

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1983

ANO 20 • NÚMERO 79

Poder Legislativo e conjuntura nacional

ROSINETHE MONTEIRO SOARES

Assessora da Secretaria-Geral da Mesa
da Câmara dos Deputados

É difícil saber se a revalorização da atividade legislativa teve início depois dos escândalos americanos de "Watergate" ou estes vieram à tona e ao conhecimento público, como um indício de uma ação parlamentar já a caminho do rejuvenescimento.

O fato é que, em todo o mundo parece estar havendo uma retomada de posição da sociedade em favor de muitos dos valores que a atividade dos sofisticados mecanismos do Executivo negligenciaram. A fixação desses valores e sua afirmação como prioridades mais elevadas entre tantos objetivos nacionais concorrentes são os motivos pelos quais o Poder Legislativo deverá tornar-se mais próximo do interesse das pessoas. Só os representantes eleitos têm condições, imanentes à sua representação, para deliberar a respeito de assuntos em que não fatos apenas, mas valores sociais estão em jogo.

E é interessante notar que mesmo nos países cujos sistemas políticos não estão ainda consolidados, o reflexo ideológico do rejuvenescimento político se faz sentir. Antes se observava uma idéia fixa de que o Legislativo era um poder desprestigiado e decadente.

Um interessante trabalho do Professor GEOPHREY VICKERS, dentro da metodologia de DILTHEY de percepção relativa ou "bilding theory", pode ser usado para estudarmos este posicionamento do Poder Legislativo no mundo, como no Brasil; o conjunto das percepções dos indivíduos que compõem um grupo é que determinam tanto seu autoconceito, como o conceito público.

Temos em mente o fato de que a atitude pública de nobreza pode-se analisar como a realização ou satisfação da necessidade humana natural de transcendência. A atividade política oferece inúmeras oportunidades para tal satisfação e é no trabalho legislativo que mais autêntica e legitimamente se exerce a política.

No pensamento de ORTEGA Y GASSET, "não se conseguiu criar nenhuma outra instituição substitutiva dos Parlamentos", desde que, em lugar de governar pela imposição de idéias, os homens aprenderam a arte do acordo e do consenso.

Na verdade, ainda que paradoxalmente, foram os regimes liberais, quando hoje se vê no liberalismo o aspecto ideal de democracia, ao desenvolver o *laissez faire*, que impulsionaram o mundo para a consequência de um poder interventor, forte e dominador, semente do que, modernamente se tornou a ideologia do Executivo forte como maneira de superarem-se mais rapidamente (por hipótese) os hiatos de acumulação da riqueza conducentes ao desenvolvimento.

Certamente foi do período liberal da civilização que surgiram as idéias originais de um Poder Legislativo como hoje o vemos, antítese do poder autocrático. Estudado a fundo, o Legislativo representativo não surgiu de início como órgão para elaborar leis. Hoje há muita discussão em torno da adequação de ter-se, supostamente, transformado o Legislativo em órgão de mobilização política, informação nacional, fiscalização etc., principalmente, diríamos nós, em guarda das valorações sociais.

BAKLININ & HEAPHEY afirmam que a atividade inicial do Parlamento britânico foi a fiscalizadora. No início do século XIII, o Rei ainda organizava o projeto de lei com auxílio de seus funcionários e o submetia ao Parlamento, criado por volta do século XIII para fiscalizar a ação dos funcionários da coroa na cobrança de impostos nos feudos. A seguir a cobrança passou a ser não apenas fiscalizada, mas, formalmente legitimada pelo Parlamento. Diante da reclamação de que os acordos barganhados em consenso nos palácios não eram bem redigidos nos projetos, sua discussão levou o Rei a transferir aos parlamentares o trabalho de redigir as leis, enquanto ele as sancionaria somente.

Como se vê, não é novidade o fato de que o projeto se faça em consenso, pelo debate não formal entre elementos do Executivo e demais representações políticas de interesse geral.

É provável que no início do período liberal não se esperasse muito do Legislativo em termos de atividade governamental, como não era muito o trabalho de qualquer outro ramo de governo. A própria idéia liberalista é contrária à de intensa atividade governamental, já que bastava então manter a ordem para que a livre iniciativa fizesse tudo o mais na sociedade.

Ora, com a queda do *laissez faire* na área econômica, e uma vez reconhecidos os entraves cumulativos e cíclicos a que o liberalismo econômico conduziu o mundo, não havia possibilidade de manter estanques as áreas do poder tripartido. A intervenção gerou um tal intrincado de atitudes econômicas para serem executadas, reguladas, cobradas e controladas no âmbito governamental, que seria impossível sua realização sem uma interação profunda de ordem tanto política quanto social e econômica.

À proporção que a sociedade foi admitindo o *Welfare State*, mais se pronunciava a impossibilidade de ação tripartida no governo. O ritmo de decisões tornou-se incompatível com a formalidade que se devia e se mantém, até certo ponto, em todos os sistemas de governo. E diríamos, mesmo, que ainda não se encontrou uma fórmula para compatibilizar o ritmo em que as decisões se têm que tomar para atender ao nível de aspirações sociais, e o que ainda temos como valoração ética governamental: lisura de atos públicos e moral política. A matéria-prima do governo é, conforme A. BENTLEY, "a própria interação dos homens", e esta não se limita a um ramo de governo.

Mas também o intervencionismo e o *Welfare State* cumpriram a sua fase de evolução, e encontra-se agora num período difícil de transição em que o mundo se vê no limiar da determinação de prioridades valorativas, diferentes das que tiveram vigência óbvia, porém não explicitada. A não-explicitação desses valores é que, provavelmente, levou o Governo, sem eximir da responsabilidade o Poder Legislativo de cada nação, a uma luta pela riqueza, conforto e comodidade, sem maior consideração com as gerações futuras, em termos de segurança para as pessoas e para a natureza.

Hoje, quando em todo o mundo os velhos objetivos mediatos e imediatos de governo e progresso estão sendo postos à prova, considerando-se objetivos mais remotos e humanos, é que o trabalho de consenso dos corpos colegiados, especificamente, o papel dos Legislativos, será considerado em uma nova etapa de prestígio e institucionalização.

Enquanto não se discutiam muito os valores, mas a alternativa de usar recursos materiais na consecução do progresso, a ação executiva parecia mais pronta e, quem sabe, mais adequada. Quando se tratam de valores que transcendem o hoje e tornam o futuro a responsabilidade do homem do presente, só o acordo pensado e o consenso de discussão responsável e representação legítima podem levar à conclusão final.

Os Parlamentos que realmente experimentaram um período de decadência, ou viviam condições de uma época de revolução (como o caso do Brasil) ou deixaram, eventualmente, contaminar-se por estudos teóricos saudosistas de uma hegemonia legislativa nunca conhecida em parte alguma.

Na verdade, por trás da idéia atual de rejuvenescimento da atividade política, em todo o mundo, que se tornou uma aldeia diante dos meios de comunicação da atualidade, há um posicionamento de *cobrança e tomada de contas*. Muito mais entre os ditos desenvolvidos que entre nós, as pessoas começam a se dar conta de que o progresso vertiginoso que lhes proporciona a máquina governamental não corresponde a uma vida melhor ou mais satisfatória, mas põe em risco esta e as futuras gerações.

"There is beyond doubt some dysfunction between a liberal parliamentary system and the management of an advanced economy, and this seems to be a general, not merely a British phenomenon." Neste comentário de KAKLAND, revista *Parliamentary Affairs*, tomam-se os problemas referidos à ação parlamentar sobre a economia como uma incompatibilidade de ritmos mundialmente sentida, e, mal-interpretada, como ineficiência ou falta de poder por alguns, ou mesmo, resistência conservadora por outros.

Uma das óticas pelas quais a problemática do trabalho parlamentar é mal considerada pelos comentaristas e cientistas políticos é a sua impossibilidade de adequar-se, pela própria natureza da instituição, ao ritmo dinâmico do encontro de forças econômicas no processo nacional. Esse ritmo, desde o advento do intervencionismo culminado com o *Welfare State* e socialismo, combina muito mais com um processo decisório imediatista de tipo executivo.

Já na atual conjuntura são muitos os temas relativos a valores sócio-culturais, assuntos de transcendental importância para as gerações do futuro, que estão em debate. Para esta conjuntura o fórum próprio de decisão é o colegiado que escuta cada cantão nacional, pesa e avalia o interesse de homens e instituições, pondera, pesquisa, interroga e sonda até concluir sobre as legítimas aspirações dos povos representados. Esta função não é própria para o Executivo, daí ter-se dos noticiários e análises políticas a impressão de que hoje é o momento dos Parlamen-tos, pelo menos até que o mundo deixe de temer pelo futuro que a eficiência do progresso ignorou e pôs em risco.

Naturalmente os movimentos deste tipo são mais concretos e evidentes onde as pessoas já adquiriram efetivo poder de participação. Ali todos estão conscientes de problemas como o perigo nuclear, destruição da natureza, legiões de famintos em continentes distantes, ausência de motivação para a vida, temas que ultrapassam as fronteiras das nações, e têm cunho de universalidade.

E no Brasil, como podemos ver esta conjuntura e a situação do Poder Legislativo perante a mesma?

Dela faz parte uma plêiade de idéias interativas, todas ou quase todas, originárias do amadurecimento do instante revolucionário de 1964 que no Brasil superpõe-se, com relevo de ordem imediatista, aos temas de universalidade, presentes estes, entretanto, na consciência das populações mais politizadas e especialmente no debate parlamentar. Este conjunto dual de motivações — abertura política e movimento universal de renovação de valores sociais — pode levar o Poder Legislativo a um papel muito evidente no contexto social.

Muitos dos objetivos de ordem política da Revolução quase concluídos, ela monta, não mais de modo lento e gradual, porém de maneira até acelerada, os diversos instrumentos de mobilização político-social que deverão constituir um sistema democrático pluralista em evolução permanente.

No campo da aplicação de políticas ao sistema governamental, por assim dizer, compõe a conjuntura atual a reforma do Judiciário, da CLT, dos Códigos Civil e de Processo Penal, da tributação, distribuição de rendas, pacotes desinflacionários e ênfase para o desenvolvimento da agricultura, além da pesquisa de recursos energéticos que nos liberem da importação de petróleo.

Não podemos deixar de reconhecer que a oportunidade do amadurecimento do sistema revolucionário para o restabelecimento de uma ordem de termos democráticos torna esta conjuntura atípica para determinarmos se o Poder Legislativo no Brasil está acompanhando a fase evolutiva mundial a que nos referimos. Não temos dúvida, entretanto, de que está vivendo um período de idêntica reafirmação, seja por força do ciclo mundial, seja por consequência da recuperação de sua consciência de poder, advinda da abertura política.

Devemos neste ponto lembrar como esta mudança atua positivamente sobre o autoconceito dos legisladores iniciando um processo cumulativo de prestígio para a instituição.

Aliás, em pouco tempo de trabalho legislativo já se pode notar esta mudança se fizermos uma análise comparativa das características da Câmara até a última Legislatura e na presente.

O quadro abaixo é um instrumental usado no artigo "Morphology of Legislatures" pelo qual vários Legislativos foram em 1978 classificados em tipos, por SAMUEL C. PATTERSON (*World Politics* — april/1978).

MORPHOLOGY OF LEGISLATURES

Types of Legislatures

<i>Principal Function</i>	<i>Institutionalization</i>	<i>Constituent Function</i>	<i>Characteristic Role of Legislator</i>	<i>Major Feature of the Structure</i>	<i>Scope of Policy Influence</i>
Legislating	High	Emergent	Lawmaker	Committee centered	General
Authorizing	Moderately High	Emergent	Party functionary	Party-centered	General
Integrating	Moderately Low	Directive of Service	Intermediary	Executive-dominant	Intermediate and limited
Legitimizing	Low	Directive	Ratifier	Executive-controlled	Details

Usando o mesmo quadro para caracterizar a Câmara dos Deputados, que temos ocasião de apreciar mais de perto, acreditamos que a análise sirva igualmente para o Congresso como um todo.

Observa-se que, até 1978, um analista político não hesitaria em colocar o Congresso Nacional na última linha da principal função, que não é menos útil à sociedade mas, no conceito dos cientistas políticos da atualidade, uma função bastante limitada para o Poder Legislativo que queira elevar-se como força “integradora” da nacionalidade; de 1979 a 1982 a atividade do Congresso foi parcialmente de legislação, ainda que também de integração da legislação proposta aos interesses mais amplos — veja-se na escala do quadro como subiu.

Quanto à institucionalização, uma leitura dos jornais seria suficiente para considerar o Congresso Nacional em bastante alto grau de institucionalização. (Abrimos um parêntese para explicitar que nos referimos ao conceito como visto por cientistas políticos — em termos de vinculação com outras instituições, e visibilidade pública além da capacidade de mobilização de opiniões no sentido de um objetivo proposto.) Mesmo a crítica de imprensa mostra em aspectos positivos ou negativos a presença ativa do Congresso, em especial da Câmara dos Deputados, na consciência, vivência e expectativa populares.

A função em que se lê “constituent” refere-se ao trato direto de interesses dos eleitores. Os cientistas políticos, especialmente os americanos, têm uma tendência para considerar que é parte do contexto de um sistema político pouco desenvolvido a tendência dos legisladores e do Legislativo para se ocuparem com os interesses diretos e particulares dos eleitores. Daí considerarem um Legislativo tão mais evoluído quanto menos se ocupem desta função, ainda que dela se ocupem grandemente os parlamentares das maiores nações. É que este trabalho, ainda que enorme, é considerado “emergente” em relação aos demais. É verdade que, considerando que esta atitude depende de valorações nacionais próprias, a análise não pode ter conotação de mais ou menos prestígio quando relacionada à função.

Não concordamos com a posição de “juízo” do legislador quanto à sua necessidade de cuidar de interesses pessoais do eleitor. Na realidade, à proporção que ele possa organizar esse cuidado e delegá-lo a uma equipe, a conotação de suposto nepotismo ou clientelismo se dilui. Mas isso só se pode dar enquanto a própria nação, ao desenvolver-se, permita condições de trabalho mais organizadas ao representante. Então, despertam-se interesses mais sofisticados da clientela (que

sempre existe) desaparecendo os de mera sobrevivência — do período de pobreza.

Quanto ao papel característico do legislador, temos a impressão de que teríamos mudado de *ratifiers* para um pouco acima de *party functionaries* mesmo que não tenhamos chegado ao de *lawmakers*.

Na maior característica da estrutura de poder o progresso é difícil de localizar, porquanto as estruturas do quadro não são muito próprias ao nosso sistema. Diríamos que, suplantado o período de *Executive-controlled*, não alcançamos o de *Executive-dominant*, mas, antes disso, o de *party centered* com anomalias de comportamento partidário devido à mudança estrutural dos Partidos que o sistema está vivendo.

Quanto ao escopo de influência, é fora de dúvida que o Congresso brasileiro atravessou um período de influência em *details*, passando agora para uma influência intermediária *limitada*.

Um aspecto interessante da atual conjuntura política é a intensidade com que se pretendem mudanças quase simultâneas em quase todos os setores sócio-econômicos nacionais, ao tempo em que também se reformularam os métodos de atuação política. Na verdade, nenhuma conjuntura política pode, de fato, estar dissociada do estágio de desenvolvimento econômico-social do País, como, igualmente, há correlação entre a participação na riqueza e interesse na atividade política, e portanto na ação parlamentar, onde se centraliza a política, mais ainda que nas instituições partidárias.

Aqueles que vivem dia a dia os problemas do Legislativo preocupam-se seriamente com a atual situação de crise econômica que vivemos, em retardo à crise internacional. E a preocupação se liga ao fato de que, invariavelmente, às situações de moratória internacional, declaradas ou não, seguiram-se em nossa História agudas mudanças no sistema econômico e social.

Um condicionamento de 19 anos, às vezes até exagerado, tem mantido o Congresso menos agressivo, mesmo que verbalmente ativo *vis-à-vis* à perplexidade das autoridades do Executivo em meio à crise econômica. Não fora esse condicionamento, já teríamos tido uma crise política aberta com possível intervenção do Poder Moderador em que sempre se constituiu o setor militar nacional.

Temos a impressão de que, sobrevivendo às atuais manifestações populares, sejam elas espontâneas ou provocadas, o Governo dependerá grandemente da manutenção da ordem interna do Congresso para dar

continuidade ao seu projeto de redemocratização. Suplantado o período de recessão econômica de pelo menos mais 3 (três) ou 4 (quatro) anos, o progresso institucional, feito pela habilidosa situação de consentimento moderado e agressividade apenas retórica, terá sido um crédito histórico a mais para o Parlamento.

Se esses quatro anos de contenção da iniciativa legiferante, fiscalizadora e mobilizadora também servirem como um período de final readaptação dos parlamentares a uma nova democracia, temos esperança de uma nova era de interação altamente produtiva entre os Poderes constituídos. Para a próxima Legislatura e período presidencial, uma nova configuração altamente institucionalizadora de concorrência produtiva entre os iniciadores das decisões políticas deverá suprir uma demanda contida de regulamentação para a conjuntura de recuperação do processo de desenvolvimento nacional.

A concretização dessa hipótese bastante viável colocará nossa instituição legislativa nas três principais funções mais elevadas de sua análise. Seu grau de vinculação com a sociedade, visibilidade e consideração pública estariam, então, compatíveis com sua tradição de altíssimo nível de institucionalização.

Outrossim, seus papéis já característicos de consenso nacional passariam de um nível de intermediação social para o de integrador e mobilizador, além de legislador de direito e de fato. Uma atuação de âmbito mais generalizado, inclusive quanto ao próprio processo de planejamento econômico-social, garantiria uma interação muito proveitosa entre os Poderes constituídos e caracterizaria um estado de democracia intensamente participativa.

BIBLIOGRAFIA

BAAKLININ & HEAPHEY — *Comparative Legislative Reforms and Innovations*. Sunya, 1977.

EASTON, David — *Framework for Political Analysis*. Eng. Cliffs, 1965.

HUNTINGTON, Samuel P. — *Political Order in Changing Societies*. Yale, 1968.

LOWI, T. — *The End of Liberalism; Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York, W. W. Norton, 1969.

MYRDAL, Gunnar — *Dinâmica das Mudanças Sociais*. Brasília, 1972.

SIMON, Herbert Alexander — *Administrative Behavior*. The Free Press — Illinois, 1957.

SOARES, Rosinethe — *Legislativo Brasileiro Recompõe Autoconceito*. Recife, 1982.

Câmara dos Deputados, *Anais* de 1981.