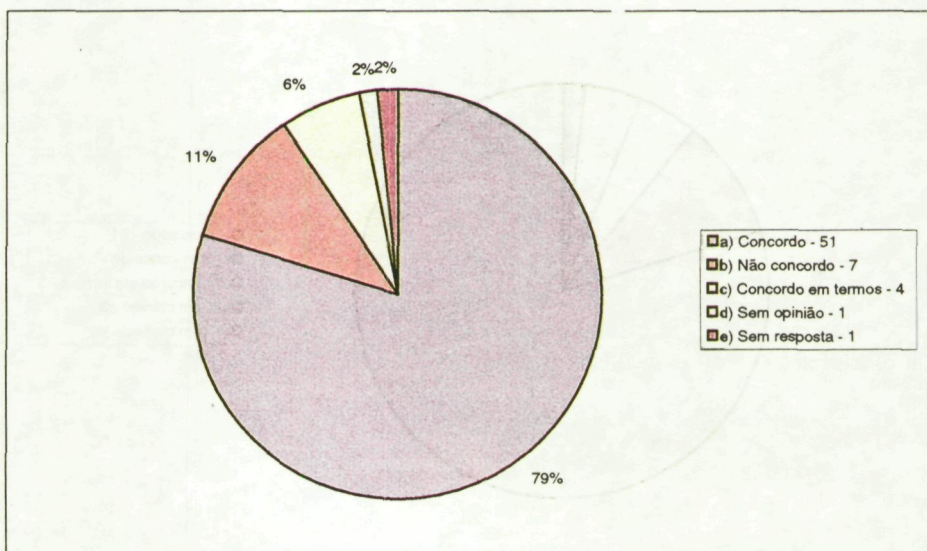




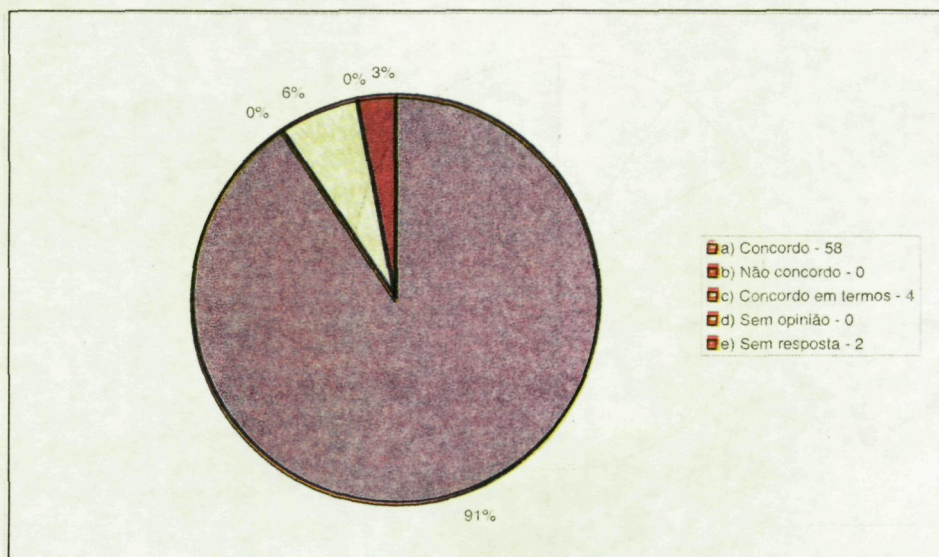
79) É preciso reativar o programa *Minuto do Congresso Nacional*, difundindo nacionalmente os fatos congressuais, conforme feito na Constituinte?



80) Deve-se criar uma comissão de direitos humanos, a exemplo do que ocorre em todos os parlamentos modernos?



81) O Senado precisa implementar uma política atinente a sua imagem, voltada para a divulgação dos fatos que lhe dizem respeito e retificação do noticiamento equivocado ou insidioso?





## ANEXO II

### Projetos de Resolução e outras sugestões apresentadas por senadores, deputados, comissões, funcionários e associações

<p>Senador Pedro Simon</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Submete ao Plenário a realização de obras no edifício do Senado, por via de projeto de resolução acompanhado de projeto arquitetônico, detalhamento dos custos, cronogramas físico e financeiro.</li><li>- Cria um quadro de detalhamento da despesa e execução do orçamento do Senado.</li><li>- Cria uma procuradoria parlamentar do Senado, com a finalidade de promover a defesa da instituição e de seus membros, quando atingidos em sua honra ou imagem.</li><li>- Fixa critérios para utilização do Centro Gráfico do Senado, proibindo a impressão de jornais, cartazes, calendários, cadernos, cartões de gabinete e similares.</li><li>- Apresentação e atualização da declaração de bens e valores de servidores em cargos, emprego ou função do Senado.</li><li>- Cria um centro de memória política do Congresso Nacional.</li><li>- Cria uma comissão permanente de relações com a sociedade.</li><li>- Cria uma ouvidoria-geral no Senado.</li><li>- Fixação de prazos para recebimento de projetos das Casas revisoras (Senado Federal e Câmara dos Deputados) nos períodos próximos ao recesso constitucional.</li><li>- Fixa critérios para viagens de senadores ao exterior.</li><li>- Adoção de um programa pró-adolescente (semelhante ao da Câmara dos Deputados) para suprir a carência dos servidores ocupantes da função de contínuo.</li><li>- Estabelecimento de convênio com órgãos públicos, entidades ou institutos, objetivando o aprimoramento da qualificação técnico-profissional dos servidores do Senado.</li><li>- Reciclagem (leilão/licitação) de todo material tido como inservível ao Senado.</li></ul>
--------------------------------	---

Senador Mauro Benevides	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Altera o Regulamento Administrativo do Senado para assegurar transferência de recursos do Orçamento para o Programa de Assistência em Creches e Pré-Escolas.</li> </ul>
Senador Ney Suassuna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Contratação de serviço especializado em gestão administrativa para atuar em parceria com o Cedesen.</li> <li>– Levantamento dos funcionogramas dos quadros demonstrativos de trabalho, dos fluxogramas e de cada rotina.</li> <li>– Levantamento detalhado e adequação do quadro salarial dos servidores do Senado.</li> <li>– Proibição do deslocamento de servidores originalmente contratados pelo Prodasen para ocuparem funções no Senado.</li> <li>– Proibição de fornecimento mensal de passagem aérea para o Rio de Janeiro a todos os senadores que não o representem.</li> <li>– Revisão da estrutura organizacional, recadastramento do funcionalismo, implantação de sistema de avaliação funcional, reciclagem e educação do servidor e previsão orçamentária a longo prazo.</li> <li>– Reuniões com pauta pré-estabelecida e comunicadas com três dias de antecedência.</li> <li>– Reuniões com duração estipulada.</li> <li>– Observância de normas protocolares para reuniões.</li> <li>– Na hipótese de ausência do titular, a comunicação deverá ser feita em tempo hábil para a convocação do suplente.</li> <li>– Revisão dos mecanismos de verificação do <i>quorum</i>.</li> <li>– Revisão na urgência da alínea <i>a</i> do art 336 do Regimento Interno.</li> <li>– Aumentar o poder terminativo das comissões.</li> <li>– Estímulo à prática das audiências públicas.</li> <li>– Criação do ouvidor do Senado.</li> <li>– Criação de duas comissões mistas permanentes: comissão de triagem e redação e comissão de direitos humanos.</li> <li>– Alteração do funcionamento do Plenário e comissões.</li> <li>– Criação de subcomissões setoriais na área de orçamento.</li> <li>– Alterações na Constituição para disciplinar o uso de medidas provisórias, imunidade parlamentar, recesso parlamentar, planos plurianuais, lei orçamentária determinativa e extinção do TCU.</li> <li>– Extingue a Representação do Senado no Rio de Janeiro.</li> </ul>
Senador Coutinho Jorge	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Altera o Decreto Legislativo nº 7/95, que dispõe sobre a remuneração de membros do Congresso Nacional.</li> <li>– Cria uma comissão de desenvolvimento regional e urbano e do meio ambiente.</li> </ul>



Senador Coutinho Jorge	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acrescenta ao art 91 do Regimento Interno (decisão terminativa) os projetos de decreto legislativo de outorga em renovação de concessões de radiodifusão.</li> <li>– Modifica a tramitação das propostas de emenda à Constituição.</li> </ul>
Senador Beni Veras	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modificação da Resolução nº 93/70, que dispõe sobre a presença dos senadores nos trabalhos do Senado.</li> <li>– Proposta de mandato de dois anos ao diretor-geral, secretário-geral da Mesa, diretor de secretaria e órgãos supervisionados.</li> </ul>
Senador Arlindo Porto	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforma dos regimentos, obediência aos prazos regimentais, controle de qualidade das proposições, calendário de pauta.</li> </ul>
Senador José Roberto Arruda	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Divisão do Regimento Interno em quatro partes.</li> <li>– Realização de sessão ordinária mensal para elaboração de pauta, com a participação de todos os senadores.</li> </ul>
Senador Romero Jucá	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aperfeiçoamento do processo orçamentário, dando às comissões técnicas a atribuição de apreciar matéria orçamentária referente as suas competências.</li> <li>– Descentralizar a apreciação das leis de natureza orçamentária.</li> <li>– Especializar a participação parlamentar no processo orçamentário.</li> <li>– Reduzir o excessivo poder da Comissão Mista de Orçamento.</li> </ul>
Senador Lúcio Alcântara	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Terceirização de serviços estranhos à atividade-fim do Senado.</li> <li>– Redução do número de funções comissionadas do Senado.</li> <li>– Criação de um programa de treinamento e aperfeiçoamento para o servidor do Senado.</li> <li>– Fusão de serviços comuns à Câmara e ao Senado, passando-os para o âmbito do Congresso Nacional.</li> <li>– Criação do cargo de arquivista e realização de concurso público para o seu provimento.</li> <li>– Aumento do número dos cargos comissionados de assessor técnico nos gabinetes dos senadores.</li> <li>– Criação de assessoramento próprio para as presidências das comissões, mediante a criação de cargos de livre provimento.</li> <li>– Revisão da natureza jurídica do Cegraf e Prodasen.</li> <li>– Retirar da Comissão Diretora as tarefas administrativas passíveis de delegação à estrutura burocrática do Senado.</li> <li>– Elaboração de um novo regulamento administrativo do Senado, tendo em vista que o mesmo encontra-se praticamente revogado pelo Regime Jurídico Único.</li> </ul>

Senador Romeu Tuma	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Criação de uma comissão processante permanente, constituída por três servidores de formação jurídica, com mandato bienal e aprovada pela Comissão Diretora, para apuração de irregularidades administrativas.</li> <li>– Realização de estudo no sentido de viabilizar a coordenação do recebimento e da difusão da informação no Senado.</li> </ul>
Senador Jefferson Peres	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Extinção da Representação do Senado no Rio de Janeiro pelo Plenário.</li> <li>– Eliminação do sigilo bancário e fiscal dos parlamentares.</li> <li>– Extinção da imunidade parlamentar para crimes comuns.</li> <li>– Proibição da nomeação de parentes para o gabinete dos senadores.</li> <li>– Eliminação dos repasses de recursos públicos ao IPC.</li> </ul>
Senador Gilberto Miranda	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disciplinar consulta ao TCU.</li> </ul>
Senador Júlio Campos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Altera a Resolução nº 58/72, criando uma escola superior de política.</li> </ul>
Senador Antonio Carlos Magalhães	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Altera o § 1º do art. 13 da Resolução nº 93/70, que dispõe sobre ausência dos senadores nos trabalhos do Senado.</li> </ul>
Deputado Michel Temer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Proposta de emenda à Constituição, restringindo a utilização de medidas provisórias.</li> </ul>
Comissão Diretora	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acrescenta dois cargos de secretário parlamentar em gabinete de senador eleito.</li> <li>– Dá aos motoristas lotados em gabinetes de senadores, lideranças e membros da Comissão Diretora função gratificada.</li> </ul>
Comissão Parlamentar destinada a oferecer à Mesa estudos e sugestões objetivando o aperfeiçoamento dos trabalhos administrativos e legislativos da Câmara dos Deputados, 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Extinção do Colégio de Líderes e supressão de suas funções regimentais.</li> <li>– Tramitação das matérias pelas comissões de mérito antes das comissões de Justiça e Finanças.</li> <li>– Vedação de investidura em qualquer cargo aos parentes consanguíneos até o 3º grau (dos parlamentares).</li> <li>– Criação de subcomissão permanente na Comissão de Relações Exteriores para relacionamento com Portugal e países de língua portuguesa.</li> <li>– Agenda de trinta dias e programação quinzenal de matérias para apreciação pelo Plenário.</li> <li>– Comissão de triagem de propostas.</li> <li>– Instituição de procedimento abreviado para apreciação de matérias incontroversas, tendo como referência o sentido do parecer.</li> </ul>



Washington Mello, jornalista	– Propõe a realização de encontro dos chefes de gabinete e dos assessores técnicos dos senadores.
João Orlando Barbosa Gonçalves, ex-diretor de Comunicação Social do Senado	– Controle eficiente dos jornalistas credenciados no Congresso. – Transmissão, por TV a cabo, das sessões das Comissões e do Plenário.
Raimundo Carreiro, secretário-geral da Mesa	– Extinção da Secretaria Legislativa.
José Vicente dos Santos, chefe de gabinete	– Criação de uma escola superior do Senado Federal, para prestar cursos de pós-graduação e especialização afetos ao Poder Legislativo.
Francisco Sampaio de Carvalho e Francisco José dos Santos Braga, consultores	– Projeto de modernização do Senado.
Fernando José Baltar da Rocha, consultor-geral de orçamentos	– Alteração na estrutura da Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização. – Alterações no prazo e na tramitação da LDO e da Lei Orçamentária Anual e do período do exercício financeiro. – Acesso irrestrito de parlamentares e técnicos aos bancos de informática. – Definição de lotação ideal de cada órgão do Senado. – Estabelecimento de horário mínimo de trabalho. – Impedimento de desvio de função. – Melhoria da relação entre o Prodasen e os usuários.
Sônia de Andrade Peixoto, diretora da Subsecretaria de Comissões do Senado	– Criação de uma secretaria das comissões, suas atribuições, lotação ideal e nova distribuição de funções comissionadas.
Beatriz Mendonça Lacerda, funcionária	– Reeleição de presidente do Senado e presidente de comissão permanente. – Dotar cada partido com representação mínima de três senadores nas comissões permanentes de verba para organização de assessoria técnica própria. – Contratação de assessor técnico e secretário parlamentar para os presidentes das comissões permanentes. – Alteração no sistema de provimento dos gabinetes. Alteração na forma de provimento das presidências das comissões permanentes. Alteração do <i>quorum</i> mínimo para deliberação. Adoção de mecanismos que garantam a boa qualidade das proposições legislativas.

Documento Consulplan – Consultoria, Planejamento e Participações	– Criação de uma ouvidoria do Congresso.
Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior.	– Desmembramento da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática e criação da Comissão de Ciência e Tecnologia.

**Grupo de Reforma  
e Modernização do Senado Federal**

Senador Renan Calheiros - *Coordenador*

Senador Ney Suassuna

Senador Luiz Alberto de Oliveira

**5 – SEMINÁRIO**

**A CRISE DO PARLAMENTO NO MUNDO:  
DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

Palestrantes:

Argelina Figueiredo (UNICAMP)

Roberto Romano (UNICAMP)

Walder de Góes (UnB)



## É preciso equipar-se

Com este seminário, programado para um debate sobre a crise dos parlamentos, encerramos o trabalho do Grupo de Reforma e Modernização do Senado, a primeira etapa de um processo de reformas administrativas e políticas. Com as presenças do senador José Sarney e de muitos formadores de opinião e a participação dos professores Argelina Figueiredo, Roberto Romano e Walder de Góes, este foi um dos nossos melhores momentos.

Ao final desta etapa, entre outros bons resultados, creio que conseguimos consolidar a crença que a instituição legislativa está efetivamente em crise em todo o mundo, confusa diante de tantas transformações políticas, geopolíticas, militares, econômicas, institucionais; uma crise que no Brasil tem também outras causas, contra as quais começamos a lutar.

Entre as causas externas, decorrentes de uma espantosa evolução tecnológica, a interatividade é a que mais modificações provocará na instituição legislativa. Hoje, quase instantaneamente, pode-se aferir as vontades das sociedades, em suas partes e em seu todo; em minutos, apura-se os desejos de um povo, até os seus mais íntimos, sem interferências, sem fraudes, sem crises, a um custo residual.

Está tudo bem enquanto as maravilhas desta tecnologia são usadas pelas empresas privadas para descobrir o que quer o mercado consumidor. Eu começo a ficar preocupado é com o fascínio que a tecnologia da interação está exercendo no setor público, isso em todo mundo. Com a possibilidade de terem respostas instantâneas para questões de toda ordem, muitos governos, ainda que rigorosamente democráticos, sentir-se-ão tentados a optar por consultas diretas, dando um *by pass* nas instâncias políticas pelas quais constitucionalmente passam as manifestações da vontade popular.

Essa sensação de inutilidade tende a ser reforçada pelo ritmo cada vez mais veloz da cobertura jornalística na mídia eletrônica. Em contrapartida ao ininterrupto bombardeio de informações via satélite sofrido diariamente pelo cidadão, a sua capacidade de concentração, análise e julgamento se enfraque-



cem. A apreensão da realidade acaba sendo tumultuada pelas imagens e sons desconexos e fragmentados.

Por outro lado, a agenda de discussão dos problemas e das políticas que a sociedade considera relevantes está sendo pautada pela cadência nervosa da imprensa e não por suas necessidades reais.

Autoridades e cidadãos comuns não estão conseguindo demorar-se por muito tempo sobre qualquer questão. A substância do debate eleitoral e das políticas públicas tem sido frequentemente trocada pelos efeitos especiais dos eventos da mídia. A ordem parece ser a de não cansar o telespectador com detalhes inúteis e complexidades desnecessárias, algo como não esquentar a mensagem, como aconselhava McLuhan. Alguns jornais já se renderam a essa tendência, produzindo edições cada vez mais coloridas, com textos superficiais, substituindo o complicado jogo de interesses políticos, econômicos e estratégicos pela glamurização do poder

Com seus métodos próprios de conduzir as ações políticas, envolvendo-se em longas e complicadas negociações, o que é da natureza de qualquer parlamento, o Legislativo não é exatamente um poder glamurizado. A sua lógica não é a lógica comum.

Estou certo que logo o próprio sistema representativo estará sendo questionado. Com a consolidação deste hábito interativo e com canais abertos para qualquer consulta, que podem vir a ser até diárias, as representações da sociedade em todos os seus níveis poderão ser consideradas descartáveis. Da mesma forma que as linhas 0800 vão acabar com os institutos de pesquisa, elas podem dar motivo a que venham questionar a utilidade dos congressos, das assembléias e das câmaras.

A todos que vierem a ler esta separata, gostaria que incorporassem esta reflexão: a crise que atormenta os parlamentos em todo o mundo acabará por criar problemas para o sistema representativo. Afinal, se os governos podem interagir direto com os povos, para que servem os parlamentos em sua forma tradicional?

Dentro deste novo cenário tecnológico, pode parecer lógico questionar-se o valor das instâncias históricas da representação, mas é perigoso para a democracia substituir-se os parlamentos pelas vias da interação instantânea. Sem os parlamentos, onde é que serão travados os embates naturais de uma vida democrática? Sem os plenários pluralistas, onde é que serão resolvidos os conflitos das partes que compõe a sociedade? Certamente nas ruas e à bala.

O caminho para enfrentar este questionamento, que a mim parece inevitável, começa por adotarmos as propostas consubstanciadas no relatório do Grupo de Reforma e Modernização do Senado. Ele não é o trabalho definitivo sobre o parlamento neste difícil final do século, mas sugere medidas que vão alavancar o nosso Senado para um excelente desempenho administrativo, legislativo e político, colocando-o em condições de inteligência, competência e operacionalidade para enfrentar os questionamentos que estão chegando.

Como a crise não é só do Senado, mas de todos os parlamentos, queremos levar este espírito reformista a todas as Assembléias Legislativas, a todas as Câmaras Municipais e aos Parlamentos do mundo inteiro. Começamos pela América Latina, por Cartagena, onde, há dias, o relatório do Grupo foi debatido pelo presidente do Senado, senador José Sarney, em um encontro promovido pelo Congresso Nacional da Colômbia. Outro sonho possível é fazer com que desse espírito nasça a realidade de uma escola de altos estudos parlamentares.

Quanto as causas internas da crise, o primeiro diagnóstico é o que todo mundo parece saber: o Parlamento brasileiro não tem acompanhado o ritmo da sociedade. Perdido entre as contradições e os conflitos de uma Constituição parlamentarista e um Governo presidencialista, regido por normas ultrapassadas pela dinâmica legislativa, sustentado por uma estrutura anacrônica e por uma burocracia que perdeu o compromisso com o entusiasmo, o Parlamento tem, isto sim, fornecido motivos para que o acusem de atrapalhar o desenvolvimento, ora por criar regras restritivas, ora por criar normas absurdas, ora por não criar nada e quase sempre por não estar em sintonia com o que se passa no Brasil real.

Em um trabalho recente do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, mais uma vez a baixa produtividade do Parlamento foi responsabilizada por situações dramáticas que atormentam a vida dos brasileiros: 80% dos juízes culpam a obsolescência da legislação pelas dificuldades em se realizar justiça, ou seja, culpam o Congresso Nacional por não exercer como deveria a sua função de legislador. Por este raciocínio, que tem alguma lógica, o Congresso tem a sua parcela de culpa pelos códigos ultrapassados e ineficientes.

Acostumado a lidar quase que exclusivamente com questões políticas, sinto que o Congresso ainda não conseguiu acostumar-se com as dificuldades e as sutilezas dos assuntos de natureza econômica que lotam todas as suas agendas. O que se percebe é que o Congresso está vivendo uma fase de transição entre o fim do discurso ideológico fácil e sem maiores responsabi-

lidades para o começo de um período onde as abstrações conceituais são necessariamente substituídas por abordagens objetivas e compatíveis com a complexidade dos fatos econômicos.

Este novo período da história exige parlamentares atentos, disciplinados e competentes, tanto quanto estruturas adequadas para suportar a demanda por tanta complexidade. É preciso, pois, equipar-se. Aqui no Senado, nós já estamos entrando na segunda etapa deste processo inevitável de modernização: começamos a implementar as reformas e a nos preparar para o grande desafio de adaptar a produção legislativa, a missão de fiscalizar e o sistema representativo aos processos e hábitos impostos pelas transformações por que passa o mundo, especialmente no campo tecnológico.

**Senador Renan Calheiros**  
*Coordenador*

*Íntegra do Seminário A Crise do Parlamento no Mundo: Desafios e Oportunidades, realizado em 25 ABR 95.*

**Sr. Coordenador do Grupo de Reforma e Modernização do Senado Federal (Renan Calheiros)** – Declaro aberta a reunião, convidando para compor a Mesa o presidente, senador José Sarney, o primeiro vice-presidente, senador Teotônio Vilela Filho, o primeiro-secretário, senador Odacir Soares, o ministro do Tribunal de Contas da União, Carlos Átila, bem como os palestrantes, professora Argelina Figueiredo, da UNICAMP e do CEBRAP, e os professores Roberto Romano, da UNICAMP, e Walder de Góes, da UnB.

Senhor presidente José Sarney, senhores senadores Teotônio Vilela Filho e Odacir Soares, ministro Carlos Átila, senhores palestrantes, esta é uma nova etapa do Grupo de Trabalho que vai propor a reforma e modernização do Senado Federal.

O presidente José Sarney tem sido o entusiasta desta reforma e desta modernização, captando a pressão da sociedade, queimando etapas, mobilizando todos os senhores senadores, sem exceção, e os diretores da Casa, tanto da área legislativa quanto da área administrativa. O presidente José Sarney, a Mesa do Senado Federal, o senador Teotônio Vilela, 1º vice-presidente, todos temos procurado buscar caminhos para que o Senado Federal, na prática, exerça na plenitude a sua missão institucional e constitucional.

Apesar das dificuldades que o Regimento Interno impõe no sentido de alongar o processo legislativo, apesar do acúmulo de matérias na pauta, apesar das edições e reedições sucessivas de medidas provisórias – o que tumultua, sobremaneira, o processo de discussão e feitura das leis –, o Senado Federal, na prática, tem procurado trabalhar, votar, produzir e, sobretudo, fazer a sua própria reforma.

Informo aos senhores participantes deste seminário que o Grupo de Reforma e Modernização inverteu o processo de andamento normal da reforma. Apresentaríamos um relatório ao final de sessenta dias e, em função da urgência de implementarmos esta reforma, antecipamos o relatório, definimos a contratação da Fundação Getúlio Vargas e a constituição de uma Assessoria Especial de Modernização, ligada a Presidência do Senado. Essas irão

formular e apresentar as versões finais das propostas definitivas de modernização do Senado Federal.

A Comissão Diretora implementará as medidas necessárias à concretização das propostas, dando sequência àquilo que todos, no Senado Federal, desejamos.

Com a palavra o presidente José Sarney.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Como presidente do Senado Federal, agradeço a presença de todos, especialmente a aceitação do convite feito à professora Argelina Figueiredo e aos professores Roberto Romano e Walder de Góes, para que aqui participassem deste Seminário, no qual faremos reflexões sobre os novos rumos do Parlamento em virtude da crise que atinge a instituição parlamentar em todo o mundo.

Quero também agradecer, em nome da Comissão Diretora e de todos os senhores senadores, ao senador Renan Calheiros, pela dedicação, eficiência e competência com que tem dirigido o Grupo de Trabalho de Modernização do Senado Federal, com a discussão e reflexão sobre esses temas tão atuais para os Parlamentos de todo o mundo.

Os nossos três convidados são pessoas conhecidas no País inteiro que se dedicam ao estudo da Ciência Política. Portanto, recebemo-los nesta Casa, acatando suas participações como uma valiosa contribuição aos nossos trabalhos.

Recordo-me que, em 1972, logo que aqui cheguei, também criamos uma Comissão de Modernização do Senado Federal. Naquele tempo, promovi um seminário para discutir as idéias políticas da época que se referiam às concepções básicas da transição democrática, da chamada descompressão.

Convidamos os professores Samuel Huntington (de Harvard), Octávio Gouvêa de Bulhões, Wanderley Guilherme e Mário Henrique Simonsen e, à época, publicamos um trabalho que acredito tenha sido importante sob o ponto de vista doutrinário, para que a abertura democrática se processasse, a então chamada descompressão.

Neste instante, com a dinâmica que experimentamos no mundo inteiro, estamos percebendo que a crise dos parlamentos é absolutamente outra. Já atravessamos o gargalo democrático brasileiro; hoje, temos uma sociedade democrática consolidada, talvez um processo que outros países não tenham ainda ultrapassado nem vivido. O que preocupa o Parlamento é sobretudo uma indagação a que iremos submeter os nossos convidados. Trata-se do problema da legitimidade concorrente que o Parlamento passa a enfrentar



nos tempos atuais. Essa crise não é só nossa; ela é uma característica presente nos parlamentos do mundo inteiro.

Creio que o Muro de Berlim não caiu somente sobre o mundo socialista, mas também em cima da democracia representativa, pois, hoje, a velocidade extraordinária com que circulam as informações, ficando à disposição imediata de toda a sociedade, agregou à imprensa um poder político.

Por outro lado, as associações que se formaram, de toda natureza, dentro da sociedade organizada e democrática, agregaram poder político semelhante ao da imprensa, de grandes proporções, capaz de viabilizar ou não os projetos governamentais que não estejam de acordo com os anseios populares, colocando em xeque a representatividade dos parlamentos. E esse poder agregado através de pesquisa de opinião pública, que se repete no dia a dia, dá origem à legitimidade concorrente, que emana do povo, obrigando os parlamentos a repensar a legitimidade incontestável e incontestável das urnas.

Diariamente, a legitimidade das urnas é reavaliada através desses poderosos e velozes instrumentos de aferição da vontade popular. Daí, os parlamentos modernos precisam atender, no mínimo, a dois postulados maiores da democracia participativa: a sintonia com a opinião pública e a rapidez de decisões. O objetivo central da modernização é levar o parlamento a atender a esses dois requisitos, tornando-o operativo, sincronizado com as transformações sociais e afinado pelo diapásão do povo que representa.

**Sr. Coordenador (Renan Calheiros)** – Com a palavra a professora Argelina Figueiredo.

**Sr<sup>a</sup> Argelina Figueiredo** – Estamos testemunhando, de fato, mudanças na democracia representativa nos últimos tempos. O que atualmente é identificado como uma crise de representação pode ser visto como uma metamorfose do sistema representativo. A democracia parlamentar do século XIX, quando o controle do governo passou das mãos do monarca às do parlamento, deu lugar, no século XX, ao governo dos partidos. Hoje, no que se pode chamar de democracia de opinião, os vínculos e as lealdades partidárias afrouxaram-se, aumentando o peso do representante individual, que passou a ter vínculos e controles diretos do eleitorado.

Essas mudanças podem ser observadas nos legislativos em geral, mas principalmente a própria figura do Executivo, particularmente aqueles eleitos diretamente – uma tendência predominante na maioria dos sistemas políticos hoje – vem assumindo uma importância cada vez maior. A complexidade dos problemas que são objeto de decisão governamental e a consequente ne-

cessidade de fundamentos técnicos para a sua solução reforçam ainda mais o papel do Executivo no processo de tomada de decisões.

Tudo isto tem levado analistas e mesmo políticos a relegar o Legislativo à função de mero órgão fiscalizador das ações do Executivo, destituído, portanto, de qualquer papel positivo nas decisões sobre políticas públicas. Dificilmente pode-se falar no funcionamento efetivo de um sistema representativo de governo sem o concurso ativo do Legislativo nas políticas de governo.

O Congresso brasileiro tem falhado em mostrar um desempenho autônomo na produção das políticas públicas no período recente e, por outro lado, também em construir maiorias consistentes em apoio a um programa de políticas governamentais.

De uma maneira geral, as causas desse fracasso e as suas consequências para o desempenho do sistema político como um todo são atribuídas à forma presidencialista de governo, ao sistema proporcional de representação e à natureza do sistema partidário.

Nas pesquisas que estamos desenvolvendo, procuramos mostrar que outros fatores afetam de forma mais direta a capacidade de o Congresso operar de forma a atingir esses objetivos. Esses fatores, também de ordem institucional, são os seguintes: as normas constitucionais que definem as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, garantindo a este último um papel predominante no processo legislativo, e a forma centralizada de organização dos trabalhos legislativos.

Os problemas que aparecem como as principais causas do mal funcionamento do Congresso – absentéismo e falta de informação com que as decisões são tomadas – são, no nosso entender, consequências da existência de regras institucionais que conferem ao Executivo o poder de comandar o processo legislativo, estreitando em muito a margem de atuação autônoma do Congresso, e de um padrão organizativo no interior deste, que aliena a maioria dos parlamentares do processo decisório.

Os autores de um amplo e sistemático estudo comparativo sobre regimes com presidentes eleitos argumentam que essa forma de governo, aliada à representação proporcional, tem, em tese, maior potencial de maximizar através de eleições os objetivos de eficiência e representatividade.

Mostram, contudo, que a capacidade de um sistema político atingir esses objetivos, assim como a sua própria estabilidade, depende de forma crucial do equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo. Regimes presi-

denciais em que os presidentes têm excessivos poderes legislativos são problemáticos, concluem esses autores. Nesses casos, as assembleias – que representam a totalidade e a diversidade de forças e interesses da sociedade – perdem sua capacidade de articular acordos de conflitos e estabelecer compromissos sobre políticas a serem implementadas.

Mais do que isto, os autores desse estudo sugerem que o excessivo poder legislativo do presidente tem efeitos sobre a própria natureza do sistema partidário. De uma maneira geral, esses poderes presidenciais emergem em sistemas dominados por interesses localistas e, ao manter o Congresso como uma instituição pouco efetiva de tomada de decisões nacionais, tendem a reforçar esses interesses constituindo um obstáculo adicional ao próprio fortalecimento dos partidos.

A Constituição de 1988, no que diz respeito ao Poder Legislativo, estabeleceu dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, de certa forma, contraditórios de medidas. De um lado, estabeleceu medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando os poderes dele subtraídos durante o período autoritário. De outro lado, manteve os poderes legislativos com os quais o Executivo foi dotado ao longo do período autoritário, e que lhe permitiam dirigir o processo legislativo. Enquanto se enfatiza as medidas que fortalecem o Poder Legislativo, medidas vistas por muitos como o germe da atual crise de governabilidade. É pouco notada a continuidade legal que permite ao Executivo tornar-se o principal legislador de *jure et de facto*. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo.

O Executivo conta com mecanismos institucionais que lhe permitem determinar a agenda do Legislativo, definindo o ritmo e o conteúdo da produção legal. As medidas provisórias são o mais poderoso instrumento legislativo conferido ao Executivo. Os custos de rejeição de uma MP são altos, quer por exigirem maioria qualificada, quer pelas regulamentações decorrentes de sua rejeição. Em casos mais polêmicos, o Executivo pode recorrer à obstrução seguida de reedição. O custo da formação da maioria recai sobre a oposição.

O presidente detém a iniciativa exclusiva de apresentação de projetos, especialmente em matérias orçamentárias, e pode determinar unilateralmente, através do pedido de urgência, o prazo de apreciação de seus projetos. Esse último dispositivo tem sido pouco utilizado, pois as medidas provisórias o tornam quase dispensável.

O impacto das prerrogativas constitucionais do Executivo sobre a natureza da legislação produzida entre 1989 e 1993 é evidente. Das 1.147 leis

sancionadas nesse período, cerca de 16% são originárias de medidas provisórias. Os projetos referentes a matérias orçamentárias, especialmente os pedidos de créditos adicionais ao orçamento vigente, respondem pela metade do total de leis do período. As leis que regulam a Administração Pública, também prerrogativa constitucional do Executivo, compreendem cerca de 10% das leis sancionadas no período. No total, o Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, é responsável pela iniciativa de cerca de 80% das leis sancionadas. Nas áreas em que a iniciativa desses dois Poderes é concorrente, o Executivo também predomina.

O Legislativo apresentou apenas 11% dos projetos que foram transformados em leis: 84 projetos da Câmara e 47 do Senado. O Legislativo enfrenta obstáculos para concluir a tramitação de seus próprios projetos, sendo que grande número deles, aprovados pela Câmara, encontram dificuldades no Senado. É insignificante o número de projetos do Executivo rejeitados em plenário.

O conteúdo das leis sancionadas nesse período mostra ainda a distinção entre duas agendas: a do Legislativo e a do Executivo. A agenda do Executivo prioriza as leis econômicas e administrativas. A agenda do Congresso é social. As normas institucionais vigentes e a forma de organização do processo legislativo asseguram a aprovação da agenda do Executivo. As leis do Executivo são aprovadas em maior proporção e tramitam mais rapidamente, por meio do pedido de urgência garantido pelo Colégio de Líderes. Quase dois terços das leis sancionadas no período são aprovadas dessa forma, passando ao largo das comissões e esvaziando o seu papel enquanto órgão coletivo de tomada de decisões. Dessas leis aprovadas por pedido de urgência, metade entra e sai do Congresso em menos de 15 dias. Não por acaso, a agenda do Congresso encontra dificuldades para passar. Os projetos do Legislativo levam mais tempo – muito mais de três vezes à margem de tempo do Executivo -, porque seguem a tramitação regular, via comissões. Uma boa parte deles é aprovada pelo poder terminativo das comissões, mas não consegue tramitação total no Congresso.

Finalmente, mesmo onde a participação do Congresso foi ampliada, ou seja, na sua capacidade de influir nas políticas públicas através da definição do Orçamento, o Executivo conta com instrumentos legais, que lhe garantem o controle do processo orçamentário.

O monopólio da iniciativa do Executivo nas matérias orçamentárias é importante, porque, como se trata de projetos que devem obedecer às exigências do calendário, o momento de sua introdução pode ser utilizado estrategicamente, de forma a diminuir a margem de manobra deixada ao Legislativo.

Tanto na votação da Lei Orçamentária como dos créditos suplementares, o uso estratégico do tempo mediante a ameaça de paralisação do Governo tem levado o Legislativo a aprovar, sem maiores delongas, as propostas do Executivo. Rejeitá-las ou protelar a decisão para discuti-las pode acarretar perdas para os próprios parlamentares, que são responsabilizados pelas eventuais conseqüências.

Duas regras adicionais conferem efetividade ao uso estratégico do tempo pelo Executivo, de forma a restringir ainda mais a margem de atuação do Congresso: primeiro, o dispositivo que faculta ao Executivo o poder de enviar ilimitadas propostas de modificação do Orçamento, desde que a comissão ainda não tenha iniciado a votação da parte a ser alterada. Dessa forma, por decisão unilateral do Executivo, todo o processo volta à estaca zero. Em três dos últimos cinco anos, uma média de três propostas orçamentárias foram enviadas ao Congresso, deixando-lhe, em alguns casos, apenas um mês para a repartição do projeto entre os sub-relatores, a apresentação de emendas, sua apreciação e finalmente a votação.

Em segundo lugar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece que, no caso do não cumprimento dos prazos para aprovação do Orçamento, o Executivo está automaticamente autorizado a efetuar gastos à razão de um doze avos ao mês do Orçamento enviado. Por esses dois dispositivos, o Legislativo abre mão de seu principal poder de barganha na negociação do Orçamento. As conseqüências da não-aprovação passam a ser mínimas. Através do exercício dessas prerrogativas – o que de fato vem ocorrendo em maior ou menor medida nesses últimos anos –, o Executivo pode se ver livre da participação do Legislativo na elaboração do Orçamento.

Não vou tratar aqui ainda de problemas que decorrem da própria organização da Comissão Mista de Orçamento.

Em resumo, uma avaliação negativa do Poder Legislativo e a expectativa de que, se deixado à própria sorte, o processo legislativo seria moroso e falho – além do interesse de políticos localistas se verem livres para cuidar de suas clientelas, se verem livres de suas responsabilidades de governo – levaram os parlamentares a concederem os amplos poderes de que o Executivo e as lideranças, principalmente as que fazem parte do Colégio de Líderes, são dotados. Mas esses poderes amplos reforçam os problemas que vêm contornar. A iniciativa legislativa e a capacidade de controlar agenda decisória se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e dos líderes. O grosso do trabalho legislativo passa ao largo da contribuição da maioria dos parlamentares. Não há, portanto, incentivo para que participem. Tampouco se desenvolvem e se institucionalizam as instâncias decisórias em que essa parti-



cipação deveria vir a ser mais efetiva, por exemplo, as comissões. O círculo se fecha. As expectativas se realizam e justificam a necessidade da centralização e da delegação dos poderes legislativos à Presidência da República.

De tudo isso se conclui que uma reforma institucional do Congresso requer muito mais do que medidas moralizadoras. Em primeiro lugar, é necessário promover uma mudança no equilíbrio de poderes entre o Executivo e o Legislativo. O papel do Executivo no processo legislativo deixa uma pequena margem para a atuação autônoma do Legislativo e mina as próprias medidas que visam fortalecê-lo.

Como sugere Max Weber, na sua análise do Parlamento Alemão, após a queda do governo autoritário de Bismarck, a impotência do Parlamento não se deve ao baixo nível da vida parlamentar; ao contrário, a sua qualidade depende da importância das questões sobre as quais o Parlamento pode influir.

Em segundo lugar, acho que seria necessário descentralizar o processo decisório interno do Congresso, de forma a criar incentivos para a participação e para a troca e agregação de informações que permitam aperfeiçoar as leis votadas.

Essas reformas dependem inteiramente do próprio Congresso. Os ventos são favoráveis, mas acho que os problemas são bem mais graves e as mudanças requeridas bem mais profundas do que as que possam, eventualmente, visar apenas responder a críticas e cobranças, muitas vezes superficiais, da mídia.

**Sr. Coordenador (Renan Calheiros)** – Vamos ouvir, agora, o professor Roberto Romano.

**Sr. Roberto Romano** – Em primeiro lugar, quero agradecer ao presidente José Sarney e ao senador Renan Calheiros pelo convite para estar aqui debatendo com os senhores.

Vou começar a minha rápida intervenção com essa última palavra da professora: a mídia.

Notei que nos textos do senador Renan Calheiros e nas preocupações do presidente José Sarney a questão da imprensa é nuclear.

De fato, a imprensa é um instrumento poderoso que pode servir para muitas coisas, especialmente quando não ostenta a ética irrepreensível – faz-se a pergunta sobre qual instituição humana possui semelhante característica – e deseduca a opinião pública.

Qualquer política do Senado ou do Legislativo, no seu todo, que desejar o controle da imprensa deve saber que essa é uma estratégia errônea, de um lado, e quase impossível, de outro.

Errônea, porque a liberdade de imprensa exige como requisito a força da crítica. De nada vale um Estado iluminista, com leis favoráveis ao livre exame, se a própria imprensa é incapaz de exercer esse papel.

Importa notar que o diploma obrigatório para o exercício do jornalismo, herança do regime autoritário, tem contribuído para diminuir o poder efetivo da imprensa.

Jornalistas egressos de escolas cuja *ratio studiorum* é lamentável, mas que possuem o monopólio da carreira, são despejados nas redações. Gente moça, imatura por excelência, julga-se no direito de escrever sobre tudo e todos, sem apresentar matizes ou hierarquia.

Esses profissionais só aprenderão a humildade, marca dos grandes jornalistas, após muitos desatinos. Por outro lado, a falta de prudência e decoro de governantes e legisladores fornece aos jejunos do espírito muita matéria para reportagens pouco éticas no que tange ao mundo político.

Abolindo-se a lei odiosa e corporativa que impõe o diploma na vida dos jornais e revistas, teremos mais campo para um trabalho menos eivado de "santa" ignorância arrogante e mais atento às dificuldades do espaço cultural público.

Por outro lado, uma lei de imprensa civilizada, e não a atual, cheia de vícios ditatoriais, é condição *sine qua non* para o estabelecimento de uma pauta proveitosa tanto para a mídia quanto para o mundo político.

Mas não é possível ter ilusões. A abertura para a imprensa, sob a forma de entrevistas, reportagens, pesquisas de opinião, é uma aventura permanente. Nunca os governos ou legislativos terão a plena certeza de uma atitude colaboradora por parte da imprensa, mesmo nos mais excelentes programas de regeneração ética emanados do próprio poder. A imprensa retoma em outro nível a opinião pública tal como ela é realmente, ou seja, nas formas coletivas de pensamento coexistem, ao mesmo tempo, o acerto e o erro, os princípios da injustiça e da justiça, o desejo de eficácia democrática e a ânsia pelas soluções milagrosas proporcionadas, não raro, de modo indolor, por um messias. A opinião das massas é fluida, inconstante, quando não dirigida pelos partidos e orientada pela educação. Um mesmo grupo pode sair às ruas exigindo ética na política e apoiar linchamentos e atos bárbaros contra outros seres humanos. Infelizmente, muitas vezes, somos obrigados a concordar

com Hegel: "a opinião pública", diz o filósofo na Filosofia do Direito, "é um modo inorgânico pelo qual um povo faz saber o que ele quer e pensa". A pesquisa feita pelo Datafolha, sobre a discordância entre os atuais parlamentares e o povo, no relativo à pena de morte, fala por si mesma.

A sociedade brasileira, com suas elites, é violenta, presa ao imediato, ainda está muito próxima da vingança, desconfiando de instituições abstratas. As chacinas sistemáticas no Rio e em São Paulo, os esquadrões de "justiçeiros" pagos por comerciantes e gente mais graúda, todos estes pontos evidenciam que o Estado, nas suas três faces – Legislativo, Judiciário e Executivo – precisa unir-se à Imprensa e aos *campi*, valorizando iniciativas de certas organizações não-governamentais, entre elas, a Anistia Internacional, na busca de civilizar o trato civil em nossa terra. Com surpresa agradável, registramos iniciativas como a do Senado, buscando reformular seu modo de funcionamento. É notável, neste sentido, tudo o que vem sendo feito no âmbito da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Ali, afastando gradativamente o empirismo e o vezo eleitoreiro, os representantes assumem, ao mesmo tempo, a iniciativa de consultar diretamente, em audiências públicas da Assembléia, itinerantes pelo Estado, os vários estratos da população, incluindo acadêmicos, imprensa etc. Através da Escola do Legislativo de Minas, programas de aperfeiçoamento dos funcionários daquele poder somam-se à produção do ensino programado – a ser distribuído por meio de vídeos, livros etc. – para escolas, chegando aos jovens. Seria estratégico, no meu entender, que o Grupo de Reforma e Modernização do Senado, da mais alta Corte representativa do País, se comunicasse com a Mesa daquela Assembléia, colhendo suas experiências pioneiras.

Voltemos ao nexa entre poderes e imprensa. A mídia e a opinião pública sempre trazem surpresas para os que, no interior do Estado, no Executivo ou no Parlamento, precisam com elas dialogar. Afirma excelente especialista nestes problemas, Monique Dagnaud: "a comunicação política, longe de ser uma operação fechada e dominada, é, na realidade, fragmentada em todas as suas partes pela imprevisibilidade e por mecanismos complexos, para não dizer inacessíveis. Ou melhor: mídia e pesquisas de opinião constituem engrenagens essenciais no exercício democrático, mas seus efeitos não são preditivos". A autora apresenta os pontos estratégicos no desencontro entre a prática política e a imprensa: "a temporalidade", diz ela, "da gestão administrativa difere sensivelmente da outra, instantânea, das pesquisas de opinião e dos fatos mediáticos". Todos os que se empenham na administração da República sabem que uma coisa é fazer algo, com todos os obstáculos que isto supõe, e outra é noticiar ou reproduzir para o público amplo, cujos interesses são diversos, conflitantes e contraditórios. As pesquisas de opinião, por

exemplo, podem servir como sinais de alerta para os governantes e legisladores. Elas não constituem, entretanto, alavancas confiáveis para a sua ação. Seja como for, nenhum governo ou setor público escapa, hoje, ao poder imagético da mídia: "a sensibilidade aos fatos midiáticos, hoje, integra o funcionamento governamental". Na França e na Europa, em geral, diz-se que "um líder político, agora, é inicialmente um perfil antes de representar um partido político".

Mais do que nunca, como disse Thierry Pfister, "governar é comunicar". Como unir eficácia no exercício do mando, a necessária prudência e discrição, e a publicidade? "O segredo é um fator decisivo para se governar eficazmente. A vontade de transparência pode fazer com que fracassem negociações delicadas ou impedir uma nomeação. A diplomacia e a justiça, em particular, têm algum benefício a extrair do silêncio. Ora, quase toda a atividade do Estado foi posta na praça pública. O descaso ou manipulação não constituem, entretanto, os únicos motivos dessas indiscrições, a futilidade também pode ser incriminada – valorizar a si mesmo, junto aos jornalistas, graças às informações que se detêm. Além disso, o que se torna público por esta via não-intencional consiste em rumores, informações aproximativas ou desinformação. No total, a comunicação do Governo está longe de ser dominada". Isso ocorre na França e em países altamente preparados, pela história, para o debate público e para o exercício da cidadania. Mesmo naquelas terras, "os dirigentes não têm nenhuma garantia de poder atingir a opinião pública ao seu gosto e no momento em que assim o desejam". Para evitar uma ditadura da mídia, recomenda-se "o controle do pluralismo na informação televisiva e radiofônica" e o controle dos tempos de palavra no ar, organizando-se a concorrência entre os detentores da mídia, seguida pela multiplicidade dos operadores. Gostaria de lembrar o mais importante, na opinião do juízo especializado: trata-se, sobretudo, de fortificar as organizações políticas, "largamente desvitalizadas", diz a autora, "pelo deslocamento do lugar do debate na seleção dos candidatos. Os corpos intermediários devem, sem dúvida, organizar-se de modo diferente para oferecer um mais (em termos de animação da vida social, do lugar de convívio) diante de suas funções tradicionais e fornecer, portanto, motivações para que o militante virtual se afaste de sua telinha".

Em suma: é alentadora a iniciativa do Senado, no sentido de recuperar a sua funcionalidade e sua *majestas*, refletindo a plena soberania do povo no plano da Federação. Ao Senado, cabe manter unidos os povos do Brasil, de norte a sul. Mas, para esse fim, os senadores devem ser conhecidos e respeitados em todos os Estados, ao mesmo tempo, enquanto corpo uno. A Câmara dos Deputados elabora a vontade universal, tendo em vista diretamente os in-

teresses do povo, mas o Senado da República aperfeiçoa o estado federal deste mesmo povo, assegurando sua união na pluralidade. Não gastar tempo e dinheiro dos cidadãos é a regra de ouro que se propõe deva ser seguida – li isso num discurso do senador Renan Calheiros. Os gregos chamavam o tempo oportuno de *kairós*. Trata-se de produzir atos competentes que, se não surgirem em tempo certo, causam a ruína da pólis. As mudanças ordenadas pela Direção desta Casa e assumidas nos sucessivos relatórios e reflexões do Grupo de Reforma e Modernização surgem um pouco tardiamente. Mas ainda é hora de mudar, modificando a República Federativa. Neste sentido, confluem os votos de todos os cidadãos retos que desejam dias melhores para a nossa terra.

Finalizando, gostaria de homenagear o Senado e a imprensa simbolicamente, nas figuras de um avô e de um neto. O primeiro, o senador Daniel Krieger, muito honrou o Parlamento. O segundo, Gustavo Krieger, é o jovem corajoso e leal que, na *Folha de S. Paulo*, um veículo pluralista e democrático, procura tornar translúcidos os vínculos entre o homem do povo e os seus representantes.

Muito obrigado.

**Sr. Coordenador (Renan Calheiros)** – Vamos ouvir agora o professor Walder de Góes.

**Sr. Walder de Góes** – Gostaria de iniciar, aceitando a sugestão do presidente José Sarney, falando sobre a legitimidade concorrente. De fato, temos vários tipos de legitimidade, entre elas, a legitimidade processual, adquirida no processo de formação do poder público; a legitimidade por eficácia, aquela que é confirmada pelo fazer do líder; e a legitimidade concorrente, que é a exercida pelo povo, não apenas sobre o Parlamento, mas também sobre o Poder Executivo.

Há uma observação e um esquema de pensar muito interessante proposto por Karl Loewenstein, na sua *Teoría de la Constitución*, em que diz que a democracia de bom padrão, constitucionalmente estabelecida, é aquela em que há dois tipos de controle do poder político. A democracia é resultado de um poder político controlado, ou seja, quando o poder político não é mais submetido a controle, estamos num regime autoritário.

Existem os controles horizontais, que são aqueles estabelecidos na relação entre os Poderes principais do Estados, quais sejam, Executivo, Legislativo e Judiciário; e os controles verticais. Estes, sim, referem-se à legitimidade concorrente, com os controles sendo exercidos pelo que ele chama de pluralismo, ou seja, a sociedade organizada exercendo o legítimo direito de



pressão, preferencialmente através dos partidos políticos como instrumentos de refinação de conflito.

Pois bem; não devemos ser pessimistas sobre isso. Existe a preocupação quanto à mídia que é legítima, porque, no nosso caso, somos ainda uma sociedade pretoriana; a mídia se comporta de modo muito brutal, com enfrentamento. Porém, como ia dizendo, não devemos ser pessimistas com relação à organização da sociedade. Lembrando de longe alguns dados, diria que, nos últimos dez anos, foi criada, pelo menos, metade das associações civis de natureza geral existentes no Brasil. Quer dizer, nos últimos dez anos, criaram-se 50% da totalidade. O que prova que a sociedade está se organizando e, portanto, em condições de dar efetividade aos controles verticais do poder político.

Entretanto, não devemos ser apenas espontaneístas na condução dessas questões. Existe engenharia política. Se temos uma boa engenharia política, ela compensa a precariedade dos atores. Parlamentos e países desenvolvidos têm boa engenharia política, apesar da paroquialidade de muitos dos seus membros, e isso é muito comum na Europa... A média intelectual da Câmara brasileira é superior à média intelectual da assembléia francesa – não há dúvida – e, no entanto, esta funciona melhor. Por quê? Porque existe engenharia política.

Essa questão de engenharia política é um pouco complicada. Certa vez estava falando em um seminário de engenheiros e usava abusivamente a expressão engenharia política, e alguém me disse que a sua engenharia – ele, engenheiro civil –, com cálculos de massas, faz prédios, e queria saber o que a minha engenharia política faz. Então, eu disse: a minha também usa cálculos de massas, mas faz nuvens. De modo que existe engenharia política.

Eu quero começar por uma engenhariazinha que, a meu ver, resolve em grande parte o problema da praticidade do controle pluralista, que é o sistema eleitoral. Do modo como o nosso sistema eleitoral está organizado para a eleição da Câmara Federal – do Senado é compreensível que assim seja, porque está representando o Estado tem que ser votado em todo Estado – essas reformas têm que ser integradas – Câmara e Senado. O enorme tamanho – tamanho geográfico – das circunscrições eleitorais dilui o elo representativo e impede que haja esta cobrança. Impede, inclusive, que o representante se dirija ao seu eleitor, pois ele não sabe quem é o seu eleitor, e ele está distribuído geograficamente. Tanto é que as pesquisas mostram que dois anos depois de uma eleição as pessoas não sabem em quem votaram no Brasil. Isso é uma informação muito concreta para ser contestada. Eu integro esse pequeno grupo de rebeldes que está a favor do voto distrital, aqui chamado misto –

aqui, porque na Alemanha não se chama misto; metade pelo voto proporcional – listas fechadas; metade pelo voto majoritário, que tem a função de localizar o conjunto de leitores e, portanto, dar ao representante uma grande visibilidade de seu mercado político, e aos eleitores uma clara visibilidade de seu representante, ou seja, quem é o seu representante. Pegue-se um mineiro e pergunte: quem é o seu representante? Ele não saberá dizer na maioria dos casos. Isso facilita o processo de comunicação. Há uma alegação de que isso pode paroquializar o Parlamento. Eu acho que não, porque a engenharia leva a bom comportamento. A palavra número um do bom funcionamento do sistema político é, infelizmente em inglês, *accountability*, que grosseiramente se pode traduzir por responsabilidade. O sistema eleitoral que contemple, pelo menos, metade das cadeiras pelo voto majoritário assegura uma parte importante dessa *accountability*, porque o representado sabe quem é o seu representante e cobra, e o representante sabe quem é a sua *constituency* e se comunica com ele, como nos Estados Unidos – não há mistério. Eu me oriento muito por uma observação que pode ser um pouco conservadora, da Barbara Ward, que é uma socióloga inglesa, ao dizer que "o melhor da civilização é que não temos que inventar as coisas duas vezes". Então, existe aí uma série de experiências muito positivas. O sistema eleitoral alemão, tanto quanto os carros Mercedes Benz, são luminares, cada um na sua arena.

Eu quero, a partir de agora, falar da dimensão utópica de meu pensamento sobre a questão. Eu sei que é utópica, mas no sentido mannheimiano, ou seja a utopia transformadora. Eu sei que também é utópica no sentido vulgar, é irrealizável nas condições em que o País está. Mas um intelectual não pode deixar de dar suas idéias ainda que utópicas. E depois quero dizer algumas coisas bem práticas sobre como medidas podem ser introduzidas no funcionamento do sistema político para melhorar o padrão de qualidade, sobretudo o padrão de qualidade, porque, no caso brasileiro, não é quantidade, mas qualidade da deliberação.

Tenho a certeza de que o meu lado utópico os senhores não vão aplaudir. Mas como estou em uma Casa democrática – e sei que ela entende a posição desarvorada dos intelectuais – eu vou dizer. A meu ver, é muito difícil que uma Casa Legislativa funcione de modo adequado, do ponto de vista da *accountability*, isto é, da responsabilidade, no regime presidencialista, porque só o mecanismo de dissolução do parlamento, dissolução do gabinete e responsabilidade direta do parlamento perante o gabinete e vice-versa é que asseguram a responsabilidade. Isto é, se a inflação for para 200%, não é apenas culpa do Executivo, mas também culpa do Legislativo – e o Executivo é o braço executivo do Legislativo. Mas sabemos que esse cartucho foi quei-

mado por muito tempo, e eu espero que essa discussão se reponha no futuro e passemos para um regime parlamentar:

O outro tema é o mesmo que falar de corda na casa de enforcado. Eu sou unicameralista. O sistema que nós temos, que é semelhante ao sistema americano, é baseado na idéia dos *checks and balances*, ou seja, dos controles recíprocos. Os três poderes basilares do Estado se controlam reciprocamente. O problema do presidencialismo bicameral é que existe um quarto sistema de controle recíproco, que é entre a Câmara e o Senado e vice-versa. Isso torna o processo complicado, moroso e difícil. A meu juízo, uma parte do problema – e frise-se: é uma utopia – pode ser resolvida com a melhor definição das funções do Senado e da Câmara, tornando uma grande parte dessas funções exclusivas. Os americanos têm o que dizer com o apoio da Barbara Ward.

Quanto às coisas mais práticas, viáveis, a questão do sistema eleitoral é, talvez, a principal das coisas práticas possíveis, primeiro, devido à *accountability*, ao vínculo representativo; depois, devido ao barateamento das eleições e também porque cria partidos políticos. É muito impensável imaginar a eficiência de um Congresso sem partido político. O sistema de listas – o sistema distrital majoritário – reduz o número de partidos, porque não se tem, na unidade geográfica menor, um número tão grande de tendências; e acaba-se, ao longo do tempo, confluindo para decisões entre dois, três ou quatro partidos, enquanto os outros vão saindo da cena política. A parte de listas, desde que estejam fechadas, e a ordem da lista deliberada em convenção cria uma tendência centrípeta no partido. Quando se faz uma eleição para o Congresso brasileiro pelo mesmo sistema da Câmara, a tendência é centrífuga, ou seja, o movimento dá-se do centro para as periferias. Isso desestabiliza e divide o partido internamente. Se, entretanto, a ordem da lista é feita pela convenção, onde quem ganha são os que mais se dedicam ao partido, cria-se a militância, a dedicação ao partido e, portanto, uma tendência centrípeta, ou seja, dos lados para dentro, levando à formação de partidos políticos.

Com relação ao elevado *quorum* de deliberação do Brasil, há várias formas de enfrentar o problema. Uma delas trata-se simplesmente de reduzir o *quorum*, que pode ser de 35%, ou seja, havendo esse percentual presente, delibera-se. Isso força os normalmente ausentes a estarem presentes, pois, caso contrário, serão excluídos da decisão. Isso torna dispensável o voto da liderança. É antidemocrático? Não. Uma democracia não é feita pela participação de todos, mas por aqueles que desejam participar. Se a pessoa ausenta-se do Plenário em um momento decisivo, ou de uma Comissão ou de uma elei-

ção presidencial ou de qualquer eleição, ela está cedendo a outrem o direito de representá-lo. Não é, pois, antidemocrático.

Há dois exemplos internacionais que também são fórmulas e que mostram que os sistemas democráticos operam com formas variadas de *quorum*. A Assembléia Francesa, por exemplo, funciona como um condomínio. A sessão é convocada para ser aberta por 50% mais um dos presentes – maioria absoluta –, mas, em segunda convocação, pode sê-lo com qualquer número. Estamos falando da França, e não de uma ditadura. Nos Estados Unidos, há a Comissão Geral, que delibera terminativamente, com poucas possibilidades de recurso para o Plenário, sobre quase todas as matérias. A Grande Comissão na Câmara dos Deputados americana – poder-se-ia falar do Senado –, tem 450 representantes. Todos são membros da Comissão Geral, que delibera com um *quorum* de cem, simplesmente. Todos são membros, mas se apenas cem comparecerem, delibera-se com o *quorum* de cem.

Há ainda um outro mecanismo muito interessante para o caso brasileiro. Trata-se do par vote, que é o voto ao par ou do par. Num País como o Brasil, em que as pessoas viajam muito nos dias de trabalho – e dia de trabalho é de segunda a sexta, incluindo sexta e segunda –, qualquer deputado ou senador pode ausentar-se, ir para onde quiser, desde que obtenha a pauta de votação da semana ou do dia em que ele estará ausente e consiga um opositor à sua idéia, ao seu voto. Ambos votam previamente, e um anula o voto do outro. Com esse ato, garante-se o *quorum*, visto que os votos contam para efeito de *quorum*, e dá-se eficácia ao processo.

Há, pois, muitas idéias práticas desse tipo que podem ser adotadas para melhorar o funcionamento, dar eficácia e dar racionalidade ao processo decisório do Congresso Nacional.

Era o que tinha a dizer, senhor Presidente.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Muito obrigado ao professor Walder de Góes, à professora Argelina Figueiredo e ao professor Roberto Romano.

Penso que agora vamos passar ao debate. Cabe naturalmente a nós, da Mesa, incrementar a discussão.

Fazendo uma síntese do que acabamos de ouvir, se tivéssemos programado um painel, não teríamos tido um conjunto tão homogêneo das exposições que foram feitas. Ouvimos a professora Argelina, que, num trabalho muito objetivo que reflete uma longa pesquisa, reflexão e acompanhamento do Parlamento, fornece-nos um valioso painel de que, na realidade, o Poder Legislativo está hoje, no caso do Brasil, submetido a um comando do

Poder Executivo. Passamos a ser apenas um Poder que sanciona a atividade legislativa do Poder Executivo, quer através das leis que diretamente esse Poder faz das medidas provisórias, quer através das prerrogativas que ele tem de iniciativa de lei com prazo certo, quer através dos assuntos que interessam a ele primordialmente, ficando o Poder Legislativo numa situação absolutamente sancionadora. Estou procurando fazer uma síntese.

Ouvimos o professor Romano, que foi também muito preciso sobre o que pensa da mídia – segundo o que pude apreender -, colocando que ela não pode ter essa influência permanente sobre agregar poder político, uma vez que ela também tem seus defeitos, pois funciona interessadamente. A imprensa que Jefferson pensou como quinto poder, que era uma máquina de impressão muito rudimentar, em que os cidadãos podiam questionar os governos, é, hoje, a terceira indústria do mundo com tudo que envolve, passando, assim, a ter interesses próprios que não são somente os poderes políticos. Agregar, pois, a esse setor um poder político de decidir, de influenciar é extremamente perigoso para o funcionamento da democracia.

Já o professor Walder de Góes deu-nos uma visão do processo, identificando as causas dos acontecimentos. Colocou realmente o "dedo na ferida", no funcionamento dos nossos problemas. Penso que o mais básico de todas essas observações é o que se refere ao nosso sistema eleitoral.

Temos, pois, duas convergências e uma divergência.

Procurando já abrir o debate, as duas convergências são no que se refere ao voto proporcional, que, como se pratica hoje no Brasil – uninominal –, é uma reminiscência, é um fóssil político que remonta aos fins do século XIX, quando o positivismo, então, lutou pelas idéias de que cada cidadão podia ter um pensamento e ser representado. No Brasil, Assis Brasil foi um dos grandes representantes desse ponto de vista. Atualmente, somente na Finlândia existe esse tipo de voto proporcional, com uma diferença, lá ele é praticado em dois turnos, pois é um país pequeno e parlamentarista, e no Brasil praticamos apenas de uma vez. Lá eles selecionam, fazem uma lista dos partidos e, a partir desta, fazem o voto proporcional uninominal em uma lista aberta. Então, acontece que só o Brasil tem o voto proporcional, que é inteiramente desintegrador da atividade política.

Como disse o professor Walder de Góes, o voto proporcional leva à proliferação dos partidos, à multiplicação dos partidos, dissolve a possibilidade de qualquer consenso interno dentro dos partidos, e o resultado é que quando no Brasil saímos de uma eleição, é impossível reunir o partido porque o inimigo está dentro do próprio partido e não fora dele.



O voto proporcional é realmente um desintegrador. O cientista político francês Maurice Duverger já falava há muito sobre isso, sobre o poder que tem o voto proporcional de multiplicar partidos e o poder que tem o voto majoritário de concentrar partidos, fazendo-os fortes para que a democracia possa ser operada.

Outra convergência diz respeito ao sistema parlamentarista, que entendendo serem duas conjugações perfeitas: do voto distrital com o sistema parlamentarista.

Outro problema é o do Senado, menos por corporativismo e mais por doutrina. Acho que a existência do Senado, como foi concebido nos Estados Unidos, tinha uma função que até hoje acho muito importante. Nos países de dimensão territorial, como o Brasil e os Estados Unidos, o Senado cumpre uma função extremamente estabilizadora e de unidade nacional, porque, tendo nascido nos Estados Unidos, diferentemente do Brasil, a partir de estados realmente independentes que aderiram à formação de uma federação, mas que queriam manter as prerrogativas de sua representação, tanto que não se pudesse tomar decisões e, junto de todos os outros, pudessem diminuir esse poder que tinha levado, inicialmente, esses estados a aderirem a uma federação política.

Um fato muito interessante. Quando a reunião de Filadélfia foi feita, a famosa reunião, em que aqueles homens extraordinários se reuniram, o que estava na cabeça de todos era fazer uma instituição que fosse semelhante à Câmara dos Lordes. Quem lê os debates da formação política dos Estados Unidos, da luta entre eles, verá que o ideal era justamente o de procurar (como seus antepassados tinham vindo da Inglaterra, no navio Mayflower) uma instituição que seria quase uma Câmara igual à dos Lordes. Simplesmente, num regime como queriam, democrático, aberto e que não tivesse nada de rei, como poderiam colocar uma Câmara dos Lordes? Não tinha lordes. O que aconteceu? Houve uma discussão muito grande e o Alexander Hamilton, à noite, disse, sendo, como eram, homens profundamente religiosos: "Vamos suspender nossa reunião e rezar a noite toda, pedindo a Deus que inspire uma solução para esse problema". No dia seguinte, chega a solução, era a criação da instituição do Senado. E o nosso Affonso Arinos dizia, então, que este Senado é uma instituição criada por Deus, porque foi depois dessa noite que chegaram à conclusão da criação do Senado. E é justamente em um país de longa extensão territorial que essas visões regionais, não sendo o caso deles, se reúnem. Aqui no Brasil, sendo um País de grande extensão territorial, o Senado também cumpre essa missão, de procurar que se tenha uma visão geopolítica muito mais ampla num País desse tamanho.

Sobre o Senado é isso, e não o que o Jefferson dizia sob o ponto de vista teórico. Jefferson, quando foi questionado sobre a razão da existência do Senado – e acho que é um pouco isso que o professor Walder de Góes disse, ou seja, que o Senado demora, que não há razão para complicar, repetindo a mesma coisa –, ele estava tomando chá e, colocando a chávena no pires, disse que o Senado existia justamente para isso, ou seja, para esfriar o chá. Quer dizer, é uma visão mais conservadora que se tinha naquele tempo.

Mas, no Brasil, procurando sempre, com o jeitinho brasileiro, conseguimos o Congresso Nacional, que é uma terceira Câmara. Não temos um regime bicameral; passamos a ter um regime tricameral e que, justamente, se destina a evitar que essa lentidão, que pudesse existir no processo bicameral, seja suprida nas questões urgentes, por uma nova Câmara, que é o Congresso Nacional, com maior celeridade. Essa é a única parte de divergência.

Quero perguntar à professora Argelina, para abrir o debate, até onde ela compreende que, por essa radiografia que fez do Congresso Nacional e do Poder Executivo, a mídia influi no fortalecimento do Poder Executivo para continuar essa política que se processa dentro do Legislativo, quer dizer, de que lado a mídia fica, de que lado ela funciona dentro dessa concentração?

**Sr<sup>a</sup> Argelina Figueiredo** – Eu vou responder diretamente a pergunta.

Acho que a mídia, até expressando algo que é muito mais difuso na sociedade brasileira, funciona do lado do Executivo. Na verdade, talvez, por várias razões. Isso não tem a ver necessariamente com uma cultura autoritária, mas com a premência de soluções para os problemas que o Brasil tem.

Existe aquela impressão de que há, por parte do Executivo, um projeto mais fácil, consistente, acabado, técnico. Isso tem a ver com a história do Brasil também. Muito do problema que gerou e que terminou num regime autoritário é visto como tendo origem numa relação conflitiva entre Legislativo e Executivo. Isso tem uma importância, mas a mídia, de fato, favorece o Executivo.

Acho que muitas das críticas devem ser levadas em conta seriamente. Não estou querendo dizer que as críticas ao Poder Legislativo, por parte da mídia, devam ser desconsideradas.

Não sei se atrapalhará a ordem do debate, mas queria fazer dois comentários.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Não há problema; perderam-se as regras.

**Sr. Walder de Góes** – Senhor presidente, desejo apenas, depois, comentar a discordância.

**Sr<sup>a</sup> Argelina Figueiredo** – Um comentário é a apresentação de evidências empíricas sobre o problema do unicameralismo, bicameralismo.

De fato, como o presidente Sarney lembrou, no Brasil o Congresso é como se fosse uma terceira Câmara ou uma Câmara única. Mantém o princípio da representatividade na medida em que se vota separado; os votos para as medidas provisórias, leis orçamentárias e vetos são considerados em separado, portanto, mantendo princípio da representação, mas funciona como Câmara única.

Cerca de 60% das leis sancionadas nesse período são aprovadas pelo Congresso. Não tenho o número exato, mas 2/3 das leis, no período de 89 a 93, são votadas pelo Congresso Nacional – frise-se: medidas provisórias e crédito suplementar.

Há o problema do veto. É o Congresso, como Câmara única, que decide sobre os vetos presidenciais – e todos sabem da importância do veto presidencial no Brasil, por ser um veto parcial.

Farei dois comentários a respeito do sistema eleitoral e do regime de governo. Acho que a discussão no Brasil, com relação a sistema proporcional, é colocada de forma um pouco simplista. Temos um princípio de representação, que se subdivide em majoritário e proporcional. Como princípio é o que está justificado em termos de justiça de representação. E temos, ainda, a base territorial da representação, que, não necessariamente, está ligada ao princípio da representação.

A nossa base territorial é estadual, mas pode ser menor e manter o princípio da representação. E auferimos os mesmos resultados, em termos de *accountability*, de um sistema distrital, sem ter o prejuízo de excluir parcelas de opiniões que existem dentro da sociedade. Em muitos lugares há voto distrital. Na Inglaterra, por exemplo, existem movimentos fortes no sentido de adoção do voto proporcional.

Não é inteiramente correto dizer que o Brasil seja o único país a ter o sistema proporcional; é o único que tem um sistema proporcional tal como ele é desenhado e com regras adicionais que dificultam a formação partidária.

Na verdade, os sistemas no resto do mundo eram, em sua maioria, distritais e foram passando para proporcionais. Hoje, a maioria é proporcional

no que diz respeito ao princípio de representação, porque esse princípio não exclui correntes de opinião.

Para dar um exemplo bem concreto, a Inglaterra teve dois partidos principais no século passado: Conservador e Liberal. E tem dois neste século: Conservador e Trabalhista. E isso não ocorreu por acaso. Aconteceu porque se torna difícil uma representação no Parlamento de uma terceira força, de uma terceira corrente de opinião, devido à maneira como são computados os votos distritais. Há eleições na Inglaterra em que os votos contados são em uma proporção enorme para o Partido Liberal. Esse partido – salvo engano – tem 20% dos votos, que se traduzem apenas em 2% de cadeiras, o que é um sistema de representação totalmente injusto.

São necessárias medidas que aperfeiçoem o sistema eleitoral, mas que não necessariamente afetem o princípio da representação proporcional.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Professora, gostaria de fazer uma pergunta. A senhora se refere ao "distritão" – votação majoritária nos Estados?

**Sr<sup>a</sup> Argelina Figueiredo** – Os Estados são, na verdade, uma espécie de distritão, que podem virar outra coisa.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Ou à votação por distrito, que era uma idéia do Oscar Corrêa?

**Sr<sup>a</sup> Argelina Figueiredo** – Pode-se ter, por exemplo, uma votação com princípio proporcional. O Brasil pode ser dividido em cinquenta distritos.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Quer dizer, o voto era proporcional, mas exclusivamente dentro do distrito.

**Sr<sup>a</sup> Argelina Figueiredo** – Distritos menores, por exemplo, cinquenta no País. E esses distritos não precisam necessariamente ter as fronteiras geográficas dos Estados, o que facilitaria a solução do problema da representação, supostamente distorcida, da Federação no Congresso, porque, levando-se em conta o princípio da Federação, uma câmara não pode ter cinco Estados com 50% a mais, pois distorce o desenho da própria Federação. Se tivermos um sistema que redesenhe os distritos de forma a permitir uma representação proporcional da população que não esteja necessariamente vinculada aos Estados, tem-se outro panorama.

Há outros tipos de medida que diminuem. Por exemplo, a lista fechada – e não estou dizendo que seja favorável. Mas a lista fechada provoca um efeito sobre a formação dos partidos que independe de o sistema ser proporcional. Defendo o princípio proporcional, porque ele é defensável do ponto

de vista do princípio de justiça eleitoral, pois é o que mais torna possível a representação das diferentes correntes de opinião.

No Brasil faz mais sentido, por ser um país tão diferenciado. Vê-se tanta diferença social, tantos tipos de clivagens, que se tem de tornar possível a representação.

Tenho até uma hipótese contrária. Acredito que no Brasil não houve uma explosão; se houvesse um sistema distrital na história republicana, ter-se-ia uma explosão social e o custo social seria muito maior.

**Sr. Coordenador (Renan Calheiros)** – O professor Walder de Góes tem a palavra.

**Sr. Walder de Góes** – No caso da observação da professora Argelina, há duas escolas no Brasil. Nenhuma é simplista, ambas são boas.

A minha escola é aquela que não é bem thatcheriana, pois sou mais para esquerda do que para direita. Mas, como a ex primeira-ministra inglesa disse, o consenso é a negação da liderança.

Todo meu pensamento – e os senhores ouviram-me aqui hoje – é absolutamente coerente com a idéia de que se tem de privilegiar a maioria. Se é para privilegiar a maioria, se é para formar a maioria, o voto majoritário no distrito é melhor. Um grande problema que temos no Brasil é que não sabemos bem quem são os perdedores e os vencedores de uma eleição. É uma grande confusão; todo mundo, de repente, é vencedor, resultando num impasse no processo decisório.

Sobre a outra questão posta pelo presidente José Sarney – o unicameralismo – entendo os fundamentos teóricos do Senado, tanto que me referi à alternativa de tornar as agendas mais distintas. Ora, se o princípio básico do Senado é a representação da Federação, deveríamos dar ênfase na pauta do Senado às matérias efetivamente federativas.

A Federação americana se fundou sobre o seguinte princípio: a distinção entre as funções estatais da soberania e as funções estatais da autonomia. As treze colônias renunciaram à soberania para garantirem a autonomia.

Ora, as funções do Senado, portanto, devem ser fortemente centradas na idéia da soberania: a moeda, a política externa, a defesa nacional e assim por diante.

Um debate melhor sobre este assunto no Brasil, entretanto, está um pouco prejudicado pelo fato de que se deu à Câmara também a função de representação federativa, distorcendo-se a representação, sobretudo pelo li-

mite máximo e mínimo de cadeiras. A primeira providência a ser tomada para legitimar a bicameralidade é corrigir a distorção representativa.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Gostaria de fazer uma pequena observação quanto à soberania e à autonomia. Os regionalismos, que incorporam a autonomia nos Estados brasileiros, hoje também passam a ser profundamente desestabilizadores da unidade federal, porque o Estado-Nação, cuja concepção era aquela baseada no passado, hoje está completamente modificado. Os regionalismos têm uma potencialidade desintegradora muito grande.

No caso dos Estados brasileiros, não existe o problema da soberania na sua formação, mas existe o caso da autonomia que são os regionalismos, legítimos, pois, num estado de grande extensão territorial, se o equilíbrio geopolítico não se estabelece, temos a tendência à desagregação, ao fracionamento.

Estamos vendo agora o problema da União Soviética, que é um caso um pouco diferente. No caso da Rússia, há o regionalismo, que incorpora as duas concepções.

No caso de um Estado grande como o Brasil, penso que, hoje, o respeito à autonomia deve ser tão considerado como quando os americanos a colocaram em prática; nas treze colônias dos Estados Unidos, os americanos a incorporaram como causa de soberania, devido ao regionalismo que é desestabilizador.

**Sr. Coordenador (Renan Calheiros)** – Dentro daquele propósito de fomentar o debate, brilhantemente exercido pelo presidente José Sarney, o professor Roberto Romano, na sua exposição, disse que falta ao Brasil uma lei de imprensa.

Gostaríamos de saber se o professor Roberto Romano entende que a lei de imprensa é fundamental para o funcionamento das instituições.

**Sr. Roberto Romano** – Antes de responder à questão colocada pelo senador Renan Calheiros, gostaria de colocar a minha colher torta nesse debate sobre a Federação.

Penso que falamos muito sobre a perda da memória histórica no Brasil. A Federação brasileira foi assegurada por duas instituições extremamente competentes, que ajudaram o Executivo a definir o perfil do Estado nacional: as Forças Armadas e o Itamaraty. Em boa parte, devemos a nossa unidade a essas duas instituições.

Ocorre que estamos vivendo não um período de crise dos Parlamentos, mas um período de crise das sociedades e dos Estados em plano internacio-



nal. Isso diminui um pouco, em termos internos, a necessidade do emprego da força física direta e do emprego da diplomacia interna.

Mas, nesse caso, concordo com o presidente José Sarney. Não podemos desconsiderar a história que fez com que essas duas instituições fossem extremamente competentes, uma história de insurreições, ao longo do século XIX, em todo o território nacional. Por exemplo, o período da Regência seguiu marcadamente essa linha. A última manifestação desse aspecto ocorreu em 1932 em São Paulo.

Todos esses regionalismos ou essas atitudes separatistas estão latentes. Não podemos esconder o sol com a peneira. Sabemos que existem tentativas e vontade de não participação na federação.

Soma-se a isso um aspecto mundial, que me parece da maior gravidade, que é a emergência dos discursos e das práticas racistas e autoritárias na Europa e nos Estados Unidos. Acabamos de ver um atentado, que parece ser de dimensões terríveis e que tem esse prisma, na cidade de Oklahoma.

Se atentarmos para a experiência, verificaremos que, mesmo no interior dos *campi* – digo isso como alguém que anda pelas universidades de todo o Brasil –, há discursos veladamente racistas, dirigidos contra determinadas regiões do País e vice-versa.

Então, tenho muito receio de não mudarmos o eixo. Nesse ponto, vejo a necessidade de haver um Senado como instância de autoridade que permita cumprir, com firmeza, mas de forma diplomática, sem o uso da força física, essa função de unir a Federação. Penso que é programa de salvação da República que tenhamos a instituição parlamentar respeitada, mas que, sobretudo, tenhamos uma instância superior que garanta essa unidade.

Não bastam modificações em termos de marketing político para o Senado. Não vejo essa questão nessa linha. Vejo uma modificação interna do poder, colocando-se, então, como sucessora, uma instância mais elevada dessas instituições que devem tornar-se subordinadas. Caso contrário, ninguém pode duvidar que, se houver qualquer movimento de rebelião ou de modificação dentro da federação brasileira, seremos obrigados novamente a recorrer ao braço armado e ao Itamaraty.

Penso que, nessa perspectiva, é preciso que se crie urgentemente uma instância de autoridade federativa. No meu entender, os senadores e o Senado devem cumprir essa função.

Quanto à lei de imprensa, senador Renan Calheiros – e V. Ex<sup>a</sup> conhece isso melhor do que eu –, existem distorções na atual Lei de Imprensa, o que

não quer dizer que não devamos ter uma lei de imprensa democrática, que implique responsabilidades.

Parece-me que, efetivamente, é preciso que haja instâncias próprias para provar o que é anunciado ou denunciado publicamente por alguém. Digo isso com alguma autoridade, porque acabei de ser declarado inocente, pelo juiz, num processo movido pelo deputado Roberto Cardoso Alves contra a minha pessoa, por ter feito críticas a esta Casa e ao Parlamento.

No entanto, não defendo, de forma alguma, a irresponsabilidade social no exercício da imprensa, como não há irresponsabilidade sancionada em qualquer setor do espírito e da vida técnica. Um professor tem liberdade absoluta de cátedra, mas não tem, por exemplo, liberdade de ameaçar o exercício próprio da ciência. Essa é uma questão básica.

Então, concordo que é necessário que haja uma lei de imprensa, mas a atual é, efetivamente, draconiana; é própria de um momento onde a força física decide e não o debate livre e democrático.

**Sr. Coordenador (Renan Calheiros)** – Concedo a palavra ao ministro Carlos Átila, do Tribunal de Contas, que, teoricamente, é o auxiliar do Congresso Nacional.

**Sr. Carlos Átila** – Senhor presidente, gostaria de falar, sobretudo, como ex-diplomata e ex-secretário de Imprensa, já que o Itamaraty e a Lei de Imprensa entraram em pauta.

Sou favorável a que não haja lei sobre a imprensa. Creio que o sistema americano é correto. Parece-me que o Código Penal e o Código Civil são suficientes para que as questões relacionadas com a responsabilidade no uso da liberdade de informação possam ser adequadamente promovidas sempre que a honra, a imagem pública, a respeitabilidade ou a honorabilidade de pessoas sejam afetadas. Existem os crimes de difamação e de calúnia, que são suficientemente regulados pelos Códigos de Processo, pelo Código Penal e pelo Código Civil.

Parece-me que, nesse campo, na verdade, há no Brasil uma insuficiência de juízes. Existem estudos realizados pelo Supremo Tribunal Federal que demonstram que, se quiséssemos ter uma Justiça com a capacidade funcional encontrada nos países desenvolvidos, teria que haver, no mínimo, no Brasil de hoje, cinquenta mil juízes. No entanto, há dez mil cargos, dos quais apenas uns 70% estão providos.

Segundo estudos levados a efeito pelo Supremo Tribunal Federal, duas são as razões que explicam essa situação. Em primeiro lugar, há a incapacidade

dade de nossas faculdades de formarem pessoas, em número suficiente, com o nível de habilitação mínimo requerido, para que possam preencher os cargos de maneira satisfatória.

Os concursos realizados não conseguem selecionar candidatos, em número suficiente, para ocupar as vagas disponíveis. Portanto, não se trata apenas de uma questão de se aumentar o número de cargos de juizes, porque a sociedade não está produzindo pessoas qualificadas, em número suficiente, para ocuparem esses lugares.

Em segundo lugar, há o problema de remuneração. Se analisarmos o estudo – a professora dizia que não é boa em estatística; eu também não tenho a memória muito forte nesse assunto –, veremos que este demonstra que a grande maioria dos egressos que concluem as faculdades de Direito e que fazem doutorado procura os escritórios de advocacia.

Criou-se no País a imagem de que ocupante de cargo público, sobretudo no Judiciário, é um marajá, já que tem privilégios, vantagens e facilidades de conseguir materiais. No entanto, hoje, um juiz, em início de carreira, ganha menos do que um gerente de supermercado. Como a nossa sociedade erigiu em valores fundamentais os valores materiais – o juiz tem família; os seus filhos têm colegas –, se um juiz for andar num carro caindo aos pedaços ou morar num lugar que não seja adequado para a posição social por ele ocupada, a família toda fica frustrada. Então, a grande maioria dos bacharéis busca, em primeiro lugar, a militância na área particular, porque defendendo uma causa ele, possivelmente, ganharia muito mais do que ganharia como juiz.

Então, no que diz respeito a essa questão, entendo que não deveríamos ter lei alguma e deveríamos, sim, cuidar de que o Poder Judiciário possa funcionar de maneira mais ágil, mas existem essas questões profundas que não serão resolvidas em prazo imediato.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Penso que foi uma observação.

Perguntaria se algum dos presentes queria participar do debate, seria muito salutar.

**Sr. Fran Figueiredo** – Senhor presidente José Sarney, eminentes conferencistas, que nos enriquecem nesta manhã, cada um com a sua própria visão dos fatos, com a sua perspectiva pessoal, todos possuídos de grande desejo para aclarar a temática deste Seminário. Em primeiro lugar, devo dizer aos senhores que me confesso um tanto quanto aturdido diante da enorme carga de problemas que estamos a debater, em tempo tão exíguo. E esta sen-

sação não brota à toa, porque estou certo de que teremos de enfrentar, em meio ao debate, não só uma série imensa de razões como a todo um concerto de crises. O certo é que não poderemos tratar exclusivamente da crise do parlamento, pois, esta suscita a crise do próprio Estado e da sociedade em que vivemos.

É claro que falar em crise não é uma coisa que assuste porque, pelo próprio étimo grego da palavra, crise significa antes de tudo julgamento e este é, portanto, o momento de avaliar o passado e de escolher, no presente, novos caminhos.

Ora, se vivemos neste país, onde se cria um Ministério da Administração e da Reforma do Estado, percebe-se de antemão que, se tem uma idéia absolutamente falsa do que seja Estado, pois privatizar empresas públicas, ou simplesmente desestatizar, isso não implica uma verdadeira reforma do Estado. Reforma do Estado, sim, seria essa que entre outras coisas, buscasse a melhor forma de legitimação das pessoas na eleição de seus representantes. Não era à toa que Rousseau não acreditava na representação indireta. O grande mestre de Genebra era, como se sabe, partidário da representação direta por todas essas distorções convenientemente demonstradas e que se alojam hoje no risco apontado por Jorge Luiz Borges para que a democracia mãe se convertesse numa mera "superstição estatística".

Mas não pretendo me alongar porque sei que esse assunto daria muito pano para manga. Desejo apenas dizer que essa questão do voto proporcional e do voto distrital é uma das mais tormentosas e difíceis questões do pensamento político na atualidade. Logo, tudo indica que esse caldo deverá ferver muito mais ainda.

Senhor presidente, senhores conferencistas. Finalizando, só queria dizer que, de tudo que tenho assistido, de tudo o que tenho lido, com toda a minha vida dedicada ao estudo do Direito – e são já quase trinta anos – o que mais me causa um certo vergaste é essa questão das medidas provisórias. Costumo dizer que esse instituto operou em nosso sistema constitucional uma verdadeira teratologia. Na verdade essas medidas provisórias não passam de um instituto bastardo em nossa ordem jurídica, pois nada têm a ver com o regime presidencialista. E, o que é pior, sob a sua égide perpetrou-se todo um conjunto de deformidades na vida institucional e política do País. Esta Constituição de 1988, que nasceu com a vocação de preservar-se, de afirmar-se, de tornar-se eficaz, nasceu também, contraditoriamente, sob esse signo terrível, responsável pela sua progressiva letalização, sob a ameaça permanente dessa coisa incôgrua, que batizamos de medidas provisórias. E neste instante, em que se debate a crise do Parlamento, sobretudo a questão da crise no

Parlamento brasileiro, seria omissivo, como professor de Direito Público, se não proclamasse aqui, alto e bom som, que enquanto não conseguirmos extirpar esse instituto da Constituição brasileira e enquanto não buscarmos procedimentos mais ágeis, quer na Câmara, quer no Senado, por via de mudanças nos regimentos internos, estaremos muito longe de construir um verdadeiro e autêntico parlamento em nossa pátria.

Meus votos de êxito, eminente presidente Sarney. E que V.Ex<sup>a</sup>, com seu descortino e com a experiência de já ter exercido a Presidência da República, no momento honrando a todos nós maranhenses com a alta investidura de presidente do Congresso Nacional, que V. Ex<sup>a</sup> tenha a seu favor a benção dos deuses. Que aqueles mesmos deuses que inspiraram, os *founding fathers*, os pais fundadores da democracia norte-americana, possam nos abençoar também nesta jornada. E que Vossa Excelência, ainda que não consiga construir todo esse processo de mudança, dê, pelo menos o início, para que nós brasileiros possamos dizer, que finalmente somos cidadãos ativos, possuídos todos da consciência de, no dia-a-dia, estar construindo um País melhor.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Agradeço ao Senhor Figueiredo a participação no nosso Seminário.

Dou a palavra ao senador Lúcio Alcântara.

**Sr. Lúcio Alcântara** – Farei uma intervenção a mais breve possível. Desde que iniciei o mandato de senador, tenho insistido na necessidade de se promover os estudos sobre a reforma política. Há de se traçar um arcabouço mais sólido, melhor delineado para nossas instituições políticas, incluídos aí partidos, sistema eleitoral, e assim por diante.

Nesse particular, penso que este Seminário é para discutirmos tais questões. A crise não é nossa, é da representação de uma maneira geral. Convivemos com alguns incômodos por conta de nossa configuração institucional e política.

Estou sendo vítima de um dos problemas do Senado Federal, que consiste na simultaneidade de eventos a que estamos compelidos a participar. É um ir-e-vir para que atendamos essas diferentes exigências da presença do senador.

Iniciarei pela questão do bicameralismo. Fui deputado federal por duas legislaturas e agora início o meu mandato de senador, estando convencido de que é preciso redefinir as competências do Senado Federal.

Acredito que o Senado não deveria ter iniciativa em projeto de lei. Isso deveria ser competência da Câmara dos Deputados. Por outro lado, assumiríamos o caráter de revisores teminativos.

O atual processo legislativo é babélico. É algo extremamente complexo e difícil. Seria o momento de termos menos competência, menos atribuições, mas exercitando-as plenamente. Como bem colocou o professor Walder Góes, estabeleçamos uma agenda diferente para o Senado e para a Câmara.

Novas competências poderiam ser atribuídas ao Senado. O elenco de autoridades a serem aprovadas por esta Casa poderiam aumentar. No caso dos Superintendentes da SUDENE ou da SUDAM, exemplos que me vêm aleatoriamente, deveriam ser tratados pelo Senado, já que são matérias ligadas à Federação, refletindo interesses regionais.

O caso da transposição das águas do rio São Francisco consiste em assuntos eminentemente do Senado, interessando a vários Estados. Essa questão, particularmente, tem aspectos extremamente diversificados. Para alguns Estados isso chega a ser vital, pois é água, sinônimo de sobrevivência; onde, para outros, representa interesse econômico. Com isso, é assunto para ser debatido, sendo o Senado o fórum apropriado para as discursões nesse âmbito.

Enfim, precisamos redefinir a competência do Senado e também corrigir esse complexo, difícil e ineficiente processo legislativo.

Desde que aqui cheguei, tenho repetido insistentemente nas questões da Federação e o papel do Senado Federal, o que toca diretamente no ponto do *one man, one vote* da representação. Epitácio Pessoa, ao chegar ao Congresso, definiu em discurso a desigualdade da representação na Câmara. Sendo presidencialista convicto, afirmo que a não-aprovação do parlamentarismo foi um fato positivo para o Brasil. Iríamos ter três ou quatro Estados com um sistema partidário frágil, tal como o nosso dominando politicamente a União, a Federação. Iriam unir-se em torno dos seus interesses majoritários e chegariam ao ponto de suprimir a vontade dos Estados menores, porque já detêm o poder econômico, industrial e comercial, unindo, agora, o poder político de fato.

Entretanto, se quisermos convervar o País em sua integridade geográfica, não podemos pensar que teremos uma base geográfica física, tal como a Amazônia, com representação escassa, reduzida – sinto-me insuspeito para abordar essa questão, já que o Estado o qual represento, o Ceará, possui representação equilibrada por qualquer critério que se venha a adotar.



Esse conceito talvez represente uma heresia, do ponto de vista político, pois trata-se da representação do eleitor, do eleitorado e da população, mas acredito ser um fator de compensação essa base física que temos de manter conosco.

Quais as mudanças desse Congresso? Estive ausente durante quatro anos. Ao retornar sinto algumas transformações fundamentais, ressaltando o mérito dos atuais presidentes dessas duas Casas Legislativas.

Quando deputado sabia que a exceção era votar. A reunião do Colégio de Líderes, onde se faziam presentes 150 deputados e líder de dois ou três, o consenso produzia imobilismo ou Frankensteins. Ou seja, buscando o consenso, que deve ser perseguido, mas com limites, produzia-se verdadeiros monstros e completavam: "Não, isso o Senado dá um jeito depois!". Que acontece? Eu mesmo já fui procurado por outros grupos de interesse, colocando que se eu, como senador fosse fazer um substitutivo, colocando a emenda, automaticamente o projeto haveria de retornar à Câmara. Mas, e o que estamos fazendo aqui? O Senado é a Casa revisora e acabou. E essa seria a versão final que iria para a sanção do presidente da República. O Senado deveria se debruçar sobre tais questões nessas reformas políticas.

Quais competências o Senado Federal deve ter, para ser realmente essa Casa dos Estados, essa Casa da Federação e exercitarmos isso da melhor maneira possível?

Poderíamos ter competências que distinguíssem nosso papel, nosso trabalho em relação à Câmara, com isso corrigindo uma série de distorções que existem e que, de certa maneira, dificultam o funcionamento do Poder Legislativo no Brasil, mais especificamente, do Senado.

Abordei duas questões que, segundo penso, conferiam uma nova filosofia ao Senado e à Câmara: a questão do voto e extinção do colegiado, dispositivo esse que existe mais para inibir do que para permitir o andamento das votações.

Assim sendo, o Executivo que procure acompanhar nossos trabalhos, mantendo sua maioria, seus líderes, interferindo de maneira legítima no processo.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Tem a palavra o senhor Francisco Sampaio, consultor legislativo.

**Sr. Francisco Sampaio** – Senhor presidente, esta intervenção se dirige ao professor Walder de Góes. Peço ao eminente professor que discorra sobre a amplitude da engenharia política utilizada no Parlamento francês, o que faz

com que haja maior eficácia e eficiência lá, apesar de o padrão cultural médio de seus representantes situar-se aquém do Congresso brasileiro, na sua opinião.

Entendo que o presidente José Sarney, ao criar o Grupo de Modernização do Senado, e este, ao adotar a reengenharia de processo para mudanças de rotinas e procedimentos legislativos e administrativos, deram um passo considerável para instrumentalizar o Legislativo brasileiro, o qual precisa participar da edição bem como do controle de políticas públicas, como bem colocou a professora Argelina Figueiredo.

O Grupo de Modernização, tão bem dirigido pelo senador Renan Calheiros, diagnosticou que já as primeiras medidas a serem tomadas contemplem a melhoria ou eliminação de processos internos da Casa, através da redução de custos, racionalização das atividades e supressão de superposições e desperdícios.

Entendo que, mesmo com esse modelo de representação política que ainda não é o ideal, se o Congresso brasileiro se capacitar para exercitar as suas duas funções constitucionais (legislativa e fiscalizadora), ele poderá dar um avanço significativo ao encontro dos anseios da sociedade civil.

Repetindo, eminente professor, qual é a amplitude dessa engenharia política? Trata-se de modificar rotinas e procedimentos legislativos ou de reorganizar a representação partidária?

Concluindo, é fundamental enfatizar que houve ressonância e aceitação, por parte dos servidores da Casa e em especial pela Consultoria Legislativa, do posicionamento manifestada pelo presidente José Sarney ao afirmar: "Vamos modernizar o Congresso para dar resposta com rapidez e eficácia aos anseios da sociedade".

Era o que pretendia dizer.

**Sr. Presidente (José Sarney)** – Muito obrigado.

Com a palavra o professor Walder de Góes.

**Sr. Walder de Góes** – Senhor presidente, pretendo dar resposta a essa intervenção sumarissimamente, porque se fosse eu fazer aqui uma nova exposição sobre que engenharias são adequadas no caso brasileiro precisaria prejudicar o almoço de vocês. A essa altura, creio, as demandas de bife acebolado são maiores que aquelas por informação.

De qualquer modo, em resposta à professora Argelina Figueiredo, eu estava dizendo que existem basicamente dois tipos de sistemas políticos sob

terminar fazendo uma síntese daquilo que aqui ouvimos e que foram palavras e meditações muito importantes.

Acho que a primeira delas é a de que o nosso trabalho de reforma administrativa do Senado Federal, da reforma no sentido de apressar a nossa atividade legislativa, não pode prescindir simultaneamente da reforma política.

Entendo que essa é a primeira conclusão que estamos tirando dessa reunião, uma vez que estamos verificando que as preocupações de todos nós são de natureza a resolver os problemas imediatos, mas, ao mesmo tempo, temos os entraves de natureza institucional que constituem aqueles que deverão ser alvo da reforma política. Aliás, o senador Lúcio Alcântara sempre tem enfatizado a necessidade de partirmos para a reforma.

Tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados, temos uma comissão constituída com essa finalidade. Vamos ver se conseguimos um trabalho conjunto, despassionalizado, de modo a que se possa dar alguns avanços. Não acredito que possamos resolver todos os problemas, mas alguns deles, que são hoje pontuais, vamos dizer assim, dentro da atividade do Congresso, teremos a obrigação de resolvê-los.

No que se refere, por exemplo, às medidas provisórias, normalmente isso é uma anomalia dentro do processo de *checks and balances*, vamos dizer assim, porque as medidas provisórias desvirtuaram totalmente a função de relacionamento e de funções do Poder Legislativo com o Poder Executivo. Neste momento, estamos preparando uma emenda para ser submetida ao Congresso justamente retirando dele as funções que dizem respeito ao regime parlamentarista e retirando do Poder Executivo aquilo que lhe foi atribuído e incorporado como uma atividade legislativa.

Entendo que não há nenhuma fórmula de procurarmos meios de limitação de medidas provisórias, de processamento, se não enfrentarmos a questão central que é, na realidade, a de termos entregue ao Poder Executivo a faculdade de expedir medidas provisórias sobre todos os assuntos. Isso não significa que hoje, com a complexidade da Administração Pública, o Poder Executivo não deva ter alguns instrumentos à sua disposição para enfrentar os problemas de governabilidade.

De Gaulle, quando colocou o art. 16 na Constituição da República Francesa, não tinha aqueles problemas, mas compreendia que o Estado moderno, em situações de emergência, de urgência, de extrema dificuldade, precisa ter alguns instrumentos para enfrentar o problema da governabilidade que, nos dias de hoje, é sério no mundo inteiro.

Outra dedução que podemos tirar do Seminário foi sobre o problema, que não podemos mais protelar, que é o sistema eleitoral. O sistema eleitoral importa ser discutido – não podemos mais recusar esse problema. Ou voto proporcional, ou voto distrital, ou uma solução mista. Mas é verdade que o voto proporcional, como é praticado, tem sido desintegrador na atividade política do País, não só multiplicador como destruidor dos partidos. E mais do que isso, acredito que haja um problema e que coloco para os cientistas políticos, professores que aqui estão, que é o da perda de legitimidade que o voto proporcional tem dado aos representantes do povo. Eles representam o quê? O dia da eleição. E as idéias, quais são? Nenhuma. São apenas as idéias e os recursos que eles criaram apenas para se eleger. O que ocorre é o envelhecimento do Congresso com uma rapidez espantosa. O Congresso se elege e, dentro de trinta dias, já é uma instituição velha pela perda de legitimidade que passa a sofrer. Então, quando ele perde a legitimidade, nasce uma outra, que é a concorrente da agregação de poder político através da mídia, das sociedades, dos sindicatos, das federações, dos clubes, de associações que incorporam o poder político e se julgam no dever de falar em nome do povo, contrastando com o princípio da representatividade.

O que o voto proporcional fez no Brasil foi gerar uma tendência a uma democracia direta, que é expressa de uma maneira tumultuada, como a que estamos processando. Esse é um problema que não podemos jamais deixar de enfrentar. Temos que enfrentá-lo para a sobrevivência da consolidação das instituições no Brasil.

Não deixo de anotar também algumas idéias práticas que aqui surgiram e que já conversamos a respeito como é o problema do *quorum*, que é uma sugestão importante e prática que se pode incluir, bem como aquela sobre a competência da iniciativa do Senado Federal para facilitar o processo legislativo. E, enfim, outras idéias de natureza prática.

Quero terminar essas palavras dizendo que concordo plenamente com a professora Argelina Figueiredo quando ela deu os fundamentos do voto proporcional. Realmente, quando o voto proporcional surgiu, no fim do século passado, com as idéias que levaram à formação do voto distrital, que era a idéia de que a uma ideologia, cada pedaço de pensamento de qualquer pessoa, devia ter uma representação política. Essa era a base do voto proporcional e, portanto, corresponde quase à época da ideologia.

Durante cem anos vivemos sob a égide de duas palavras: revolução e revolta. Estas eram as palavras-chave através das quais os homens buscavam, mediante a construção de um sistema político, a melhoria da humanidade. Chegamos em cem anos e verificamos que a ciência e tecnologia foram

muito mais capazes de melhorar a qualidade de vida do homem que todos os sistemas políticos idealizados por nós desde Platão.

Atualmente, temos o problema do voto proporcional e o que ele procurava representar hoje tem representado, pois a sociedade democrática se organizou de tal maneira, através das associações, da liberdade de imprensa, de cada um dizer o que pensa, de questionar os governos, questionar as instituições e pessoas, que ele já tem essa representatividade. Hoje, um dirigente sindical de expressão tem muito mais representatividade para falar, muito mais força política para divulgar suas idéias de que um parlamentar isoladamente.

Por isso, a sociedade democrática, por um sistema de capilaridade, proporcionou essa representatividade que, no fim do século passado, se desejava dar quando se criou o voto proporcional. Aí, renasce a observação do professor Walder de Góes de que devemos distinguir duas coisas: uma é a operação do sistema político que importa na estabilidade do Estado. O Estado precisa ter a sua viabilidade. Precisa ser forte e não ser grande. É a qualidade do Estado que importa, pois precisa ser forte, pois tem funções de estabilidade dentro da sociedade. Vemos agora que nenhuma nação passou a ser imune à necessidade imediata. Temos dois exemplos recentes: o México, na maior prosperidade, surge a guerrilha de Chiapas. O Estado tem que responder e, como não há instituições políticas capazes de responder, foi para o problema do *débaçle* econômico.

Os Estados Unidos não podem fugir – estamos vendo –, pois é assunto da televisão, como o que ocorreu na cidade de Oklahoma. O Estado precisa ter realmente instrumentos de estabilidade, pois a sociedade passou a ser difícil, complexa e precisando de um Estado que tenha essa condição de estabilidade.

Aí nasce o problema da maioria e da minoria. Sabemos que a democracia foi muito bem definida pelos franceses quando disseram que era o governo da maioria *avec l'esprit des minorités*. Isso quer dizer que temos que ter o espírito da minoria, mas essa minoria não pode ser desestabilizadora do processo da formação do Estado.

Esse é o problema central. No Brasil temos que fazer duas reconstruções, quais sejam, a da organização do Estado, tornando possível a um sistema político gerar minorias e majorias para operar o poder público, e, ao mesmo tempo, a de promover a grande reforma que faça renascer as instituições.

Acredito, e estou falando um pouco mais para que os professores vejam como dentro do Senado estou expressando idéias que são de todos nós, que,

com a abertura democrática, a sociedade brasileira, também democrática, foi criada e ficou muito mais forte, mas as instituições ficaram muito mais fracas. Temos o Poder Executivo mais fraco do que aquele que tínhamos em 1946. Temos um Poder Legislativo mais fraco do que também tínhamos àquela época e temos um Poder Judiciário a merecer um repensar.

Se os Estados Unidos conseguiram até hoje manter aquela divergência de raças, regionais e de toda natureza – e a sociedade americana é totalmente conflitiva –, ela pôde, todavia, atravessar tudo isso como os ingleses atravessaram, graças a uma instituição, que é fiadora e respeitada, que é o Poder Judiciário. Ele tem uma função fantástica dentro da democracia americana, porque os Estados Unidos da América não podiam funcionar, nem a Inglaterra, se não tivessem tido desde o princípio um Poder Judiciário que é a base fiadora da democracia e das instituições.

Então, no Brasil nós temos que repensar e reconstruir essas instituições. Quer dizer, a transição democrática foi inteiramente importante para o Brasil. Ela fez algo que os outros países não fizeram, ou seja, criou-se uma sociedade democrática. Isso é o mais importante. Quer dizer, agregou-se ao povo a palavra cidadão. Dizia-se que no Império não havia povo; a República foi feita sem povo, e, na República, nós tínhamos o povo, mas não tínhamos o cidadão. Nós passamos a ter cidadão a partir da redemocratização do País, porque agregamos poder político a cada cidadão, cada um sendo dono dos seus direitos. A sociedade passou a ser atuante, passou a ser questionadora, desapareceram as discriminações, as relações entre empregados e empregadores, a relação entre a sociedade e o Governo. Isso ocorreu a uma velocidade tão grande que não nos apercebemos bem, até a profundidade, de como isso ocorreu, e os problemas remaneceram. Mas, por outro lado, as instituições se enfraqueceram e essas instituições precisam voltar a funcionar porque os problemas econômicos são transitórios. Todo país vive problemas econômicos. Mas há um problema definitivo, que é o problema institucional. Quando esse problema institucional entra em crise, os outros também entram, de uma maneira muito grande. Acho que nós estamos aqui neste trabalho para ajudar a reconstrução das instituições nacionais; ajudar a reconstrução do Poder Legislativo, básico dentro da democracia. E, neste sentido, como presidente da Casa quero agradecer a valiosa contribuição dos professores que hoje estão aqui nos ajudando a fazer uma profunda reflexão sobre esses problemas.

Muito obrigado.

Declaro encerrada a reunião.





**Grupo de Reforma e  
Modernização do Senado Federal**

**6 – INSTALAÇÃO DA  
ASSESSORIA ESPECIAL DE REFORMA  
E MODERNIZAÇÃO**

Senador Renan Calheiros – *Coordenador*  
Senador Ney Suassuna  
Senador Luiz Alberto de Oliveira



## Vamos ao trabalho

**Sr. Presidente (Renan Calheiros)** – Declaro aberta a reunião de instalação da Assessoria Especial de Reforma e Modernização.

Já contamos com a presença honrosa do sr. Alexandre Dupeyrat, diretor-geral do Senado, agora gostaríamos de convidar para compor a Mesa o sr. Carlos Santana, o sr. Acrísio Pereira, o sr. Francisco José dos Santos Braga, o sr. Raimundo Carreiro, o sr. Francisco Sampaio de Carvalho e o sr. Armando Santos Moreira da Cunha, diretor da Fundação Getúlio Vargas.

Na última reunião da Mesa Diretora do Senado, aprovamos um ato que estabelece o seguinte:

A Assessoria Especial de Modernização será instalada no dia 13 de junho de 1995. Portanto, hoje.

Em seu artigo 5º, o Ato prevê que a Assessoria Especial de Modernização entregará à Comissão Diretora os instrumentos abaixo relacionados, no prazo de 45 dias:

- a) projeto formulando gabinete padrão de senadores;
- b) projeto criando mecanismo para auferir e controlar a jornada de trabalho do servidor;
- c) projeto de resolução formalizando a extinção da Representação no Rio de Janeiro;
- d) projeto para perfeita sinalização visual do espaço físico do Senado;
- e) projeto para centralização de bens e serviços, incluído PRODASEN e CEGRAF, através de uma única comissão de licitação;
- f) projeto de resolução para a criação de um conselho editorial para normatizar, avaliar, padronizar e autorizar a impressão de todo o material gráfico;
- g) projeto proibindo a doação de bens do Senado;

h) projeto disciplinando a terceirização dos serviços prestados ao Senado e órgãos supervisionados;

i) projeto criando uma escola legislativa destinada a desenvolver e executar atividade de pesquisa, consultoria e de ensino, visando a modernização do Parlamento em todos os seus níveis dentro de 120 dias.

Com relação a este último projeto, o presidente José Sarney já tratou do seu financiamento junto ao BID.

O prazo de 120 dias é em função do período que a consultoria externa – a Fundação Getúlio Vargas – vai precisar para realizar reuniões, arregimentar pessoal especializado, integrá-los ao corpo técnico do Senado e aos próprios diretores do Senado, comandados pelo coordenador da Assessoria Especial, que será o diretor-geral.

j) projeto da estrutura organizacional elaborado pela consultoria externa;

l) projeto da função informação, estabelecendo diretrizes objetivos e métodos, controle de qualidade e tratamento da informação de toda natureza.

Em decorrência dos projetos relacionados acima serão propostos outros instrumentos como a seguir serão especificados:

1) projeto para simplificar os procedimentos administrativos e exigências burocráticas;

2) projetos referentes à delegação de competência e descentralização administrativa;

3) projeto de assistência organizacional aos órgãos, secretarias e subsecretarias;

4) projeto para disciplinar a distribuição e venda das publicações do Senado Federal;

5) projeto de resolução, de avaliação e de revisão do Plano de Cargos, Salários e Benefícios, definição do perfil profissional e da lotação ideal de cada órgão;

6) projeto de resolução regulamentando o incentivo à especialização;

7) projeto criando plano de desenvolvimento dos recursos humanos, incluindo programas de formação treinamento e aperfeiçoamento dos servidores;

8) projeto criando programa de desenvolvimento gerencial;

9) projeto para disciplinar a utilização dos serviços e atividades do Senado Federal;

10) projeto para disciplinar as relações do Senado com o público externo;

11) projeto para desenvolver aplicativos para o processo legislativo;

12) projeto para criar matriz de informação gerenciada, que contenha, entre outros, indicadores sócios econômicos do Estado e região, inclusive dados da execução orçamentária federal, por municípios, estados e , também, por regiões;

13) projeto de formulação de um sistema de gerenciamento das atividades de treinamento, visando à integração desta com o cadastro geral dos servidores.

O coordenador da Assessoria e diretor-geral, senhor Alexandre Dupeyrat, realizou ontem uma reunião preliminar com o grupo; marcou para hoje uma nova reunião da qual vai participar a Fundação Getúlio Vargas, através do seu diretor, senhor Armando Cunha.

A partir desse encontro, vamos ter a oportunidade de vislumbrar, outra alternativas que possam ser encaminhadas a partir dos entraves, das dificuldades que diariamente experimentamos no Senado.

Eu gostaria de conceder a palavra ao diretor-geral e coordenador dessa assessoria especial que hoje instalamos, senhor Alexandre Dupeyrat.

**Sr. Alexandre Dupeyrat** – Senhor senador, senhores componentes da Mesa, senhores diretores, quero crer que, neste momento, o Senado dá um importante passo no que diz respeito a sua vida administrativa.

Esta Mesa, tão logo assumiu, percebeu as grandes distorções administrativas com que se depara o Senado. Entendeu, também, que o bom andamento dos trabalhos administrativos está a depender de uma reordenação dessa parte que lhe dá suporte, que trabalha silenciosamente, mas que é indispensável ao bom funcionamento da atividade legislativa.

Por iniciativa do presidente do Congresso Nacional, senador José Sarney, e com muito empenho e trabalho do senador Renan Calheiros, a quem ficou afeta a coordenação dessas atividades, começaram com um amplo e exaustivo levantamento, resultando em um relatório em que se apontaram alguns caminhos a seguir e metas a serem atingidas a curto, médio e longo prazo. Chegamos, hoje, a fase de início da execução, propriamente, daquilo que nós nos propusemos.



O concurso da Fundação Getúlio Vargas nos será de fundamental importância. Primeiro, porque nem sempre a análise feita pelos próprios integrantes de um determinado sistema a isenta de preconceitos. A análise e as avaliações que vêm de fora tendem a ter uma maior objetividade.

Segundo, porque não poderíamos pretender dispor de recursos e conhecimentos em todas as áreas da administração pública, de controle de qualidade, de modernas técnicas de gestão, necessários a implantação de uma reforma com amplitude que se quer.

De sorte que, em boa hora, a Mesa resolveu encetar entendimentos com essa conceituada instituição, que há décadas vem ganhando experiência e conhecimento no campo da administração pública, na organização de instâncias administrativas e que será, seguramente, muito valioso para nós nessa etapa.

Devo dizer que, ao longo de todo esse processo, tanto o presidente José Sarney, como o senador Renan Calheiros, que esteve mais diretamente vinculado aos trabalhos deste grupo, sempre manifestaram um grande entusiasmo e empenho e acreditaram que seríamos capazes de levar avante esse processo. Deram-nos todo o apoio. De nossa parte, procuramos corresponder.

Entendo que esta é uma mão de duas vias. Ao corpo de funcionários do Senado interessa fundamentalmente que essa reordenação dê certo a curto prazo. Temos uma carreira de serviços prestados à Casa, estamos vinculados a ela, provavelmente a maioria de nós até a aposentadoria. Por outro lado, à instituição, como um todo, interessa que esses serviços que dão suporte a sua atividade tenham maior eficiência e dinamismo, estejam, enfim, adequados às necessidades do momento que vivemos.

Tenho certeza de que, a partir da formalização deste convênio e dos instrumentos complementares que se seguirão, daremos início a uma profunda reformulação. O seu ponto mais importante se dará, seguramente, quando pudermos materializar a idéia de uma escola legislativa, que será um grande foco a gerar conhecimento e treinamento para diversas outras áreas legislativas, quer no âmbito estadual, quer no municipal e, quem sabe até, para outros países do nosso continente.

Portanto, a minha palavra derradeira seria desnecessária talvez, porque sei que todos terão o maior empenho em colaborar nessa empreitada, e os diretores de área serão oportunamente convocados a colaborar com esse grupo, com essa Assessoria Especial. Queremos dar curso a esses trabalhos com a participação de todos, com os conhecimentos e a colaboração que certamente trarão para as melhores soluções possíveis.

Eu gostaria de deixar aqui registrado um apelo no sentido de que, quando convocados, prestem e dediquem o melhor do seu saber, da sua experiência aos trabalhos que ora se encetam. Confiamos em que o futuro da instituição, o futuro da atividade legislativa depende muito daquilo que possamos concretizar, modernizar, aprimorar no campo da administração legislativa. Muito obrigado.

**Sr. Presidente (Renan Calheiros)** – Antes de darmos a palavra ao senhor Armando Cunha, gostaríamos de convidar a senhora Maria Nazaré Piniheiro Carneiro, também participante do Grupo de Assessoria Especial de Reforma e Modernização para fazer parte da Mesa.

Gostaria de registrar, ainda, que a senhora Alcione Tomé está representando a senhora Regina Celia Peres Borges.

Com a palavra o senhor Armando Santos Moreira da Cunha, diretor da Fundação Getúlio Vargas.

**Sr. Armando Cunha** – Senador Renan Calheiros, senhor Alexandre Dupeyrat, demais membros da Mesa, senhoras e senhores aqui presentes, eu gostaria apenas de trazer a saudação do presidente da Fundação Getúlio Vargas, senhor Jorge Oscar de Melo Flores, que me pediu que o representasse aqui, e dizer da enorme satisfação da Fundação em poder se juntar ao Senado Federal neste processo de modernização, vitalização gerencial e administrativa.

Como o senhor Alexandre Dupeyrat disse há pouco, a Fundação Getúlio Vargas, precisamente há cinco décadas, desde 44, vem se dedicando a trabalhos em diversas áreas: produção científica e da formação acadêmica, economia, documentação histórica, vários outros setores das ciências sociais, administração de empresas e administração pública, desenvolvimento do setor empresarial brasileiro, resgate, tratamento e divulgação de informações de toda natureza, cooperação internacional, inserção do País no cenário externo e, também, modernização do Estado e da administração pública brasileira.

Ao longo desses anos, temos procurado participar do desenvolvimento do País, contribuindo com trabalhos muitas vezes pioneiros nesses campos. Isso tem sido feito, não só junto ao Governo Federal em todo esse tempo, mas também junto às unidades da Federação. São vários os trabalhos na área da educação, do ensino em todos os níveis, da pesquisa aplicada, da consultoria organizacional no setor público, nas unidades da Federação e estados brasileiros. A Fundação tem, permanentemente, estado presente ao longo do País.

Gostaria apenas de trazer aqui a nossa grande convicção da importância desse trabalho, para o qual vamos canalizar toda a vivência acumulada desses anos de aprendizado, novamente, com a convicção de que cada desafio é um desafio. As soluções e o encaminhamento de um trabalho no Senado Federal tem a ver com as especificidades desta instituição e desta Casa.

Estamos dispostos a drenar a experiência acumulada, mas certos de que as soluções são específicas e são, neste caso, idiossincráticas.

Era isso que gostaria de dizer basicamente, reafirmando a grande honra para a Fundação em poder se juntar ao Senado Federal nesta empreitada.

Muito obrigado.

**Sr. Presidente (Renan Calheiros)** – Antes de encerrarmos a reunião de instalação da Assessoria Especial, gostaria, mais uma vez, de destacar o entusiasmo e a perseverança com que o presidente José Sarney vem distribuindo tarefas, cobrando as execuções, tentando delimitar prazos, diminuindo prazos, para que possamos, num curto espaço de tempo, ver materializadas as reformas que foram encaminhadas pelo grupo de modernização.

Para se ter uma idéia, na última reunião da Mesa, quando aprovávamos este ato, o presidente José Sarney fez questão de destacar que, se materializássemos pelo menos 50% do encaminhamento proposto, já teríamos feito uma grande revolução no âmbito do Legislativo.

Tenho absoluta convicção de que, contando como contamos até hoje com a participação dos diretores da Casa, do corpo de servidores do Senado Federal, com a participação do senhor Alexandre Dupeyrat, com a experiência dos nossos técnicos e da Fundação Getúlio Vargas, vamos materializar, um a um, todos os pontos que foram listados e aprovados como encaminhamento Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização. Isso trará reflexos e repercussões na reestruturação do Legislativo em todos os seus níveis, como acabou de dizer o senhor Alexandre Dupeyrat, seja no Brasil, em âmbito estadual ou municipal, seja também em outros parlamentos do mundo.

Modestamente, quero continuar a dar minha contribuição. Sei da necessidade de termos bem presente a certeza e convicção de contornarmos resistências, personalismos e dificuldades. É preciso, em todos os momentos, termos perseverança e humildade, para que possamos concretizar os objetivos do Grupo e da Mesa do Senado, que é em síntese, de todos os senadores. Assim, colaboraremos com o funcionamento do Senado, com a sua produtividade, com a simplificação dos seus procedimentos administrativos, fazendo

com que, cada vez mais, esta Casa possa arregimentar confiança, legitimidade, desempenho e poderes para cumprir na prática a sua missão constitucional.

Quero agradecer a presença de todos, principalmente dos diretores da Casa e dos membros desta Assessoria Especial de Modernização.

Comunico que, ao término desta reunião de instalação, já iniciaremos uma reunião da Assessoria Especial de Modernização, para que possamos, com a participação da Fundação Getúlio Vargas, proceder os encaminhamentos que, desde já, possam ser feitos.

Muito obrigado a todos. Vamos ao trabalho.





Foto: Maria Sandra Seixas Bethlem