

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1985
ANO 22 • NÚMERO 86

Legislativo brasileiro na Nova República

ROSINETHE MONTEIRO SOARES

Assessora Legislativa da Câmara
dos Deputados

Introdução

Em ambos os hemisférios, não apenas no ocidental, os países que ainda buscam, como o nosso, uma civilização justa e eqüitativa para sua sociedade, padecem de intensa instabilidade política ⁽¹⁾. Parece verdadeiro que só após a satisfação de suas necessidades básicas, referidas à sobrevivência, o homem começa a desenvolver virtudes. E a afirmação deve ser também válida quando se trata de corpos sociais.

Um regime político estável só é característico de sociedades amadurecidas, que já alcançaram certo grau de harmonia entre os vários estamentos de que se compõe; ou, por completa oposição, tenham-se desviado dessa harmonia natural, e derivado para uma capacidade estatal de repressão prolongada das aspirações populares, sob a forma de ditaduras ⁽²⁾.

(1) ASTIZ, C. *Legislatures in Comparative Perspective*. Ed. Kornberg, 1974.

(2) Referimo-nos a formas autocráticas de Governo com capacidade de se manter no poder, não necessariamente pela força ou com ostensiva supressão de direitos, como, normalmente, agem as ditaduras.

No Brasil, desde o Império, a instabilidade social foi flagrante, mesmo havendo paz aparente, e certa "estagnação", similar a um clima de estabilidade do regime político⁽³⁾. As tensões sociais, nas áreas rarefeitas de populações politizadas, permitiram uma estagnação duradoura, paralela aos pólos de desenvolvimento que despejam alhures o efeito do impacto industrial.

As espaçadas mudanças políticas que tivemos até 1930 corresponderam ao somatório, ou clímax, de sucessivas manifestações de grupos que, pouco a pouco, acumulavam a virtualidade de sua vontade de reagir ao *status quo*. Líderes intelectuais traduziram, a cada vez, os anseios de integração, conseguindo-a, em certa medida, para sucessivos segmentos populacionais, ampliando-se sua conquista, mas nem sempre na proporção do crescimento econômico. A população integrada sempre esteve longe de, sequer, representar a massa, e o poder político se manteve ainda mais concentrado.

As mudanças contra-revolucionárias

Dos mais decisivos dos momentos de aglutinação da virtual atitude mudancista, entre nós, foi o evento da bienal de São Paulo em 1929, alvorada do que se identificou como movimento cultural populista, afinal culminando com a Revolução de 1930⁽⁴⁾. Observe-se que, desde então, as mudanças constitucionais, refletidas na própria estrutura do Governo, sucederam-se com freqüência e intensidade⁽⁵⁾. Atribua-se o fato, igualmente, à proliferação dos meios de comunicação advinda do período de após-guerra.

A divulgação das formas de vida dos países ricos tornou a humanidade cheia de desejos e aspirações. Sua inquietude, ali onde o conforto ainda não alcança as maiorias, como é o nosso caso, torna os governos muito vulneráveis a tensões sociais e instabilidade econômica e política.

Em 1963, essas tensões mal se podiam conter, no Brasil. E, não foi outro o motivo da queda do Governo do Presidente João Goulart, tomando a direção o grupo mais conservador, o chamado poder moderador da era republicana. Desde então, as pressões dos grupos menos favorecidos pelas "benesses" da industrialização têm sido mantidas a um nível, às vezes médio, outras vezes, apenas suportável. Algumas reformas do tipo PROTERRA, PIS, PASEP etc., foram apenas suficientes para desinflar os tenso balões sobre bolsões de pobreza, nas áreas onde a poli-

(3) NOGUEIRA, Otaciano. Seminário de Política e Economia, na Câmara dos Deputados em 1983 — abril.

(4) Segundo o Prof. OTACIANO NOGUEIRA, em 1930, mais um segmento da sociedade ter-se-ia incorporado ao processo político, social e econômico.

(5) Só a partir de 1967, além dos atos institucionais de exceção, tivemos 25 emendas constitucionais.

tização não acompanha, mas antecipa-se ao desenvolvimento industrial (6). É que as reformas sociais foram estreitas demais, em cada caso, para alcançar as populações marginalizadas.

Supõe-se, no modelo brasileiro de Administração Pública, que o bolo econômico seja repartido com base na produtividade dos fatores que o geraram, com certas vantagens de acumulação para estimular a área produtiva. Considerando-se esses termos de redistribuição da produção, acumula-se capital fixo, mas, os contingentes de população mais pobres, desnutridos e deseducados, recebem muito pouco e perpetuam sua baixa produtividade no trabalho. Sua carência de capacidade para qualquer iniciativa se intensifica, mesmo na área sócio-política, pelo estado de apatia que muito tempo de marginalização criou. Sua fraqueza de capacidade de barganha social já se inicia ao nascer, em face da desnutrição das mães (7).

Os Governos do período da Revolução pretenderam apressar um salto na produtividade nacional, a nível global, com investimentos superdimensionados, financiados com o crédito, então, fácil, obtido no exterior. Além da inversão física, que representou o nosso endividamento interno e externo, esse tipo de administração da coisa pública importou enorme custo social.

As populações, principalmente as de rendas baixa e média, muito empobrecidas pela inflação, acabaram por encontrar uma via de manifestação de sua inconformidade. Afinal, elas não partilharam a opção por adiar o consumo de sua sobrevivência, mesmo que, eventualmente, pudessem até ter concordado com a mesma, se houvessem sido consultadas, sequer por intermédio de seus representantes legais no Congresso.

Mais ainda que os atingidos pela transposição do consumo para o futuro, as elites intelectuais, especialmente as que detêm os meios de comunicação mais populares, procuraram mobilizar a Nação por um movimento contra-revolucionário de base. Começaram identificando as tendências à distensão na política e pressionando pela conseqüente "abertura". Em breve os governos revolucionários não puderam conter, pelo menos não no ritmo de sua opção estratégica, nem a "abertura", nem a mobilização pela democracia plena (8).

(6) LOWI, Theodore. *The End of Liberalism*. Northon & Co Inc., 1969.

(7) Segundo o Prof. F. CHAVES, o encurtamento dos neurônios dos recém-nascidos por falta de nutrição materna já prejudicou as próximas gerações pobres do Nordeste para uma vida normal e inteligente. *Simpósio sobre o Papel da SUDENE*, CD, 1981.

(8) Os periódicos passaram, pouco a pouco, a se referir ao termo "abertura" em lugar da referência a "distensão", menos incisiva.

Passando-se para a chamada “abertura”, parte do próprio Governo, constituído ou paralelo, já estava influenciado pela comunicação de massa que, rapidamente, foi, por assim dizer, tomando o poder⁽⁹⁾.

Desde a última eleição no Congresso, um condicionamento⁽¹⁰⁾ de relativa inércia, que era o subproduto de muitos anos de regime autoritarista centralizado, quebrou-se. Logo a ala renovada do Parlamento, em especial da Câmara dos Deputados, associou-se ao movimento renovador, ainda mal identificado e visto como simples oposição. De modo mais ostensivo, em pouco tempo, mobilizaram-se igualmente outras comunidades intelectuais que não a de comunicações, especialmente aquelas muito ligadas à aprovação da opinião pública para o exercício de seus trabalhos — artistas, clero, professores e políticos. E, naturalmente, em especial, ao nível local, as lideranças jovens⁽¹¹⁾, ávidas por ganhar espaços sobre os seus antecessores mais velhos. A opinião geral, assim fortificada, uniu até correntes secularmente adversas.

Toda essa movimentação se repercutia no Congresso⁽¹²⁾. Era, não só a caixa de ressonância de todos os ruídos sociais, mas o cadinho onde se processava a continuidade e seqüência dos acontecimentos; a sede das “démarches”, o local de decisão formal e informal das questões políticas.

Essa conjuntura foi uma básica mudança no velho condicionamento do período revolucionário. A mudança começou a ganhar força desde a Legislatura anterior, com os projetos de reanexação de prerrogativas⁽¹³⁾ e, a seguir, agressivamente, com atitude de franca contestação⁽¹⁴⁾.

Desde que o Congresso demonstrou ganhar força interior, os meios de comunicação, na sua natural busca de notícias, passaram a colocá-lo “na berlinda”, exigindo mais e renovadas atitudes audazes, a um ritmo, às vezes, difícil de acompanhar para uma instituição que passara por 20 anos de quase hibernação⁽¹⁵⁾.

(9) A leitura de periódicos do último semestre de 1984 demonstra como, em verdadeira avalanche, a população foi mobilizada em comícios enormes, tomando o poder pela pressão popular pacífica.

(10) SOARES, R. M. Poder Legislativo e Conjuntura Nacional. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, a. 20, n. 79, jul./set. 1983.

(11) BUSEY, J. *The Old and the New in Politics*. McGraw Hill, 1979.

(12) Veja-se o noticiário sobre a votação dos sucessivos decretos com que o Governo tentou congelar salários em 1984.

(13) SOARES, R. M. *Revista de Política da Fundação Milton Campos* out. 1983.

(14) Por volta do fim do 1º semestre de 1983, a atitude do Congresso já era suficientemente agressiva para rejeitar legislação de iniciativa do Executivo.

(15) Referimo-nos a 20 anos de ação reprimida, conforme nossa análise em trabalho apresentado em Recife. Encontro Anual da ANPOCS — 1982.

A opinião pública, aguçada, passou a exigir dos legisladores um comportamento cada vez mais contestatório, comparecendo, freqüentemente, às galerias para pressionar. Quem acompanhava o processo podia claramente perceber o andamento, mesmo que não explícito, sequer aos agentes, de uma contra-revolução. A um certo ponto do movimento, dois candidatos a uma eleição indireta concorriam pela identificação com a "oposição" ao regime. Estava consagrada a vitória do que hoje se chama a Nova República (16).

O Congresso na Nova República

Na linha de raciocínio acima abreviada, devemos esperar do Governo da Nova República um trabalho interativo com todos os meios de comunicação. Os profissionais de imprensa, por sua vez, deverão, coerentemente, exigir uma forma de administração pública intensamente participativa, com origem no Congresso Nacional, e permanente mobilização pública.

Nem poderá haver outra alternativa viável que credencie o Governo a suplantiar uma situação inicial tão onerosa, composta que está a conjuntura de dívidas internas e externas. E, ainda assim, a negociação com os setores mais esperançosos da sociedade não será fácil. Os governantes terão, naturalmente, que tomar medidas saneadoras, nem sempre simpáticas, e dosar sabiamente os benefícios tão ansiosamente esperados para não ameaçar a continuidade do processo produtivo.

Se, ultrapassado esse período, o Executivo começar a colher os frutos dos investimentos que causaram a impopularidade dos Governos da Revolução, o Congresso, certamente, já terá aprendido a usar enérgicos instrumentos de fiscalização e controle. Portanto, o papel do Congresso continuará muito central.

Mas, enquanto, no período de transição do regime autoritário para a democracia, o papel do Congresso tem sido o de sujeito, objeto e intermediário, cada um desses papéis vividos e exercidos intensamente, consolidada a Nova República, ele terá que reaprender funções parlamentares tradicionais das democracias, como as de conter a bolsa pública e fiscalizar a gestão do Executivo. E, não está sequer aparelhado para isso.

Tanto a atividade orçamentária de acompanhamento congressional, como a fiscalização, em moldes modernos, pedem, para satisfazer a opinião pública, formas muito sofisticadas de exercício. A fiscalização por parte do Poder Legislativo não se faz mais em moldes de verificação da legalidade dos atos e honestidade dos executores da despesa. Essas são hoje atri-

(16) Termo consagrado pelo Presidente Tancredo Neves, quando de sua eleição em 1985.

buições dos órgãos auxiliares dos Congressos. Eles se dedicam, especificamente, a partir de análises prévias de órgãos especializados, a avaliar de modo amplo os atos da gestão do Governo, em relação à intenção do legislador e com respeito à sua eficácia na consecução da lei.

Praticamente todos os países desenvolvidos exercem sua fiscalização sobre os atos do Poder Executivo avaliando seus projetos em face dos objetivos da lei. Alguns desenvolveram enormes burocracias com esse propósito, outros, além da burocracia principal para fiscalizar, mantêm organismos paralelos para avaliação e controle, com metodologia cada vez mais sofisticada. Em qualquer caso, no entanto, a exposição dos atos governamentais à apreciação da opinião pública tem-se mostrado a maneira mais eficiente de mantê-los dentro de padrões adequados para os objetivos da sociedade.

Apoio parlamentar

Definidas as maiorias governamentais no Parlamento como seriamente comprometidas com a promoção das expectativas geradas pela campanha vitoriosa nas populações, surge a necessidade de que o Parlamento se instrumente para ajudar o Governo a cumprir sua missão.

O forte entrelaçamento entre o poder ascendente — a Nova República, e o emergente da campanha — a imprensa, é uma forte razão para esperarmos que o Governo passe a ser exercido, quase em vitrine, de total e constante exposição.

Parece nos que, a nível macrosocial, estamos justo ultrapassando a época de nossa história em que o Governo era uma atividade aceita pelo povo como algo longínquo. Também a nível microssocial, dentro das instituições, os agentes querem participar das decisões. No Governo do Distrito Federal, de população intensamente politizada, já se fala em eleições para diretores das escolas.

Mudanças recentes nas diretorias de ambas as Casas do Congresso, sem debate e divulgação, criaram um clima de expectativa e insegurança por parte de quem, em seu pequeno universo, decide ou depende das decisões. Hoje a administração já não pode fazer-se sem participação dos interessados, em todos os níveis, e este é um tipo de conquista social irreversível.

Certamente não se pode esperar que um novo Governo dependa de um apoio parlamentar reduzido, ao nível do Governo anterior, com organização e funções estereotipadas e enfeixadas em sistemas hierárquicos de grande rigidez e baixa produtividade. Portanto, espera-se, no Congresso, que reformas se façam na sua organização de apoio, como na própria instituição, quer nos moldes de trabalho como na estrutura. Elas devem

concorrer para o dinamismo das presentes propostas de Governo com pressupostos de integração dos amplos segmentos sociais. A mobilização iniciada, sem dúvida, vai desembocar no Governo pela via do Congresso.

Quando no Senado as estruturas sejam mais abertas a um processo decisório, em subsistemas de relativa independência, sua ação ainda é restrita, em função dos dispositivos legais vigentes, especialmente quanto à *despesa pública*.

Na Câmara dos Deputados, deve-se notar que a última grande reforma do sistema de apoio administrativo deu-se pela Resolução nº 20, em 1971. O documento foi um abrangente instrumento de modernização e racionalização organizacional, mas tem 14 anos, e o "racional" vigente na política era o da época e regime, totalmente diversos dos dias atuais.

A esse reestruturamento associou-se toda uma reformulação regimental⁽¹⁷⁾ tendente a conduzir os fluxos da atividade legislativa, com bastante eficiência no âmbito interno. A questão da eficácia da instituição estava muito na dependência dos entraves constitucionais delineados no próprio regime.

Em nossa análise do Poder Legislativo no Brasil⁽¹⁸⁾, em 1975, observávamos como o Regimento da Câmara dos Deputados fora adaptado aos pressupostos constitucionais da Emenda nº 1/69, em que a atividade política era mal interpretada e prejudgada como originalmente corrupta. Toda a formulação da época tinha uma conotação repressiva do *modus vivendi e modus faciendi* dos agentes do Poder Legislativo, supostamente desviados de uma linha de comportamento desejável pela instituição pública.

Diríamos que as reformas por volta de 1972, no seu conjunto, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, foram muito bem sucedidas em seus objetivos específicos, que eram ligados a um sistema administrativo profissionalizado e capaz de suportar amplos níveis de crescimento vegetativo. Também foram um passo adequado como pressuposto da futura reaquisição de algumas prerrogativas institucionais, dentro das limitações a que os legisladores se sentiam sujeitos. Assim, na *impossibilidade de reformar-se o Poder Legislativo em sua interação com os demais*, e em seu papel como ramo do Governo, preparou-se-lhe um sistema de apoio como alternativa subliminar.

Reformas nos sistemas de apoio ao Legislativo tanto podem significar uma resposta às solicitações correspondentes ao desenvolvimento político interno, como tentativas de alcançar movimentos externos de repercussão no Parlamento. ABDO BAAKLINI, dedicado estudioso do assunto, acredita,

(17) Resolução nº 30/72.

(18) SOARES, R. M. & BAAKLINI, A. I. *Poder Legislativo no Brasil*. Câmara dos Deputados, 1975.

conosco, que as reformas administrativas no Legislativo também podem corresponder a reflexos de crescimento econômico externo, ou ainda a uma necessidade de mudanças intrínsecas na Instituição, a que ela, entretanto, não tenha condições de satisfazer (19).

Uma evidência de nossa hipótese é o fato de que os debates mais transcendentais de que tais reformas se originaram foram feitos no campo do poder e da imagem pública do Legislativo (20). E, realmente, nesse sentido, alguma coisa foi conseguida. Equipou-se o Congresso com estruturas para o propósito da divulgação, reestruturou-se o sistema de Comissões em correspondência funcional com os Ministérios, na Câmara dos Deputados; o Senado iniciou a instituição na automação dos sistemas informativos, disciplinou-se ainda o relacionamento institucional com as representações de organismos externos (21).

Mas, como no regime governamental de então, as adaptações regimentais moldaram um sistema altamente centralizado de decisões e ela se reflete, igualmente, na organização de apoio administrativo da Câmara dos Deputados, com hierarquia rígida e subsistemas hipertrofiados em dependência de decisões à distância.

No Senado Federal, mesmo que a pirâmide seja menos nítida quanto aos sistemas, a centralização subsiste na administração de meios, até por força de lei. Seu sistema de subsecretarias é bastante versátil sob o ponto de vista da fluidez do processo decisório no que se refere à atividade técnica de apoio à instituição. Mas sua dependência é rígida quanto aos meios. A referência dessas subsecretarias aos Membros da Mesa, experimentada e posta de lado, facilitou, em muito, a equiparação de capacidade de concorrência das várias funções administrativas ao nível de Mesa Diretora.

Uma relativa dispersão do "poder" individual da alta direção, por força dos vínculos das subsecretarias com a Mesa, permitia ao sistema global certa imparcialidade ao nível mais elevado. O mesmo esquema, no entanto, sujeita grandemente à personalidade política, a que estão vinculados, cada um dos titulares dos escalões intermediários de direção. Essa dependência estimula a produtividade e eficiência do subsistema administrativo no escalão médio, emprestada ao político como Membro da Mesa Diretora, mas também pode pôr à prova a habilidade administrativa do político ao nível acima dos seus subsecretários.

Freqüentemente, o vínculo entre Senadores e Diretores permanece, mesmo que informal, após a renovação da Mesa Diretora. Cria-se, por-

(19) BAAKLINI, A. I. Conferência em Albany — SUNYA — 1975.

(20) SANTOS, Senador Ruy. *O Poder Legislativo*. Brasília, Senado Federal, 1972.

(21) Art. 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

tanto, um esquema implícito de prêmio para a eficiência do funcionário. Uma vez bem sucedido no serviço do Senador, ele recebe seu apoio para manutenção de posições ou conquistas de ordem funcional, na organização. A alguns analistas esse tipo de fluxo pode parecer nepotista, mas ele se inicia em função da eficácia dos objetivos políticos quando eles se somam aos administrativos. Juízo de valor a parte, ele se mostra eficaz na institucionalização da organização de apoio. A medida de sua eficiência em relação à instituição pode prejudicar-se, apenas quando a Mesa Diretora não esteja atenta ao nível de delegação que dê aos diretores, e estes aos objetivos mais elevados do Legislativo. Um meio de assegurar-se de que tais objetivos estejam resguardados seria um avanço a mais no seu desenvolvimento, garantindo-se também um sistema de auto-avaliação periódico e permanente. A "performance" de cada subsistema pode ser avaliada por meio de padrões prefixados, a nível de Mesa, colocando-se então os interesses institucionais acima dos organizacionais. Em 1975 fizemos uma proposta (22) à Câmara dos Deputados visando a um controle similar da organização naquela Casa; entretanto não temos notícia de sua aplicação.

Na Câmara dos Deputados, a estrutura direciona um fluxo de meios, a partir do Diretor-Geral, em pirâmide hierárquica, que abarca, porém de modo dúbio, um processo concentrado em torno do Secretário-Geral, de ordem técnica e institucional, voltado para a atividade legislativa, especificamente (23).

Ao mesmo tempo, na Resolução nº 20/71, pretende-se que o Secretário-Geral, em linha indireta, coordene e dirija as atividades de elaboração legislativa, sob a direção-geral, paralela do Diretor-Geral. A própria "elaboração legislativa" (24) já é uma expressão que pode ser interpretada de modo menos ou mais amplo. Portanto, essas disposições tornaram o sistema dual, mas não necessariamente descentralizado.

Um Diretor-Geral "planeja, coordena, orienta, dirige e controla todas as atividades administrativas da Câmara dos Deputados" (25). Mas a Diretoria-Geral, em sua estrutura básica inclui, portanto, a Diretoria Legislativa, sob a administração indireta do Secretário-Geral da Mesa. Este "coordena e dirige" as atividades de "elaboração legislativa", todas colocadas num organograma sob a direção do Secretário-Geral e do Diretor Legislativo.

(22) SOARES, R. M. *Legislative Development Institutionalization*. CDSC, Albany, 1974.

(23) Art. 16 da Resolução nº 20/71 da Câmara dos Deputados.

(24) Presume-se definida nos termos da Constituição, no art. 46, mas, naturalmente, compreende toda a atividade formal e informal do processo de elaboração de normas.

(25) Art. 20 da Resolução nº 20/71 da Câmara dos Deputados.

O desenho da estrutura, portanto, não é muito claro quando coloca duas autoridades com o título de "Geral" exatamente no mesmo escalão hierárquico, que é o primeiro.

Torna-se evidente que o plano estrutural de 1971 tentava, com pouca agressividade, ou mesmo com certa timidez, descentralizar um processo, demasiadamente amplo, que girava, totalmente, em torno do Diretor-Geral. Ainda que ele seja a autoridade de execução da despesa, ao que nos parece, já não é o dirigente dos aspectos técnicos do apoio à elaboração legislativa. Também esta pode ser vista de modo mais estreito ou mais amplo, incluindo, pois, as atividades de assessoramento, assistência técnica às Comissões, controle do processo e áreas de informação ou ação política. É, pois, bastante larga a jurisdição do Secretário-Geral da Mesa.

Com um título adotado da nomenclatura mais tradicional dos Legislativos, o Secretário-Geral (2º) administra, na realidade, o processo político e legislativo, ao mesmo tempo que secretaria a Mesa, em particular a Presidência.

Estabeleceu-se, assim, um sistema dual de administração em que certas decisões são dificilmente definidas como de uma área ou de outra. A dualidade, no mesmo nível de hierarquia superior, sujeita o sistema a certos impasses que passam a depender de personalidades. Pode acontecer a hesitação de iniciativa, ou, quando as personalidades não sejam equivalentes em carisma, um exercer autoridade sobre o outro.

Não se pode inferir dessa análise que seja impossível administrar a organização dualmente. Funciona, a despeito de quantas omissões não percebidas. Há toda uma multiplicidade de opções para um desenho estrutural de organizações de apoio. Elas vão desde a integração global e inteiramente centralizada a sistemas de vasos comunicantes, integrados, porém dotados de relativa independência, produzindo serviços intermediários, convergentes aos objetivos da instituição.

Uma Comissão, ou um conjunto de Comissões, pode ter total ou quase total independência administrativa, criar seus métodos, receber dotações orçamentárias por que se responsabilize, ter seu sistema de pessoal, recrutar, consoante suas necessidades, e reportar-se, com produtos intermediários, ao sistema legislativo. Naturalmente, isso só seria possível, entre nós, depois das reformas de ordem constitucional e legal referentes a orçamento. Mais ainda, além das reformas da ordem vigente, as mudanças vão depender da extinção de um condicionamento prolongado a que os próprios legisladores foram submetidos quando os pressupostos de seu comportamento eram referidos a outros valores, menos democráticos que os de agora.

(28) A exemplo dos mais avançados sistemas de apoio parlamentar.

Hoje, a valoração vigente tende a reconhecer a dignidade e lisura da atividade política. Diz o Professor JAMES HEAPHEY⁽²⁷⁾ que Lord Churchill teria definido bem a razão pela qual o homem comum repudia a atividade política, mesmo o que a pratica habitualmente. E o teria feito em função da frustração humana ao reconhecer sua incapacidade de alcançar soluções integrais quando, através da política, procura equacionar seus problemas de relacionamento. Todas as decisões em que entram os vários interesses, e que caracterizam decisões políticas, podem ser, no máximo, a melhor alternativa *possível* ou viável, nunca a melhor de todas.

Além do próprio condicionamento prolongado dos legisladores, podem-se, também, prever outras dificuldades conjunturais, e vícios de comportamento do sistema, impedindo o reaparelhamento do Legislativo para fazer face às necessidades do Governo que se inicia.

Se iniciadas as mudanças de imediato, pelo menos as que forem viáveis sem prévias alterações constitucionais, e as que não dependam de legislação de processo demorado, terão que processar-se enquanto dure o impacto recém-trazido da alternância do poder. Se não se aproveitar "já" o impacto, ele pode esgotar-se.

Observe-se, por exemplo, o caso da fiscalização e controle. E também o longamente desejado acompanhamento orçamentário, como a participação no planejamento ou a apreciação de matéria financeira e influência no ordenamento monetário.

Exceto pela fiscalização e controle dos atos do Executivo, que exige estudo mais profundo para evidenciar suas vantagens para o poder dominante, as demais mudanças podem ser iniciadas pela própria maioria. E a oportunidade se reforça agora quando iniciam sua gestão, sabendo-se que o controle ao nível secundário facilita o trabalho dos escalões mais elevados.

Não duvidamos do idealismo, mas, adiante no tempo, é pouco natural e menos provável que as maiorias parlamentares na sustentação do Governo facilitem a aprovação de normas de controle. Tampouco se pode esperar tais providências de uma oposição oriunda das forças recém-derrotadas, ainda desestruturada.

Por enquanto, ainda não haveria rejeição ante a idéia de exposição dos atos da administração. Talvez haja até desejo de sua divulgação. É, pois, o momento para formar, no Congresso, as estruturas que permitam uma ampla atuação parlamentar no sentido de interagir com o Exe-

(27) HEAPHEY, James. No Seminário para Profissionais de Processamento de Dados, no Senado Federal, 1976.

cutivo de modo formal (28), e de o fazer na "vitrine", para a opinião pública.

Um Legislativo eficaz, além de eficiente, é de todo desejável para a maioria que apoiará o Governo. E há uma gama de reformas na burocracia legislativa que pode, de pronto, iniciar a tendência renovadora. Por exemplo, ocupantes de posições centralizantes poderiam delegar (29).

A médio prazo essas mudanças importariam em desburocratização do atendimento individual ao parlamentar pela reedição de documentos legais que permitam a criação de sistemas com relativa independência e capacitação legal e técnica. Esses sistemas dariam assistência ao legislador em sua função de fiscalizar, mobilizar, divulgar, expor, prognosticar, diagnosticar problemas públicos e, com o auxílio do próprio Executivo, formular os orçamentos.

Exceto nos casos de superposição antieconômica ou duplicação desnecessária, as unidades menores, com menos dependência, podem permitir um atendimento mais rápido ao legislador, evitando grande número de passos na rotina administrativa.

A descentralização poderia, igualmente, contornar um sério problema dos sistemas de apoio das organizações políticas. É o fato de que, frequentemente, há aglutinação de tarefas em algumas áreas, enquanto outras mantêm funcionários frustrados pela desocupação. A separação dos fluxos funcionais, com influência política dos demais, igualmente concentra o reforço funcional numa área em detrimento de outras.

Os funcionários ociosos buscam sempre uma ocupação paralela, ou criam outros vícios de ociosidade; os não reforçados psicologicamente criam ressentimentos perigosos dificultando o relacionamento social na organização. Trata-se, não apenas no Brasil, da má distribuição de um sutil efeito simbólico de prestígio político (30). Por um lado, esse efeito é altamente liberador de estímulos positivos, porquanto os funcionários partilham, com os políticos a que estão associados, seus sucessos, eficácia e até ideais. Já aqueles que não trabalham junto à cena política, e servem ao sistema no anonimato, são constantemente vítimas de intensa frustração.

Conquanto não seja solução total, uma base de sistemas liderados com criatividade poderia minimizar problemas deste tipo. Mas, não ape-

(28) Grande parte da atividade legislativa é informal, seja a mesma iniciada no Congresso ou no Executivo, conforme analisamos em nosso trabalho à Conferência sobre Legislativos na Sociedade Contemporânea, em Albany, 1975 — SUNYA.

(29) Art. 286 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

(30) EIDELMAN, M. *Symbolic Use of Politics*. Ed. Brooks, 1970.

nas ao organograma deve-se essa conjuntura, e sim à falta de reciclagem e treinamento de chefias. Os funcionários ascendem à chefia, às vezes por antigüidade, às vezes pelo sucesso em luta por progresso financeiro, mas nem sempre estão preparados para o exercício da liderança. E, mesmo quando estão, se encontram com as dificuldades de um sistema rígido e extremamente vertical de decisões, em que a chefia imediata não pode atribuir qualquer gratificação ao bom serviço prestado.

Essa verticalidade, por exemplo, não permite que o chefe premie o funcionário em compensação pela falta de outro fator favorável no seu trabalho. Não permite mudança alternativa de horário, liberdade de iniciativa, respeito a características naturais da personalidade e outros expedientes de promoção do humor e moral.

Na Câmara dos Deputados há setores, e os há, igualmente no Senado Federal, em que o serviço não deveria parar no horário de almoço. Alguns funcionários fazem o sacrifício voluntário de dar atendimento durante esses horários, às vezes em troca de um suposto prestígio, outras vezes na esperança de promoção e outras por arraigamento ao dever. Ora, o natural seria a divisão dos contingentes que servem a esses serviços, em turnos alternativos de horário corrido.

Entretanto, os chefes não podem permitir formalmente o horário corrido, por ser ilegal. E não o podem fazer informalmente naqueles setores sujeitos a muita visibilidade, quer pela sua amplitude como por sua exposição ao público. É evidente, que no Legislativo, onde gabinetes são servidos muito cedo, de manhã, outros até muito tarde, à noite, um horário corrido de 6 horas, com turnos alternados, seria o racional. Uma jornada de 8 horas (sem almoço) seria impraticável. Acrescentem-se a essas dificuldades de rigidez o fato de que há sessões extraordinárias a que estão relacionados os vencimentos dos funcionários, e que se realizam todas à noite, não se remunerando as da manhã, mesmo que extraordinárias.

Essas são apenas algumas das características do Legislativo e que devem ser observadas para um recondicionamento da organização que se colocará a serviço da instituição básica da Nova República.

As primeiras mudanças

Chegam ao nosso conhecimento alguns movimentos de atualização nas duas Casas do Congresso.

A primeira, divulgada fartamente no seu início, logo passou a um ritmo menos entusiástico: foi a tentativa do Senado Federal, por iniciativa do 3º-Secretário da Mesa Diretora, Senador Marcondes Gadelha. Ele se encarregou de adequar o Regimento Interno do Senado aos ter-

mos da Lei Benevides, que criou as Comissões de Fiscalização e Controle, regulamentando, pois, o artigo 45 da Constituição.

Uma análise do projeto do Senado mostra que, certamente, o aproveitamento do entusiasmo dos recém-elevados ao Poder será necessário, mas difícil na atual conjuntura.

Um dos motivos pelos quais, em 1971, foi possível a mobilização ampla do Legislativo para reestruturar seus serviços de apoio, foi a relativa falta de alternativa de ordem política, a interferência rarefeita do Congresso na ordem econômica⁽³¹⁾. Mesmo assim, ela teve momentos de retardo. Quando eventos de âmbito nacional deslocavam a atenção dos agentes da reforma — os próprios legisladores — para decisões mais motivadoras ou, pelo menos, para a perspectiva de que elas se tornassem viáveis, a reforma estacionava. Outras vezes era a oportunidade para o protesto contra a inviabilidade da ação legislativa desejada.

O Senador, nesta oportunidade, apresentou um projeto quase audaz, referido às duas Casas do Congresso, incluindo um assessoramento em moldes modernos para avaliação da execução do Governo. Em pouco tempo seu projeto reduziu-se tanto no cenário político que a Comissão, provavelmente, não passará de um modesto instrumento para cumprir o preceito legal apenas no estilo anterior à Nova República.

Na Câmara dos Deputados, por ocasião da reforma de 1971, os estudos prévios foram feitos pela Fundação Getúlio Vargas, em dezembro de 1969⁽³²⁾. Esse relatório que parecia, então, a pedra fundamental da reforma, apenas colocou em bríos os funcionários da Casa conduzindo-os a pressionar a ação dos legisladores. Mas outros interesses, choques políticos, ou sua expectativa, inibiam a decisão dos legisladores quanto à condução dos trabalhos.

Na atualidade, retardos semelhantes são esperados, ainda que por motivos diferentes. A mudança de Governo muito recente faz com que haja enorme concorrência pela atenção dos legisladores. Eles sabem que devem decidir quanto ao reaparelhamento interno, mas são ainda mais pressionados, até pelos órgãos de comunicação, a agir em outras frentes. Como o apoio político da reestrutura se demonstra insuficiente, porque é canalizado pelas áreas de maior força captadora de atenção, ela se vai retardando.

Foi o que se deu com os projetos de implantação das Comissões de Fiscalização e Controle⁽³³⁾ do Senador Marcondes Gadelha. Interesses nacionais e regionais estão em efervescência e demandam as atenções

(31) Art. 57 da Constituição.

(32) Relatório da Fundação Getúlio Vargas, em dezembro de 1969.

(33) Implantação da Lei nº 7.295, de 19-12-84.

dos políticos. É praticamente impossível tirar algum tempo da agenda dos parlamentares para uma atividade nova ou para interesses internos da Casa.

O documento que baseou a proposta Gadelha foi aprovado no final do Governo revolucionário, com o voto da sua maioria e no pressuposto de continuidade das forças do PDS no poder. Trata-se da Lei nº 7.295, de 19-12-84 (34). Para os ideais da Nova República o dispositivo legal é estreito, na medida em que delimita demasiadamente a forma da fiscalização e seus canais de execução. Vejam-se, por exemplo, as limitações do artigo 4º que disciplina o fluxo da atividade da Comissão que cria.

Essa poderia não ser a opção do Congresso, agora que outros valores prevalecem na ordem política. As informações ou convocações, por vias menos diretas, podem causar o esvaziamento do fato que se quer pesquisar; pode permitir a fuga dos responsáveis ou mudança das condições vigentes quando da observação inicial da eventual irregularidade sob fiscalização.

Alguns pontos da proposta que abrangeria ambas as Casas são dignos de nota, no sentido da valorização não apenas do Poder Legislativo mas também da eficiência e eficácia do Executivo, portanto do Governo, em geral.

A concepção se baseia na análise rápida e sumária e posterior avaliação da forma de execução dos projetos do Governo, quanto a sua eficácia, eficiência e economicidade e, em especial, quanto ao cumprimento dos objetivos visados quando da emissão do documento legal que os originou.

Deixando-se ao Tribunal de Contas da União a fiscalização dos termos de legalidade contábil e financeira da gestão do Governo, ao Legislativo interessa muito mais sua auditoria sob o ponto de vista do cumprimento dos objetivos sociais (35). A pesquisa e análise para o propósito da fiscalização e controle, por parte do Legislativo, enriquece igualmente o processo legislativo, com vantagens de ordem geral para a sociedade (36).

Um aspecto interessantíssimo das propostas em análise nas Casas do Congresso para a instalação das Comissões de Fiscalização e Controle é o fato de que não se pretende montar uma burocracia especial para esse tipo de trabalho, mas, praticamente, usar a já existente no Executivo, par-

(34) Também conhecida por *Lei Benevides*.

(35) BAAKLINI & HEAPHEY. *Comparative Legislative Reforms and Innovations*. SUNYA, 1977.

(36) JOHANNES, J. R. *Comparative Legislative Reforms & Innovations*. CDSC SUNYA — Albany, 1977.

tindo do ponto em que os técnicos do mesmo tenham parado sua auditoria e avaliação.

Propõe-se, nos termos do projeto do Senador Marcondes Gadelha, usar a própria aparelhagem, prevista na Constituição, e instalada por força do tipo de organização dos vários departamentos do Governo, para coletar dados que as Assessorias do Congresso e os membros das Comissões de Fiscalização e Controle analisarão.

Assim, quando, pelo destaque de qualquer parlamentar, um projeto ou programa do Governo é trazido à visibilidade pública, toda a administração procura resguardar-se de uma gestão menos prudente. Se o administrador é bastante competente e tem ambições políticas, poderá até ser estimulado no sentido de produzir serviços que venham a ter chance de visibilidade, e, portanto, lhe tragam dividendos publicitários.

Como a Nova República está recém-iniciando sua atividade, poderia aproveitar-se, grandemente, de um trabalho de fiscalização e controle, numa espécie de simbiose com o Legislativo. Por um lado, os eventuais insucessos imediatamente postos a descoberto ainda não poderiam ser debitados a seus delegados. Por outro lado, a divulgação de dúvidas, debate de alternativas e análise da Administração Direta e Indireta antecipariam ao Executivo uma orientação mais segura para suas decisões.

O controle por parte do Legislativo poderia evoluir para uma sistemática coleta de relatórios do Executivo por parte do Legislativo⁽³⁷⁾. Um dos instrumentos mais eficazes de que dispõe a democracia americana é a obrigatoriedade de relatórios ao Congresso, por parte da Presidência e Ministérios. Esses relatórios, não só são instrumentos de avaliação e controle de sua execução, como fontes ricas de sugestões para uma legislação profícua, mais realística e oportuna.

JOHANNES⁽³⁸⁾ destaca três tipos de relatórios exigidos pelo Legislativo que lhe dá uma amplitude de oportunidades para conferir a precisão na implantação das leis que ele elabora e, igualmente, para seu aperfeiçoamento. Esta seria uma boa sugestão a ser incluída em alguns tipos de legislação — um relatório periódico sobre sua implementação.

Entretanto, *a priori*, pode acontecer que algumas lideranças considerem menos prioritário ou até um tanto indesejável aparelhar o Legislativo para a atividade de fiscalização e controle. Um raciocínio de curtíssimo prazo, sem perspectiva das vantagens que advirão para o próprio Governo, depois que se tornar um hábito de todos os escalões do Executivo.

(37) Reports from GAO to the House Committee on Govn. Operations.

(38) *Ibid.*, 37.