

O Poder Legislativo moderno no Estado: declínio ou valorização?

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nas últimas décadas os estudiosos das instituições políticas têm sido expostos de forma persistente a um tema que — repetido de forma insistente, como verdade absoluta — deixou, no Brasil, de ser analisado à luz dos fatos, passando, portanto, a ser aceito sem maiores discussões.

Esse tema — do declínio dos Parlamentos — esteve particularmente presente na literatura especializada no período seguinte à II Guerra, especialmente a partir da publicação de **Pode o Parlamento Sobreviver?** (1) até o livro **Parlamentos Modernos: Mudança ou Declínio** (2).

O conceito dominante, em todo o período, é o de que os Parlamentos “caíram de sua idade de ouro” e que “perderam seus poderes para o Executivo, para os Partidos e para a burocracia e que, portanto, não mais exercitam nenhum poder real” (3).

A razão para o declínio seria “a organização e os procedimentos inadequados do Legislativo, que, além de arcaicos, não se coadunam com

(1) HOLLIS, Christopher, **Can Parliament Survive?** (Londres: Hollis & Carter), 1949.

(2) LOWENBERG, Gerhard, ed. **Modern Parliaments: Change or Decline** (Chicago: Aldine Satherton Inc.), 1971.

(3) BAAKLINI, Abdo, “Legislatures in New Nations: Towards a New Perspective”, **Polity**, vol. VIII, nº 4/Summer, 1976, p. 559.

um mundo de tecnologia em rápido progresso, compreensível apenas pelo especialista, único que pode fazer escolhas informadas" (4).

Nos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos, paralelamente ao tema de declínio dos Parlamentos, desenvolveu-se um movimento acadêmico de refutação do mesmo e um movimento cívico-político de reação ao tema.

O movimento de refutação acadêmica responde às críticas a três níveis, (5) a saber:

- histórico;
- empírico;
- metodológico.

Na refutação histórica, os acadêmicos propõem a tese de que nunca houve tal "idade de ouro", e que os historiadores têm "exagerado os papéis, funções e poderes" dos Parlamentos, no passado. Mais ainda, identificam uma tendência natural de se comparar sempre as dificuldades do presente com as lembranças, menos cruéis, do passado.

Especialmente relevante é a visão de BERTRAND DE JOUVENAL sobre as origens do Parlamento inglês, em contraposição ao argumento de CARL FRIEDRICH de que o mesmo se desenvolveu como forma de se opor ao trono. Para JOUVENAL, o Rei e o Parlamento "desenvolveram juntos sua soberania" e "sem o Parlamento os reis não poderiam nunca ter desenvolvido o poder" (6).

Também POLLARD apóia esta posição ao reconhecer que o Parlamento foi o meio usado pela Coroa para estabelecer sua soberania sobre os senhores feudais, transformando "a Nação inglesa no Estado inglês" (7).

É interessante que se note que esta forma de refutação da teoria do declínio dos Parlamentos parece se adaptar à realidade brasileira, onde se pode identificar uma tendência histórica de fortalecimento do Legisla-

(4) *Idem.*

(5) A topologia aqui apresentada é uma adaptação da descrita por ABDO BAAKLINI, em "Legislatures in Developing Countries: Myths vs. Realities", trabalho apresentado na Convenção Anual da Sociedade Internacional para o Desenvolvimento, São José, Costa Rica, 22-25 de fevereiro de 1973, pp. 3-10.

(6) DE JOUVENAL, Bertrand, *Sovereignty* (Chicago: University of Chicago Press), 1957, p. 176.

(7) POLLARD, A. F., *The Evolution of Parliament* (New York: Russel & Russel), 1964, p. 4.

tivo. As crises temporárias que o afetam e afetaram desde o fechamento da primeira Assembléia Constituinte, em novembro de 1822, sempre resultaram no fortalecimento posterior da instituição parlamentar. Até mesmo a permanência do Legislativo no Brasil — que com 160 anos é dos mais antigos do mundo — reforça esta tese (8).

A segunda forma de refutação é a empírica. Os acadêmicos que a seguiram tentaram produzir dados empíricos que pudessem se contrapor a afirmativas aceitas como verdadeiras, mas que não tinham sido objeto de verificação factual. Assim, por exemplo, CHAMBERLAIN refutou a afirmativa de que nos Estados Unidos a iniciativa dos parlamentares, no processo legislativo, estava em declínio face à ação do Presidente como iniciador de leis (9). O mesmo estudo foi posteriormente confirmado e atualizado por MOE e TEEL (10).

A terceira e mais sofisticada forma de refutação do tema de declínio dos Parlamentos é a chamada metodológica. "Ela envolve uma variedade de estratégias e de abordagens. Essencialmente ela demonstra que as bases teóricas e metodológicas dos defensores do "declínio" não têm fundamento" (11). Assim tem sido defendido o ponto de vista de que a dicotomia entre Executivo e Legislativo, usada para provar o declínio, não é real na maioria dos casos; que os procedimentos congressuais atacados como ineficientes são na realidade altamente funcionais (12); que as variáveis utilizadas não têm o significado que se pretende dar e que as metodologias usadas não têm instrumentos para identificar processos e objetivos não explícitos, como existentes no processo legislativo, além de outros argumentos cuja complexidade impede seu desenvolvimento neste artigo.

Já a reação cívico-política ao tema, que também envolve o mundo acadêmico, pode ser dividida em duas categorias: a substitutiva e a corretiva.

A primeira delas — substitutiva —, de caráter mais acadêmico, prega que, se existe o declínio nas funções tradicionais do Parlamento, se deve procurar o fortalecimento das funções não declinantes, tais como as fun-

(8) NOGUEIRA, Octaciano, "Poder Legislativo no Brasil". Conferência pronunciada na Câmara dos Deputados, 1983.

(9) CHAMBERLAIN, Lawrence Henry, *The President, Congress and Legislation* (New York: Columbia University Press), 1946.

(10) MOE, Ronald C. e TEEL, Steven C., "Congress as Policy Maker: a Necessary Reappraisal", *Political Science Quarterly*.

(11) BAAKLINI; 193, p. 5.

(12) *Idem*.

ções educativa e informativa para o público (13), a função de recrutamento, a de socialização e a de fiscalização, e que o Parlamento se transforme em caixa de ressonância e foro de discussão dos problemas nacionais.

A abordagem corretiva argumenta que, se existe declínio, ele é reversível pois teria sido causado pela evolução tecnológica e, portanto, poderia ser corrigido pela adaptação do Legislativo à nova realidade. E recomenda reformas organizacionais e de procedimentos internos no Legislativo e a formação de assessoria adequada. Além disso advoga mudanças profundas na burocracia e no Executivo para restabelecer o lugar próprio do Parlamento.

Os adeptos e participantes dessa corrente, além dos acadêmicos, são políticos, jornalistas e associações de caráter cívico.

Digno da maior atenção, neste ponto, é o efeito do tema do declínio nos países em desenvolvimento, e particularmente no Brasil. Enquanto, como já foi dito, no mundo desenvolvido o surgimento do tema acarretou uma reação de porte que teve, de fato, como efeito, a destruição da teoria do declínio do Parlamento a nível acadêmico e a nível político, retomando-se tanto a nível nacional quanto local o processo de fortalecimento da representação popular, no mundo subdesenvolvido ele apareceu como justificação ideológica para o surgimento e manutenção de sistemas eufemisticamente chamados de "Executivo forte". A doutrina de declínio do Parlamento foi absorvida pelas elites políticas a ponto de, mesmo hoje, em pleno processo de redemocratização, ainda se ouvir da parte de lideranças políticas eminentes, ressalvas quanto às "funções do Legislativo no Estado moderno", e quanto à necessidade de se preservar o processo de decisões com base técnica, no Executivo.

Esta perspectiva parece ser tão pacífica que, em matéria recente, um conceituado jornal, analisando o problema brasileiro, repetia que "atualmente, quando a absorção do Legislativo pelo Executivo é uma tendência cada vez mais freqüente, fica difícil imaginar o Brasil com a independência de Poderes existentes, por exemplo, nos Estados Unidos".

Ora, esta afirmativa já foi exaustivamente refutada e o fenômeno hoje observado no mundo como um todo, e especialmente na América Latina, é o do restabelecimento da representação popular.

Por isso mesmo, considerada a situação do Brasil de hoje, não se pode deixar de reconhecer que:

a) observado sob uma perspectiva estática e sem se considerar a tendência histórica, o Poder Legislativo detém menos poderes hoje do que durante a vigência da Constituição de 1946;

(13) CRICK, Bernard, *The Reform of Parliament* (New York: Doubleday and Co), 1965.

b) a razão da perda de poderes não está associada a uma tendência de declínio universal, mas sim a uma ação política determinada, qual seja a tomada do poder por *uma elite militar/tecnocrática*;

c) com o agravamento da crise político-econômico-social e a perda de legitimidade do regime, a abertura — e conseqüente fortalecimento do Legislativo — se torna inevitável. A história mostra que este fortalecimento deve ser de tal ordem que pelo menos restabelecerá os poderes ao Congresso aos níveis da Constituição de 1946.

Torna-se, portanto, necessário que Senado e Câmara, bem como as Casas legislativas estaduais e municipais, se preparem para esta nova fase. Esta preparação, como mostra a experiência americana de reação à tese do declínio, tem de se realizar em três planos: o plano constitucional, o plano regimental e o plano administrativo.

O plano constitucional vem sendo, até o presente, o único em que as atenções se fixaram. Assim, dezenas de propostas de emendas à Constituição foram apresentadas, lidando basicamente com o que veio a ser conhecido como prerrogativas do Congresso. Estas propostas não têm sido mais completas, em termos de reorganização do Estado e restabelecimento do equilíbrio entre os Poderes, face ao reconhecimento — especialmente pelas Oposições — de que isto deve ser objeto de uma nova Constituição, aprovada por Assembléia Nacional Constituinte.

Os dois outros planos — regimental e administrativo — têm sido sistematicamente evitados, seja porque são julgados desimportantes, seja porque não existe uma consciência dos efeitos benéficos que podem trazer.

Assim, se estudarmos medidas adotadas em outros países, como os Estados Unidos, diante de uma estratégia de fortalecimento do Legislativo, poderemos avaliar a importância de que se passe a dedicar, de imediato, maior atenção a esses dois aspectos.

Não se pode pretender, com tal estudo, copiar soluções, mas, sim, exemplificar como uma análise criteriosa das condições organizacionais da instituição legislativa brasileira pode contribuir para a identificação de características disfuncionais da organização que sejam superáveis por medidas simples, de ordem interna.

Alguns exemplos, podem servir para ilustração, tais como:

a) **estabilidade interna**: qualquer instituição tem sua força associada à força de seus componentes, especialmente seus líderes. Num sistema

(14) FORMIGA, Marcondes, "Governo quer Parlamentarismo", no *Correio Braziliense*, 20-11-83, p. 5.

de liderança instável, como no Brasil, torna-se extremamente difícil a criação dos vínculos — tanto internos quanto externos — que a fortaleçam. Assim, ao mandamento constitucional de proibição de reeleição da Mesa, o Legislativo acrescentou o mandamento de proibição de reeleição de Presidentes de Comissão. Esses dois mandamentos em conjunto estimulam uma alta rotatividade de lideranças e dos membros das Comissões. A conseqüência inevitável é o enfraquecimento tanto da Mesa quanto dos Líderes e das Comissões, e portanto, do próprio Congresso.

Nos Estados Unidos, as instituições de sistemas como o de antigüidade — ora mais rígidos como no Senado, ora menos rígidos como nos Legislativos estaduais — criam, como conseqüência, a estabilidade das Comissões e seu fortalecimento, tanto pela especialização de seus membros, como pela segurança que produz. Ao mesmo tempo criam o interesse, dentro da burocracia do Executivo, de respeitar e satisfazer as Comissões e seus membros.

Não proponho regra semelhante para nosso Congresso, nem desconheço os riscos do imobilismo das lideranças de antemão asseguradas. Mas há caminhos alternativos que podem ser buscados;

b) acumulação dos poderes de fixação de políticas, de fiscalização e orçamentários: ao contrário do que ocorre no Brasil, onde os poderes de fixação de políticas estão divididos entre as Comissões Permanentes e inclui até mesmo as Comissões Especiais — no caso de matérias submetidas à apreciação conjunta do Congresso Nacional — e se encontram separados dos poderes de fiscalização (na Câmara, Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas) e dos poderes orçamentários (Comissão Mista de Orçamento, temporária), nos Estados Unidos esses três poderes são geralmente concentrados, para cada proposição, em uma só Comissão, o que coloca os órgãos do Executivo sob sua jurisdição integral;

c) centralização de atividades de caráter normativo interno: a existência de Comissões de caráter especial, com poderes decisórios em matérias que podem envolver conflitos entre comissões, acelera e racionaliza o processo legislativo, sem descaracterizar seu caráter eminentemente político. Assim o Escritório de Orçamento do Congresso Americano tem a função de fixar os grandes parâmetros orçamentários de dispêndio global por órgão, cabendo às Comissões específicas as decisões relativas aos programas e dispêndios dos órgãos sob sua jurisdição;

d) sistema de pessoal condizente com as características da organização legislativa: ao invés de sistema de pessoal organizado dentro das

regras do serviço público permanente, e de uma estrutura rígida, tipo vertical, como ocorre no Brasil, o sistema de assessoramento do Congresso Americano é basicamente de escolha política temporária, amarrado à *lealdade política ao parlamentar* e à *transitoriedade* e organizado de forma horizontal. O quadro permanente é diminuto e se destina apenas às funções de caráter administrativo permanente ou de pesquisa factual e científica;

e) administração descentralizada: na qual cada parlamentar é responsável por organizar e administrar sua assessoria, contando para isto com um orçamento próprio, sujeito apenas a regras de caráter geral, que contrasta com a excessiva centralização existente em nosso Congresso, onde o parlamentar é dependente da administração para o atendimento de suas necessidades mais básicas;

f) níveis de assessoramento: é reconhecido no Legislativo americano o fato de que o congressista desempenha papéis de diversas ordens no *processo político*. Assim o sistema de assessoramento atende às necessidades individuais do mesmo (gabinete), às suas necessidades como membro de Comissão (assessoria de Comissão), bem como à sua necessidade de assessoria em pesquisa técnica científica, factual e desvinculada de posições políticas (*Serviço de Pesquisa do Congresso*) e até mesmo à assessoria técnica de caráter político;

g) o conceito de fiscalização: diferença básica e de alto alcance político é a relativa ao conceito de fiscalização usada no Legislativo americano. Enquanto no Brasil ela se realiza nos atos de administração financeira — afetando os aspectos legalidade e regularidade de contas — nos Estados Unidos o conceito abrange não apenas os atos de administração financeira, mas também o de administração das leis e dos programas aprovados pelo Congresso, tanto no aspecto legalidade, como no aspecto eficiência, eficácia e cumprimento das intenções do Legislativo;

h) alcance do trabalho de assessoria: ao contrário do que ocorre no Brasil, os assessores, desde que autorizados pelo congressista a que estão vinculados, participam de diversos atos legislativos, assinando relatórios e pareceres, participando de discussões em Comissão e até mesmo arguindo testemunhas nas audiências públicas e privadas das Comissões — especialmente em Comissões de Inquérito. Com tal facilidade o congressista pode de fato atender a todos os seus afazeres legislativos;

i) processo legislativo simultâneo: contrariamente ao que ocorre no Brasil, o processo legislativo nos Estados Unidos permite a apresentação simultânea de proposições nas duas Casas legislativas. A aprovação, por ambas as Casas, de versões idênticas, elimina a revisão existente no Brasil.

Com isso podem ser reduzidos substancialmente o tempo de tramitação das proposições, ao mesmo tempo que se institucionaliza o processo de negociação política entre as duas Casas.

Como pode ser observado, a forma de organização da atividade legislativa afeta o seu resultado. As normas internas de processo legislativo, portanto, não são neutras. Conseqüentemente, é importante e urgente que seja objeto de indagação se esta organização não está prejudicando que se alcance os objetivos a que se propõe o Congresso Nacional e que se promova a sua adaptação ao novo momento político vivido pelo País.

A análise aqui realizada permite a enumeração de algumas conclusões simples, mas que considero importantes, tais como:

1 — o político brasileiro deve exorcizar os resquícios das teorias de declínio dos Parlamentos e do Executivo forte, por não terem fundamento na realidade além de já estarem superadas. Elas apenas reforçam o autoritarismo, dando-lhe bases pseudotécnicas e pseudomodernas;

2 — o legislador deve se conscientizar de que, a par das medidas de caráter constitucional necessárias ao restabelecimento da primazia do Legislativo, são também necessárias medidas de caráter organizacional que facilitem o processo de modernização do Legislativo para o cumprimento de suas altas funções;

3 — estas medidas assumem um caráter de urgência não apenas porque por si só já podem ter um efeito positivo, mas, também, porque terminado o processo de reformulação constitucional e restaurado o processo político, não haverá disponibilidade de tempo para os legisladores se debruçarem sobre tarefas que então parecerão mais secundárias do que hoje.

Estas reformas devem ser feitas sem o preconceito técnico-burocrático. Ou seja, devem ser realizadas com um ânimo político que se alimenta da velha crença weberiana: só as forças de inovação — as que rompem a rotina — evitam o pesadelo do controle burocrático. Nada substitui, na vida dos povos, a chama de uma liderança política virtuosa e o caudal profundo de mudança que ocorre subterraneamente, conformando a vontade popular.

O Parlamento só é forte quando, além de moderno em sua organização e competente para responder à pluralidade dos desafios da sociedade de massas, dá assento a líderes com a vocação da política e interage num contexto no qual o Poder Executivo é a expressão da vontade do eleitor, afeita diretamente pelo voto universal.