

**PESQUISA**

## UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS RECENTES DE REVISÃO REGIMENTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Marcia Teixeira de SOUZA<sup>1</sup>

- **RESUMO:** Esse artigo analisa os esforços dos parlamentares que buscaram aprimorar as regras internas da Câmara dos Deputados após a promulgação da Constituição de 1988. Através da leitura dos documentos elaborados pelas comissões de reforma do regimento interno, pode-se observar, de um lado, que o tema da reforma das instituições configura-se como um terreno de difícil concretização das intenções dos atores proponentes de medidas de mudanças; de outro, que o uso empírico das modificações propostas pode desencadear conseqüências não-intencionadas e, não raramente, contrárias ao que fora almejado, forçando assim os atores a repensarem suas posições, resultando em maiores incertezas no processo deliberativo da Câmara.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Organização legislativa. Regras e maiorias. Direitos parlamentares. Assembléias e processos decisórios fechados.

### Considerações preliminares

Como uma organização complexa, as assembléias legislativas atuam a partir de regras que delimitam suas funções e seus papéis. A importância dessas regras e procedimentos, segundo os postulados liberais, reside no pressuposto de que elas mesmas podem criar um ambiente em que uma vontade geral, una e homogênea, seja impossível. Nesse sentido, um corpo

<sup>1</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Programa de Pós-graduação em Sociologia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – teixeira@fclar.unesp.br

deliberativo desprovido de organização impediria a consecução de suas próprias atribuições.

Nos termos de Giandomenico Majone (1997-1998, p.289), o meio para a redução dos conflitos presentes nos organismos destinados à mensuração das vontades coletivas reside na institucionalização de códigos sobre os procedimentos parlamentar, eleitoral, administrativo e jurídico, os quais “[...] são o fruto de séculos de experiência em que os homens se defrontaram com o problema concreto da deliberação pública.”

Os chamados regimentos internos, portanto, são um conjunto de normas cuja finalidade é disciplinar as relações político-jurídicas que se desenvolvem no interior das assembléias. Um dos núcleos principais daquelas normas refere-se à necessidade de se estabelecer um método de produzir decisões. Sendo os mandatos parlamentares iguais do ponto de vista da atuação propositora, as normas se impõem para regular a própria atividade dessa massa de potenciais tomadores de decisão.

Em obra clássica, Finer (1964, p.537) discute, entre outros pontos, os dilemas das instituições legislativas frente ao imperativo de se condicionar a redução das motivações irrestritas dos parlamentares, no sentido de expressar um desejo de lei, em um único comando. Nesse sentido, a obtenção da redação final de determinada matéria requer o princípio da maioria como método de decisão. Essa exigência implica uma restrição da natureza igual do mandato, derivando daí “[...] que a necessidade irrecusável de uma maioria produz subordinação.” Observar como se realiza a “subordinação” a que se refere o autor, pode ser o mesmo que observar a maneira como está estruturada a organização do legislativo.

Os argumentos teóricos utilizados para se conformar essa organização são retirados do direito parlamentar, o qual institui e disciplina as funções diversas e complexas que se desenvolvem no âmbito do parlamento, e que se constituem nas chamadas regras *interna corporis*. De sua perfeição ou de sua deficiência depende, em grande medida, a forma como o parlamento realiza sua missão. Entre os assuntos disciplinados pelos regimentos estão aqueles arrolados por Berlín Valenzuela (1993), que são os mecanismos de eleição para os postos de poder; o estabelecimento das modalidades de sessões; a lógica e as etapas para o exercício de elaboração, discussão e aprovação de leis; as disposições que disciplinam o debate; as definições sobre a composição e

funcionamento das comissões; o esclarecimento sobre os tipos de quórum e os tipos de votação; e, por fim, as condições e os meios de fiscalização das ações do executivo. Quanto mais institucionalizados, numa perspectiva democrática, estiverem os papéis e as práticas dos órgãos de poder que compõem o sistema político, maiores as chances de seus regulamentos internos se pautarem por mecanismos de decisão mais inclusivos e com menor grau de discrepância entre a descrição oficial e as formas efetivas de atuação.

### **Inglaterra e Estados Unidos: uma breve introdução sobre a deliberação parlamentar**

Levando em conta as considerações iniciais, passo então a destacar algumas características sobre a organização do legislativo para o caso inglês e o norte-americano. A escolha dos dois casos decorre do fato de a bibliografia especializada dispor, em relação aos exemplos mencionados, de um sistemático esforço investigativo, o que pode facilitar a análise quando confrontados com os estudos empíricos de outros legislativos nacionais.

Em regimes parlamentaristas com bipartidarismo solidamente implantado (caso da Inglaterra), há um reconhecimento geral de que o papel dos deputados, privadamente considerados, se configura de modo caudatário à agremiação partidária. Por sua vez, se esta estiver à frente do governo, espera-se de seus deputados, ainda mais, um comportamento reiterativo das proposições governamentais.

A Câmara dos Comuns desfruta de autonomia quanto à sua organização interna e seu presidente, o *speaker*, dispõe de amplos poderes para dirigir o processo legislativo. O sistema eleitoral majoritário consolidou a primazia do gabinete sobre o parlamento, o qual vem se refletindo na condução das atividades legislativas, mais especificamente, “[...] no controle do calendário legislativo, impondo a ordem e o ritmo das votações, com exceção do direito aos *Opposition Days*, e ao direito de acesso à tribuna aos membros individuais.” (COSTA, 1993). O gabinete introduz as proposições mais significativas, cuja tramitação, regra geral, redunde em lei; já os projetos individuais dos deputados, ainda que em pequeno número, têm menores chances de serem aprovados<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Dos projetos de lei enviados pelo governos, mais de 95% são aprovados, enquanto mais de 82% das leis são de iniciativa do governo (MÉNY, 1990, p.165).

Em 1978, a Câmara dos Comuns teve parte de seu regulamento interno como objeto de reforma. A intenção foi dotar o sistema de comissões, consideradas um mecanismo mais eficaz de avaliação das políticas públicas implementadas pelo governo. Comandada pelo governo conservador de Thatcher, a Comissão Especial da Câmara dos Comuns sobre Procedimentos apresentou proposta de criação de 12 comissões que deveriam avaliar os gastos públicos, as políticas ministeriais e acompanhar o processo de privatização em curso. As bancadas, acostumadas a uma prática de submissão ao governo, puderam exercer uma ação mais avaliativa nesses colegiados, configurando uma extensão do debate e do controle parlamentar sobre o governo (COSTA, 1993).

No sistema político norte-americano, caracterizado pelo presidencialismo puro, existe uma profunda diferenciação organizacional interna entre a Casa dos Representantes e o Senado. Na primeira câmara há uma prevalência de processos decisórios restritivos, enquanto que a outra se singulariza pela ausência de restrições ao debate parlamentar. A Casa dispõe da chamada Comissão de Resolução (*Rules Committee*) que, desde 1858, vem estabelecendo uma conexão entre as suas decisões e a vontade majoritária que se espelha no partido hegemônico.

Esse colegiado, tendo em vista a natureza da lei que se quer aprovar, escolhe um método de tramitação em plenário, entendendo-se por isso, a forma pela qual o conjunto dos membros da assembléia poderá influir no desenho final da proposição em votação. Ao ser evocado como postulado legitimador das decisões legislativas, o princípio da maioria acaba controlado por uma minoria, ainda que representativa do partido majoritário (KREBHIEL, 1992). O presidente da Casa dispõe de alto poder de comando, o qual é sedimentado ao estabelecer uma interlocução com outras lideranças de seu partido, bem como nos inúmeros momentos de designação de parlamentares para encabeçar funções de sub-comando nos diferentes colegiados (as comissões).

A atribuição de direitos parlamentares no sistema norte-americano, que em princípio deveria ser igual para todos, estaria desenhando, segundo Krehbiel (1992, p. 151), uma trajetória na direção de uma progressiva assimetria daqueles direitos resultantes da combinação de condutas e comportamentos informais juntamente com a adoção de regras permanentes. Essas assimetrias, afirma o autor, “[...] significam que os direitos

dos parlamentares se tornam amplamente diferenciados, seja em termos de seu significado ou da sua duração.” O corpo da assembléia, ao delegar a autoridade de propor regras à Comissão de Resolução, desencadeia como consequência uma agregação de direitos especiais em relação a esse reduzido colegiado em detrimento do conjunto dos parlamentares (KREBHIEL, 1992). Assim, o direito de fazer emendas que cada parlamentar possui, garantido nas regras permanentes da Casa, se subsume na prática cotidiana do uso de procedimentos restritivos, os quais limitam a capacidade de intervenção e participação da maioria no desenho final da proposição. Um exemplo em que a vontade da maioria foi vetada pela minoria ocorreu entre a segunda metade do anos 50 e meados dos anos 60, quando o presidente da Comissão de Resolução se recusava a convocar reuniões quando se tratava de considerar medidas relacionadas à temática dos direitos civis.

A partir da década de 1970, no bojo de um movimento externo crítico do desempenho do Congresso, desencadearam-se iniciativas reformistas, que no limite procuraram resgatar os direitos parlamentares da minoria no interior daquela instituição. Refiro-me às regras que permitiram tornar públicas as reuniões da Comissão de Conferência<sup>3</sup> e conferiram aos membros dissidentes a possibilidade de discursar durante debate em plenário. As comissões permanentes, por sua vez, se constituem em instâncias obrigatórias de toda produção legislativa, uma vez que seus membros detêm o direito de introduzir proposições que integram o campo temático desses subconjuntos. Reiterando o forte critério majoritário do sistema político norte-americano, a composição e a presidência das comissões são decididas pelo liderança do partido majoritário e pelo Presidente da Casa dos Representantes.

Embora detendo muito poder, como por exemplo, com a utilização do dispositivo do *gatekeeping power*, isto é, a faculdade de “fechar as portas” à tramitação de matérias sob sua jurisdição, alguns estudos evidenciaram a importância dos partidos na configuração do sistema de comissões (COX; McCUBBINS, 1993). A relevância do aporte de informações específicas nesses subconjuntos decisórios significa que a experiência e o conhecimento acumulado do legislador impliquem trunfos partidários em potencial.

<sup>3</sup> A Comissão de Conferência tem como atribuição coadunar as proposições elaboradas pela Casa dos Representantes e pelo Senado num único texto.

A especialização e uma boa política pública têm sido duas das conseqüências desejáveis da atuação das comissões, embora combinadas com situações em que prevalecem as políticas particularistas determinadas pelas formulações desses grupos favorecidos, uma vez que detêm em suas mãos vários mecanismos procedimentais que lhes permitem assegurar o desenho final das proposições sob sua jurisdição.

Pode-se depreender das considerações acima que um dos dilemas dos parlamentos reside na montagem de um tipo de organização interna na qual a produção de decisões e a possibilidade de dissensão sejam igualmente legítimas.

### **A Constituição de 1988 e o regimento interno da Câmara dos Deputados**

As próximas seções têm como objetivo apresentar e problematizar as várias iniciativas, dirigidas à alteração do regimento interno da Câmara dos Deputados, que se seguiram ao processo constituinte de 1987.

É interessante observar que, já na Constituinte, podia-se perceber a preocupação de alguns parlamentares quanto às peculiaridades do processo decisório congressual, no qual o peso do personalismo dos políticos, impulsionado pela lógica eleitoral, os obrigava a uma iniciativa individual de proposição de lei. Esse comportamento, por sua vez, conspirava contra a racionalidade do processo decisório nessa instituição.

Essa percepção ficou evidenciada quando o deputado Aluizio Campos (PMDB-PA) argumentou no sentido de que a Constituição deveria fixar um número máximo de proposições que cada congressista poderia apresentar. A preocupação subjacente à formulação do deputado era a de evitar que a hiperatividade de iniciar um desejo de lei – a que cada um dos parlamentares se lança, voluptuosamente – implicasse uma fragmentação do processo decisório sob a iniciativa do legislativo. Os projetos oriundos do executivo, como recebem um tratamento mais sistêmico e centralizado, são em número menor e tramitam com rapidez maior pelas etapas do processo legislativo.

Nesse sentido, ao propor um controle do desempenho individual do parlamentar quanto à iniciativa de legislar, Campos almejava aprimorar institucionalmente o Congresso Nacional. Para indicar a veracidade das suas inquietações, o parlamentar

apresentou uma estatística da legislatura anterior, com os seguintes números: “[...] 8.763 proposições ingressaram no Congresso, sendo de iniciativa do Legislativo 8.428; e de iniciativa do Executivo apenas 335. Foram aprovadas 107 (de iniciativa do Legislativo), enquanto o Executivo conseguiu aprovar 280 proposições.”<sup>4</sup>

Campos considerava que seria mais apropriado discutir essa questão num momento mais oportuno, ou seja, quando os regimentos internos da Câmara e do Senado fossem alvo de debate. No entanto, ele temia que aí pudesse prevalecer o comportamento individualista do parlamentar, dissimulado pelo uso de um argumento de princípio, como o de inconstitucionalidade, para barrar qualquer intenção no sentido de se criar controles à ação propositiva dos parlamentares.<sup>5</sup> As apreensões de Aluizio Campos não foram compartilhadas, rigorosamente, por nenhuma das lideranças partidárias, o que o levou a retirar a proposta<sup>6</sup>.

Este episódio ilustra com muita propriedade o que a literatura *mainstream* norte-americana em economia e política denomina “dilema coletivo”, ou seja, uma situação em que a busca do interesse individual produz resultados negativos para todos (OLSON, 1965).

Mas nem só de comportamento auto-interessado se notabilizou o legislativo naquela conjuntura histórica.

### **Decisão colegiada e esclarecimento prévio da pauta: os alvos da mudança das regras**

A Câmara dos Deputados passaria a conviver com inúmeras iniciativas de parlamentares, que buscavam desenvolver mecanismos com o intuito de aprimorar a instituição.

Conduzida pela mesa da Câmara, uma dessas iniciativas ocorreu ainda em 1988, com o deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) na relatoria de uma comissão especial de revisão do regimento interno. Dentre as propostas, ressaltava-se a que propunha a institucionalização de uma instância colegiada, o Colégio de Líderes, a qual deveria dividir com a mesa as decisões sobre

<sup>4</sup> Cf. DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 8659.

<sup>5</sup> Sobre o poder de agenda do executivo no âmbito do processo decisório da Câmara dos Deputados, consultar Figueiredo, e Limongi (1999).

<sup>6</sup> O deputado José Genoíno (PT-SP), por exemplo, assim se manifestara: “Esta é matéria que pode ser resolvida através do regimento interno das Casas Legislativas. Por isso, sugiro ao nobre constituinte que retire essa emenda”. Cf. DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 8659.

as matérias que deveriam constar na ordem do dia. O mesmo procedimento era previsto em relação às comissões técnicas, cujos presidentes, secundados por mais um representante de cada partido com assento na comissão, organizariam a pauta de decisões. A preocupação dos atores consistia em criar mecanismos que pudessem viabilizar uma tomada de decisão de tipo colegiado, procurando assim quebrar o excesso de centralidade exercido pela mesa.

Mas havia uma intenção derivada do exposto acima, qual seja, a de garantir que os momentos de votação em plenário se constituíssem, de fato, em atos de decisão consciente por parte dos parlamentares. E, para tanto, o esclarecimento dos parlamentares, no momento da votação, seria obtido através do fornecimento prévio da agenda com as proposições a serem apreciadas. Dada a assimetria entre aqueles que detêm os postos de poder e o acesso às informações daí decorrentes e a grande massa de deputados, o processo de votação das matérias nem sempre era precedido por um contato antecipado sobre o teor das proposições em pauta. Daí a objetivo dos reformadores com a antecipação da publicização da ordem do dia<sup>7</sup>. Outro ponto importante da proposta de mudança consistia em viabilizar o que no debate constituinte fora percebido como uma forma de dar agilidade e aperfeiçoar o trabalho legislativo, isto é, o sistema de comissões. Esta questão ganhava mais relevo uma vez que o acatamento do regime de caráter conclusivo para determinadas matérias significava conferir mais poder às comissões.

Além disso, para proporcionar um embasamento mais sólido às atividades das comissões, o projeto de Jobim previa um aparelhamento de cada uma delas, com um *staff* próprio e qualificado, para o desempenho dessas novas prerrogativas. Segundo Gonçalves (1997), a questão da criação de assessorias especializadas nas áreas de competência das comissões implicava a extinção da Assessoria Legislativa que funcionara de forma centralizada, desde 1978. Essa possibilidade suscitou uma intensa oposição de parlamentares que criticavam a hipótese de distribuição dos assessores pelas oito novas comissões técnicas que seriam criadas.

<sup>7</sup> Preocupação semelhante mobilizaria, em 1989, o *staff* da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) ao receber a incumbência de preparar todo o material a ser examinado na ordem do dia dessa comissão, e entregá-lo, com antecedência, aos membros desse colegiado. O resultado prático dessa medida foi o de que a maioria dos parlamentares, não só não tomava conhecimento do material (quase sempre volumoso), como, frequentemente, esqueciam-no em seus gabinetes.

As formulações de Jobim, no entanto, passaram por uma nova reordenação. A regra então vigente, que estabelecia o mandato de dois anos para os cargos da mesa diretora e de um ano para os presidentes das comissões, tinha como objetivo evitar o continuísmo, mas, como conseqüência não desejável, a renovação precoce de parlamentares nesses cargos-chave acabava por impedir a consolidação de lideranças. Outro aspecto derivado dessa regra refere-se à necessidade de se retomar o processo decisório, fundamentado sempre em novas bases da coalizão política.

Ainda que sob a idéia de democracia e de mudança, algumas regras de organização do parlamento que vigoravam durante o regime autoritário foram mantidas pelos parlamentares-constituintes. Segundo as observações de Baaklini (1993, p.60-61), o regime instalado em 1964, “[...] sob o pretexto de democratizar e despolitizar os procedimentos no Congresso, os membros das mesas e os presidentes das comissões tiveram os seus mandatos limitados a períodos de dois anos, não renováveis.”

Em decorrência das restrições acima assinaladas, associadas a outra norma regimental que prevê a apreciação de anteprojeto que tratam das regras internas do processo legislativo por um membro da mesa, permitiu-se que o deputado Maurício Campos (PFL-MG) realizasse alterações nas proposições reformistas e apresentasse um substitutivo. O novo relator do projeto de reforma do regimento interno, deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), acatou inteiramente as modificações introduzidas por Campos, dentre elas, a manutenção da assessoria centralizada.

Após consultarmos as 924 emendas ao anteprojeto, oferecidas em plenário em segunda votação, foi possível perceber as críticas de vários parlamentares quanto à atitude de “vistas grossas” da nova relatoria, em relação ao esforço coletivo que se consubstanciou no texto da comissão especial solicitado pela legislatura anterior. Numa tentativa de agrupamento das emendas quanto ao conteúdo proposto, notou-se que 38,20% delas incidiram sobre a necessidade de reformar o funcionamento das sessões, da votação e do processo legislativo; 14,06% focalizaram questões atinentes às atividades e ao campo temático das comissões permanentes; 12,12% requeriam a valorização da instituição e das instâncias coletivas; e, por fim, 3,26% destinavam-se à valorização da condição de parlamentar. As demais emendas (32,36%), encerravam objeções quanto à semântica e à forma de redação

do texto em apreciação<sup>9</sup>. Pode-se afirmar que a configuração final do regimento interno, apesar dos esforços em contrário, manteve a Mesa Diretora como instância de centralização das decisões no âmbito da Câmara. Omitido na redação proposta pelo deputado Inocêncio de Oliveira, o Colégio de Líderes, que fora percebido como um colegiado importante nas formulações da comissão especial, acabou sendo incluído e aprovado na votação em plenário, ainda que suas prerrogativas ficassem restringidas e distribuídas entre vários artigos do regimento interno.

A pesquisa desenvolvida por Gonçalves (1997) destacou que as bancadas majoritárias teriam maior peso no processo de tomada de decisão no âmbito do Colégio de Líderes, já que um mecanismo de ponderação de votos da cada líder estaria associado ao tamanho de sua bancada. Esta disposição regimental creditaria aos dois maiores partidos, PMDB e PFL, o teor final das decisões. Nos termos de Gonçalves (1997, p.30), “[...] como o futuro iria demonstrar, o poder efetivo da Câmara continuaria nas mãos do Presidente. A maior ou menor presença dos líderes partidários dependerá do estilo da Presidência”.

De modo geral, o formato final do regimento, entendido como um guia para o esclarecimento dos direitos parlamentares, mostrou-se excessivamente detalhista e longo, além de revelar reduzida capacidade explicativa diante da complexidade do processo legislativo.

### **Um novo regimento interno: antídoto contra a frustração das expectativas normativas**

Na legislatura de 1991-1994 uma nova iniciativa da mesa diretora iniciou a revisão do regimento interno. Instalada em 1991, a chamada Comissão de Modernização, depois de alguns meses de trabalho, apresentou 13 propostas no sentido de uma maior racionalização da atividade legislativa<sup>8</sup>. Pelo teor do conjunto das propostas pode-se assinalar que o processo decisório constituía-se, mais uma vez, no ponto central das motivações aí encerradas. Isto é, buscavam-se formas de agregação de vontades, que resultassem de um esforço reflexivo do maior número possível de parlamentares na fixação de políticas.

O diagnóstico realizado pelos membros da comissão mostrou que o parlamentar era instado a votar projetos de lei, às vezes

<sup>8</sup> A Comissão de Modernização foi coordenada pelo deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) e a relatoria coube ao deputado Nelson Jobim (PMDB-RS).

tomando contato com os mesmos apenas no momento de votação e que isto ocorria em razão de um processo decisório imperfeito e centralizado pelas opiniões das lideranças formais ou informais. Diante dessa constatação, propunha-se a articulação de três expedientes: uma agenda mensal da legislação a ser votada, a inclusão de uma programação quinzenal das matérias que seriam objeto de deliberação e a divulgação, com 48 horas de antecedência, das matérias a serem incluídas na Ordem do Dia<sup>9</sup>. Esse raciocínio sugere, portanto, que haveria, em princípio, uma disponibilidade do parlamentar para se informar inteiramente de todos os assuntos que constassem numa determinada pauta.

Embora corretos, os mecanismos previstos revelaram-se insuficientes para alcançar um envolvimento qualitativo todos os parlamentares na definição dos contornos de uma determinada política. Parece-me que um dos constrangimentos mais efetivos desse problema reside no número, dimensão e natureza das proposições a exigir tempo e atenção dos parlamentares. Além desses aspectos, restrições oriundas das particularidades individuais dos parlamentares, como a indiferença ou a intensidade de preferência frente a um determinado tema de política, possibilitam a criação de sistemas informais de contato baseados em relações de confiança ou desconfiança entre os atores da instituição (LUHMANN, 1980). Assim, se determinada proposição não está relacionada diretamente a uma preferência específica do parlamentar, este tende a votar de acordo com o que ele considera o melhor orientador, como um especialista da matéria, enfim, um interlocutor sobre o qual deposita sua confiança.

Além da dimensão mencionada acima, o processo decisório no âmbito do legislativo sustentar-se-ia, também, em grande parte, na “dependência de processos cognitivos alheios” (LUHMANN, 1980, p.154). Sob este aspecto teriam destaque certas proposições elaboradas pelo executivo e pelo judiciário, cuja passagem pelo circuito legislativo cumpre apenas mera formalidade. No entanto, dependendo de sua natureza, essas matérias podem sofrer alterações durante o processo legislativo, através da apresentação de emendas.

Articulado à proposta de garantir ampla informação aos parlamentares, previamente ao momento de deliberação, fora sugerido, nos termos de Figueiredo e Limongi (1999), um rito

<sup>9</sup> Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1991, p.9375.

sumário para a apreciação de proposições que não envolvessem controvérsias e a criação de uma comissão de triagem. Essa comissão, ainda segundo os pesquisadores acima mencionados, deveria “[...] triar, no sentido positivo, ou seja, selecionar e fazer ser apreciada, uma pauta substantiva de proposições legislativas [...]” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.194). Esta sugestão decorreu do diagnóstico de que a concentração de poder no presidente, por sua vez, não era percebida pelos parlamentares como uma iniciativa positiva voltada para estabelecer uma pauta politicamente estratégica para o parlamento. A ausência de um gerenciamento mais propositivo determinaria, segundo o diagnóstico assinalado, a prevalência de uma ordem meramente burocrática na tramitação das proposições pela Casa. Cumpre destacar aí, a crítica da comissão ao excesso de questões administrativas internas a Casa, as quais suplantariam, de fato, uma pauta efetivamente política.

Nesse sentido, é interessante notar que o sistema de assessoramento da Casa dos Representantes (EUA) está baseado na descentralização e na autonomia de cada parlamentar quanto às questões de assessoria, o que significa transitoriedade, quadro permanente diminuto e lealdade política do assessor (CARDOSO, 1984). Esses aspectos trazem evidentes ganhos ao desempenho da instituição. Em contraste, o funcionamento da Câmara dos Deputados se sustenta num sistema de pessoal organizado sob os moldes do serviço público permanente, estruturado de modo verticalmente rígido. Pensar em mecanismos para o revigoramento das rotinas institucionais não se constitui numa tarefa simples<sup>10</sup>.

Nesse sentido, a comissão de triagem deveria selecionar os anteprojetos a partir de sua relevância e, com isso, tolher ou impedir que projetos desprovidos de importância nacional viessem a congestionar o circuito decisório da Casa. Paralelamente ao trabalho de triagem das proposições apresentadas pelos

<sup>10</sup> Uma análise acerca desse aspecto fora formulada pelo deputado Rubens Bueno (PMDB-MG), membro da Comissão de Modernização, da qual transcrevo alguns trechos: “A resolução nº20 de 1971 produziu um agigantamento do aparelho burocrático, com a expansão da organização formal, dos controles e da departamentalização, passando a estrutura a contar com miríades de setores, seções, coordenações [...] A área típica da administração geral reúne 3.500 servidores e as de atividades-fim 500 servidores, o que demonstra uma inversão de prioridades [...] Há a sujeição da área de ação e processo legislativo ao sistema de administração geral implicando que as providências nessa área fossem avaliadas e decididas por titulares de órgãos e serviços-meio, estranhos às questões da área legislativa. A proliferação do ranço administrativo das rotinas, da acomodação e inércia dos responsáveis diretivos agravou-se com o tempo. A Casa ficou presa em seu próprio emaranhado organizacional.” Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1991, p.9430.

parlamentares, uma pauta de temas “relevantes” seria examinada e discutida pelas lideranças; não mais formalizada pelo Colégio de Líderes, uma vez que a comissão previa a sua extinção. O deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) que defendeu, em 1989, a institucionalização do Colégio de Líderes; em 1991, argumentou enfaticamente pela sua dissolução<sup>11</sup>.

Após a fixação do elenco de temas, buscar-se-ia examinar no conjunto de projetos em tramitação, aqueles relacionados com a pauta em questão. Caso não se identificassem proposições que refletissem os temas em destaque, o presidente demandaria às comissões de mérito a elaboração de esboços nesse sentido.

Diante da exposição de algumas das propostas da Comissão de Modernização, cumpre ressaltar que nenhuma das mencionadas foi aprovada pelos parlamentares. Tudo indica que a pertinência das críticas da comissão na direção do excesso de centralização do processo legislativo não encontrou tradução em termos de uma resolução virtuosa do vício que se propunha sanar. A comissão de triagem significaria, na prática, a criação de outra instância novamente centralizadora do processo legislativo. O mesmo ocorreria com a intenção de “gerenciamento dos trabalhos legislativos”, no sentido de definição de uma pauta com projetos de relevância e interesse nacional, ou seja, concentração decisória e desvalorização de parlamentares identificados com as demandas localistas e corporativistas.

É bastante compreensível que tais propostas fossem recusadas pelo conjunto dos parlamentares. Dentre as apresentadas pela comissão, apenas duas foram aprovadas. A primeira referia-se à inversão da tramitação das propostas, que antes obedecia à seguinte ordem: Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e, posteriormente, as proposições seriam dirigidas às comissões temáticas. A segunda propunha alteração na organização dos trabalhos no plenário, isto é, o chamado Grande Expediente passou a realizar-se após a sessão da Ordem do Dia.

### **De volta com as propostas de alteração do regimento interno**

<sup>11</sup> “Ficou claro que o Colégio de Líderes funcionou sempre como um mecanismo de emperramento do processo legislativo [...] Quero me redimir do equívoco que cometi quando sustentei a inclusão do Colégio de Líderes no Regimento, e votar agora pela sua supressão, mas mantendo a figura das lideranças e as suas reuniões não institucionalizadas.” Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1991, p.9383.



Em 1996, o então presidente da CCJ, deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), instalou uma subcomissão para dirigir exclusiva atenção a um considerável número de projetos de resolução (47). São assim denominados os projetos que propõem mudanças na organização do processo legislativo e, para tanto, deveriam iniciar a tramitação por aquela porta de entrada de tramitação de matéria. Partindo de uma leitura das proposições, é possível classificá-las por temas. Por ordem decrescente as proposições visavam: alterações em aspectos do processo legislativo (35), trabalho nas comissões (5), sistemas de aferição do voto (3), prerrogativas das lideranças(3), disciplinamento do *lobby*(1)<sup>12</sup>.

Dentre as propostas apresentadas, considerar-se-á apenas aquelas que problematizaram alguns pontos-chave do processo legislativo.

### **Voto simbólico x voto nominal**

Um tema recorrente, presente desde os debates de 1989 e de 1991, sobre as reformas regimentais, referia-se às apreensões de alguns parlamentares quanto à legitimidade das deliberações em plenário sob a vigência do processo simbólico de votação. Sendo o princípio da maioria (simples, absoluta, qualificada) o que sacraliza o resultado da decisão como legítimo, o mecanismo do processo simbólico de votação de proposições estaria, na prática, desencadeando um questionamento da vigência efetiva daquele princípio.

A votação simbólica se justifica em virtude da necessidade de proporcionar maior desenvoltura aos trabalhos legislativos. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 exige que as deliberações na Câmara e no Senado sejam, em geral, tomadas por maioria de votos a partir de quórum de presença de, pelo menos, a maioria absoluta dos membros das Casas. Em caso de dúvida, quando proclamado o resultado de determinada votação pelo instituto do processo simbólico, seis décimos dos membros (31 deputados) ou líderes que representem este número podem solicitar a verificação de votação. Na verdade, o que se questiona é se há, de fato, quórum de presença, isto é, maioria absoluta de deputados no plenário. Aceita a verificação de voto, retoma-se a votação da matéria, agora pelo processo nominal. Com o objetivo de impedir que sucessivas verificações possam prejudicar o andamento das

<sup>12</sup> Dentre as 47 propostas, a mais polêmica delas (a redução dos destaques de votação em separado – DVS), acabou se transformando em norma.

sessões, o acatamento desse mecanismo está regimentalmente limitado a cada uma hora, salvo deliberação do plenário.

É correta a presunção de que esse instituto pode ser transformado numa arma obstrucionista. Não obstante, permite igualmente que a restrição de uma hora para que seja aceita uma nova verificação de presença inviabilize uma aferição de votação de proposições controversas, se, em votação de matéria anterior, o pedido de verificação fora acatado pela mesa. Nesses termos, por falta de apoio necessário, ou pelo fato de não ter decorrido uma hora desde a última verificação, aprova-se ou rejeita-se projetos de lei, muitas vezes em colisão com o princípio da maioria, com alta possibilidade de burla, seja do quórum de presença seja do quórum de votação.

Acompanhando o destino de proposições semelhantes em 1989 e 1991, as propostas de um novo tratamento de verificação de quórum, ou indicativas da preferência pelo processo nominal de votação, não obtiveram aprovação do conjunto dos parlamentares.

### **A alteração das etapas de apreciação das proposições**

Desde 1946, a tramitação das proposições na Câmara dos Deputados iniciava-se pela CCJ e, na seqüência, pelas comissões de mérito. Conforme observado acima, dentre as duas únicas propostas de modificação do regimento interno acatadas pelos parlamentares em 1991, uma delas foi a que invertia a ordem de apreciação das matérias, cujo circuito decisório agora se iniciava pelas comissões de mérito, e caso acatadas sob a ótica do mérito, os projetos de lei dirigiam-se a CCJ. O projeto de resolução ora em foco propunha alteração nesse roteiro de exame, no sentido de restabelecer a ordem tradicionalmente utilizada pela Casa. Os argumentos arrolados como justificativa sustentavam que o encaminhamento dos projetos de lei, em primeira instância às comissões de mérito e, em seguida – caso acatados –, a CCJ, estaria conduzindo aquelas comissões a um impasse.

Diante de proposições claramente inconstitucionais, deveriam as comissões se pronunciar quanto à não admissibilidade ou aprovar tais proposições quanto ao mérito, mesmo reconhecendo vícios jurídicos evidentes? Diante do exposto, recomendava-se que a manifestação sobre a constitucionalidade das proposições

deveria anteceder a apreciação sobre o mérito. Ou seja, retomar a ordem de tramitação tradicional que fora alterada em 1991.

Os argumentos enunciados à época para justificar a alteração do tradicional roteiro de apreciação das matérias enfatizavam que, depois de serem examinadas quanto à admissibilidade, estas acabavam por adquirir outras impropriedades jurídicas ao serem analisadas pelas comissões de mérito e chegavam ao plenário descaracterizadas quanto à constitucionalidade referendada pela admissibilidade inicial.

Apesar das ponderações, essa tentativa de reversão da ordem estabelecida em 1991 acabou não sendo acatada pelo plenário da Casa.

### **Modificação do mecanismo referente ao destaque em votação separado (DVS)**

Diferentemente das propostas acima mencionadas, que expressavam a iniciativa individual dos parlamentares, a proposta sobre o voto em separado teve como autoria a mesa da Câmara dos Deputados.

O dispositivo de destaque de votação em separado refere-se à permissão de se destacar parte reduzida de uma proposição maior, submetê-la à votação e, em seguida, deliberar sobre o restante do enunciado. Durante os trabalhos da Constituinte de 1987 o DVS fora introduzido num momento de grande tensão regimental por um agrupamento suprapartidário e acabou se incorporando ao código legislativo da Casa. Pelo regimento até então em vigência, a mecânica desse dispositivo previa o apoio de um décimo dos membros da Casa ou líderes que representassem esses 52 deputados. Sua solicitação era, então, concedida automaticamente pela mesa.

A intenção de alteração desse procedimento prendeu-se a um momento decisivo do governo de Fernando Henrique Cardoso, às voltas com a difícil definição das bases da reforma da Previdência Social, área de política pública marcada por um nível elevado de conflito. Nos termos de Figueiredo e Limongi (1999), a alteração desse mecanismo fora aprovada logo após a finalização da votação, em primeiro turno, da reforma da Previdência.

A proposta inicial da mesa pretendia que além do apoio previsto, o requerimento de DVS seria submetido à votação prévia do plenário por maioria simples. Essa alteração no mecanismo

configurava-se uma tentativa de dificultar a deliberação em plenário, sobre os pontos polêmicos inseridos no enunciado propositor, pelo recurso do destaque. Ao se exigir que uma maioria simples venha a decidir sobre a pertinência ou não do DVS, este instituto assim remodelado, impediria a manifestação da minoria sobre aqueles pontos em que não fora possível uma solução mediana das proposições em jogo.

No âmbito da CCJ este projeto de resolução foi recepcionado com grande indignação por um grupo de parlamentares críticos do que consideravam uma excessiva subserviência do legislativo aos desígnios do executivo. Tinha-se em mira o conjunto de propostas do governo que visava alterar, substancialmente, dispositivos constitucionais conflitivos, dadas as implicações distributivas envolvidas na reforma da previdência. Na forma de emendas à constituição exigia-se do legislativo que uma maioria qualificada (3/5) se posicionasse favoravelmente à política governamental (*policy*), uma vez que esta estava modelada em termos de política constitucional (*polity*)<sup>13</sup>.

A dificuldade de se estabelecer consensos ampliados e mais duradouros sobre o sentido e a estratégia dessa reforma constitucional, carro-chefe do governo de Cardoso, acabou por mobilizar os grupos parlamentares críticos da hiperatividade do executivo no terreno da desconstrução e reconstrução da lei fundamental. Essa mobilização, no plano interno da política congressual, revelou-se no uso intensivo dos DVS quando da votação em plenário das matérias sobre a reforma da Previdência Social.

As disposições regimentais, ao facilitar a proliferação de destaques, podem ser compreendidas antes como um meio de adiamento da deliberação do que propriamente como uma intenção de alteração de partes específicas das proposições. Se o mecanismo fosse transformado num modo de obstrução, possibilitando assim acrescentar mais poder decisório ao contingente minoritário, a sua vigência ficaria à mercê da autorização da maioria simples, reunida em plenário. Isto reduziria a viabilidade de intervenção da minoria na delimitação das políticas engendradas pelo executivo. A solução encontrada pelo relator do projeto em questão, deputado Prisco Viana (PPB-BA), propunha que o quórum para referendar o requerimento passasse de 52 parlamentares para 104 parlamentares. Com

<sup>13</sup> Sobre a relação entre estruturas constitucionais e políticas governamentais, consultar Sundquist (1992).

isso, ao requerer maior empenho na obtenção do apoio, a medida poderia exprimir um maior comprometimento dos parlamentares com as partes destacadas e questionadas das proposições em votação.

O relator, entretanto, não deixou de enfatizar o tom casuístico dessa intenção de mudança regimental, dado que um elenco de propostas visando alterar a constituição já se encontrava em tramitação. Para o deputado Viana, essa tentativa configurar-se-ia num claro propósito de atender aos interesses das bancadas majoritárias, por meio da alteração das regras do jogo político.

O formato final do dispositivo em questão acabou por definir como critério para se propor os destaques uma relação entre estes e o tamanho das bancadas partidárias, da seguinte forma: os partidos com 5 a 24 deputados podem apresentar apenas 1 destaque; de 25 a 49 deputados, 2 destaques; de 50 a 74 deputados, 3 destaques; de 75 ou mais deputados, 4 destaques. Ainda que estabelecendo critérios bastante rígidos para a apresentação do mecanismo em questão, essa norma é menos limitadora da manifestação das minorias do que a proposição inicial da Mesa.

### **Novos esforços na direção da mudança do regimento interno**

A mesa diretora, no início de sua gestão no biênio de 1999-2000, instalou uma comissão especial com vistas à elaboração de um projeto de reforma das regras que organizam a rotina legislativa da instituição em questão. Contribuiu para esta iniciativa a tramitação de noventa projetos de resolução que apresentavam propostas de reforma do regimento interno da Câmara dos Deputados, bem como cerca de quatro mil questões de ordem<sup>14</sup> encaminhadas à presidência da mesa ao longo de dez anos (1989-1999), as quais requeriam esclarecimentos sobre as normas regimentais em sua aplicação prática.

À luz dos documentos que resultaram dos debates no âmbito desse colegiado, pretende-se pôr em relevo algumas questões do repertório aí levantado. A importância desse material empírico se revela, na medida em que permite avaliar como os membros da comissão e seus convidados formularam suas percepções

<sup>14</sup> As questões de ordem levantadas no plenário são encaminhadas à Mesa que, regra geral, acaba por indeferir-las. Resta, então, ao seu autor, recorrer dessa medida remetendo-a à Comissão de Constituição e Justiça, que, por sua vez, graças a uma estratégia protelatória, as questões de ordem ficam pendentes de resolução. Ver Documentos da Comissão Especial do Regimento Interno (29/4/99), Brasília, Câmara dos Deputados.

em relação aos descompassos entre as regras e as práticas institucionais, bem como aos arranjos informais prevalecentes na interação entre os atores e os dispositivos legais que organizam o processo decisório na instituição.

### **Resultados desejáveis e inesperados**

Dentre os membros da comissão especial, estavam, também, alguns parlamentares que participaram dos esforços dirigidos à realização da reforma regimental de 1989. Nesse sentido, os debatedores utilizaram como fio condutor a experiência vivida nesses dez anos sob aquelas regras procedimentais. Com essa avaliação em perspectiva, destacou-se que, no debate constitucional de 1987, um dos temas abordados consistiu na valorização das comissões, e a melhor expressão disso residiu no chamado poder terminativo, isto é, a faculdade de aprovação, sem a anuência do plenário, de determinadas proposições discutidas nesses colegiados. Pretendia-se, segundo os argumentos presentes naquele debate, propiciar às comissões mecanismos mais ágeis de deliberação bem como transformá-las em corpos especializados de formuladores de políticas públicas.

Na avaliação feita pelos membros da comissão especial, em pauta, pôde-se observar que as justificativas pelas quais aquelas decisões foram aprovadas trouxeram conseqüências concretas não desejáveis e até mesmo contrárias às expectativas. As conseqüências negativas detectadas, paradoxalmente, apontavam para duas situações opostas.

A primeira indicava uma excessiva margem de deliberação unilateral em virtude da vigência do poder terminativo das comissões. Isto estaria desencadeando, em algumas comissões permanentes, situações em que matérias aprovadas contavam com quórum insuficiente, o que suscitava indagações sobre a legitimidade das aprovações nesses colegiados reduzidos.<sup>15</sup>

A segunda, por sua vez, assinalava que de promissores colegiados especializados, as comissões permanentes vinham perdendo espaço no processo decisório diante da recorrente

<sup>15</sup> As referências são concernentes a CCJ que, apenas com dez deputados, estaria aprovando projetos referentes a códigos, e na ausência de recursos no plenário, essas matérias podem se transformar em lei. Ver Documentos da Comissão Especial do Regimento Interno (29/4/99), Brasília, Câmara dos Deputados. É interessante lembrar que nos debates da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, já se alertava quanto aos possíveis efeitos perversos que o poder terminativo poderia trazer para o processo de deliberação pública da Câmara dos Deputados. Sobre este ponto consultar o Diário da Assembléia Nacional Constituinte (1987/1988).

prática de solicitação, pelos líderes, do regime de tramitação de “urgência”, mecanismo que permite a imediata transferência de matérias a serem deliberadas para o âmbito do plenário.

Portanto, com grande perda de tempo em reuniões de trabalho e com “aumento da carga de insatisfação”, em relação às práticas institucionais em dissonância com o regimento interno, os níveis já baixos de adesão àquelas regras só se acentuaram.

O que se segue é uma tentativa de agrupar a diversidade das questões discutidas no âmbito da comissão, a partir de dois eixos. O primeiro refere-se à precária efetividade das regras; o segundo destaca os problemas da relação entre maioria e minoria.

### **Dispositivos legais e institucionalização**

Montesquieu (1985) já argumentava que pode haver uma institucionalização pelas leis, mas que há também uma institucionalização pelos costumes. Segundo o autor, as leis contribuem para formar os costumes, as maneiras e o caráter de uma nação. A percepção de uma causalidade circular entre leis e práticas indica que a interação entre essas duas dinâmicas desencadeia, de modo mais eficiente, situações que promovem a adesão das regras por parte dos indivíduos. Ainda que as referências de Montesquieu estejam dirigidas para o sentido amplo das relações entre leis positivas e a adesão social a elas, é possível extrair de suas ponderações algumas pistas para pensar a dinâmica da interação entre parlamentares e regras de procedimento.

Seriam as instituições políticas recalcitrantes ao domínio das regras, dada a própria lógica da competição pelo poder aí inerente? Ou melhor, o fato de o poder político engendrar espaços estratégicos na definição de cargos e posições institucionais não acabaria por aumentar a vantagem da maioria? E com isto não se dificultaria a valorização de um comportamento institucional, e seus correlatos, tais como expectativas de reciprocidade, recompensas e punições? É interessante notar que são os deputados ainda não socializados com a rotina parlamentar (primeiro mandato), aqueles que mais claramente constatavam que o regimento interno não era plenamente aplicado<sup>16</sup>.

Nesse sentido, pode-se dizer, na trilha de Montesquieu, que os costumes e as práticas não seguem a lei, ou ainda que

<sup>16</sup> Sobre essa questão ver Documentos da Comissão Especial do Regimento Interno (20/5/1999), Brasília, Câmara dos Deputados.

a institucionalização pela lei não tem sido plenamente eficaz. Daí uma inquietação compreensível formulada por alguns dos membros da comissão especial (1999-2000), ou seja, a de que a reforma projetada poderia significar a permanência dos atuais impasses caso não se estabelecessem mecanismos disciplinadores (sanções, obrigatoriedade de presença) bem como de uma “consciência”, por parte dos parlamentares, de que as regras devem ser aplicadas. Esse sentimento de falta de correspondência entre missão e realização não propicia a formação do que se poderia denominar de ambição institucional de um lado e, de outro, dificulta a generalização de uma cultura parlamentar que possibilite a disseminação de valores cognitivos passíveis de se tornarem vetores importantes de sua socialização.<sup>17</sup>

Polsby (1968), importante analista do legislativo norte-americano, assinalou que variáveis como estrutura organizacional, estabilidade e uma cultura parlamentar consolidada por um sistema de valorização da experiência e da profissionalização teriam conferido àquele subsistema um padrão de indiscutível institucionalização. Ampliando e tornando mais complexas as análises de Polsby, Lanzara (1997) também problematiza como os ambientes institucionais refratários à mudança e à reforma podem trazer, igualmente, dificuldades para a inovação das estruturas de instituições.

### **Maiorias e minorias no cotidiano da Câmara dos Deputados**

Neste processo de rediscussão do regimento, apontou-se que o presidente da mesa diretora teria um conjunto excessivo de prerrogativas a seu dispor na condução do processo decisório da Câmara dos Deputados. Ainda que os candidatos aos cargos que compõem a mesa sejam escolhidos pelas bancadas dos partidos segundo o critério de representação proporcional, o presidente detém amplo controle da agenda parlamentar.<sup>18</sup> Entretanto, o princípio da proporcionalidade pode não ser tomado de modo inequívoco, uma vez que acordos políticos podem suplantar as disposições regimentais na eleição da mesa.

<sup>17</sup> Outra dimensão com implicações negativas para a constituição de uma cultura parlamentar mais sólida é a reduzida taxa de recondução dos parlamentares em eleições para a Câmara dos Deputados, ainda que se possa observar expressivos casos de parlamentares com um elevado número de mandatos.

<sup>18</sup> Sobre os dispositivos que disciplinam a eleição da Mesa, ver artigo 5 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, Câmara dos Deputados, 1994.

Radicalmente distinta, portanto, da experiência do parlamento inglês na qual prevalece uma presidência institucional, isto é, o presidente do parlamento aparece como um representante da Câmara Baixa e não da maioria. Nos termos de Requejo (2000, p.69),

[...] essa neutralidade não pode depender exclusivamente de sua vontade, mas de regulamentos que contêm os meios para que sua figura gere confiança de todos os grupos uma vez que se sentem seguros de que à margem dos interesses partidários, irá prevalecer, de modo equânime, o direito parlamentar.

Analisando o caso do parlamento espanhol em comparação com os congêneres italiano, francês, alemão e português, a autora acima citada destaca que a mesa, pensada como órgão colegiado do governo, detém amplo domínio sobre a admissão de proposições da minoria, que “[...] apesar de estar sujeita a regulamentos, manipula, habitualmente, conceitos jurídicos indeterminados para concretizar a inadmissão.” (REQUEJO, 2000, p.71).

No que se refere à constituição da mesa do parlamento espanhol, mesmo funcionando como um filtro político, as normas voltadas para a participação da minoria são falhas a ponto de que esta decisão acaba por assumir um âmbito puramente político. Sem uma eleição por maioria qualificada que pudesse implicar a necessidade de acordos mais amplos e estando ausente, de fato, o critério da proporcionalidade, a mesa do parlamento espanhol se pauta, exclusivamente, pela regra da maioria sem proteger os direitos da minoria<sup>19</sup>.

No caso brasileiro, a preocupação com o princípio da representação proporcional das forças políticas na composição da mesa, não assegura, *a priori*, uma participação efetiva das minorias na condução da instituição. Prevalece o que tem sido chamado de parlamento “presidencialista”; essa crítica repõe um consenso reafirmado em outros processos de reforma das normas internas, qual seja, a perspectiva de se montar, de modo colegiado, uma agenda de trabalho.

Nesse sentido, as críticas ao Colégio de Líderes foram reiteradas mais uma vez. Dentre essas, destacou-se o uso das emendas aglutinativas, mecanismo utilizado pelos líderes para

compor proposições e, assim, substituir, integralmente, projetos que vinham sendo discutidos nas comissões. Essa estratégia acabava por deixar à margem do processo decisório a grande massa dos parlamentares. O relatório final, da comissão em tela, aprovou a extinção do Colégio de Líderes, tal como fora proposto em 1991.

Outra alteração aprovada relaciona-se, ainda, à presidência da mesa e aos seus membros. Apesar de o dispositivo constitucional vetar a recondução no mesmo cargo na eleição subsequente a todos os membros da mesa, esse preceito estaria sendo sistematicamente desconsiderado a ponto de o regimento interno de 1989 determinar normas de eleição para a mesa que colidiam com a Constituição. O mandato de dois anos e sem recondução, em eleição imediatamente sucessiva, disposto constitucionalmente, foi interpretado de tal maneira que a redação do regimento não considerava como recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. Contudo, a Constituição não trata de legislaturas e sim de eleição. A interdição da recondução aos cargos da mesa refere-se a uma regra que é anterior à Constituição de 1988, mas foi aí mantida. Originou-se do Ato Institucional nº1 e foi incluída na Constituição de 1967. A intenção desta norma foi evitar a perpetuação de uma mesma pessoa na presidência e nos demais cargos da direção das Casas do Congresso, como se verificava na Constituição de 1946. A nova proposta de regimento interno não deixa margem para dúvidas, veda, de fato, a hipótese de recondução.

Outra questão a ser destacada no âmbito dessa comissão remete para uma das preocupações sempre presentes, entre os parlamentares, nos momentos de reflexão sobre os procedimentos decisórios vigentes na instituição. As discussões voltam a apontar para o fato de que as etapas de apreciação das matérias, em vigor desde 1991, estariam apresentando problemas de ordem constitucional. Para não propor uma reversão da ordem de tramitação aos moldes do que configurava o regimento interno desde 1946, a comissão manifestou sua preferência pela criação de uma Comissão Permanente de Triagem cuja função destinava-se a não admitir proposições que desatendessem dispositivos claramente constitucionais e regimentais. Em seguida, as proposições percorreriam as etapas decisórias já configuradas.

Uma questão associada à anterior problematizava o método decisório em vigência na Câmara, congestionado pelo número

<sup>19</sup> Para uma análise das relações de poder entre maiorias e minorias, ver Sartori (1994), mais especificamente, livro 1, capítulo 6, “A democracia vertical”.

elevado de comissões, permanentes e especiais, como uma das causas de sua própria fragilidade. Obrigados a atender a um número excessivo de comissões, os parlamentares acabariam por negligenciar o esforço deliberativo nas comissões. Nesse sentido, foi aprovada uma mudança substantiva na forma de tramitação das chamadas propostas de emenda constitucional (PEC's). O exame de mérito deveria ser realizado pela comissão temática a que a matéria estivesse vinculada, portanto, não mais através das comissões especiais, montadas exclusivamente para aquele fim.

Os parlamentares, reunidos na comissão especial, também constataram insuficiências no exercício de controle dos atos do executivo por parte da Câmara dos Deputados, o que derivou para uma clara manifestação de insatisfação diante dessa debilidade institucional. Embora respaldada por dispositivos constitucionais, argumentava-se que a sintonia entre o Tribunal de Contas de União e a Câmara não estaria ocorrendo a contento. O que supostamente deveria ser uma parceria institucional necessária à realização de um controle eficiente das políticas públicas estaria apresentando um desempenho de baixa efetividade. Por outro lado, os membros da comissão salientaram que não havia incentivos para que os parlamentares desenvolvam habilidades nas atividades de fiscalização e acompanhamento orçamentário.

Práticas escassamente liberais e republicanas, nos termos de O'Donnell (1998), ainda prevalecem na sociedade e no sistema político brasileiro, com evidentes repercussões na trajetória de um legislativo com reduzida tradição de *accountability*. A própria hiperatividade de iniciativa de lei na Câmara dos Deputados contrasta com o *déficit* de suas demais funções previstas constitucionalmente.

## Conclusões

Este texto pretendeu apresentar e problematizar as iniciativas de parlamentares e da direção da mesa da Câmara dos Deputados, no sentido de refletir sobre a dinâmica dos trabalhos legislativos e dos dilemas que envolvem a produção da lei. Como os desdobramentos do texto indicaram, as instituições raramente são criadas ou reformadas a partir de uma tabula rasa. Nos termos de Lanzara (1997), em grande parte, as reformas são o resultado da recombinação ou reconstituição de elementos já existentes,

aprendizados e rotinas disponíveis que podem ser reapropriados para novos arranjos institucionais.

As propostas de reforma do regimento interno originaram-se de uma visão crítica dos atores sobre o desempenho da instituição. Ainda assim, sua formulação partiu da recuperação e da reutilização de estruturas já conhecidas para a modelagem de um novo arranjo político.

Um tratamento mais analítico da observação feita acima ganha maior relevância quando destacamos a distinção realizada por March (1991) de que os atores sociais e políticos alocam seus recursos escassos no processo de criação ou reforma de instituições partindo da exploração de novas configurações institucionais ou utilizando e aperfeiçoando aquelas já existentes.

Refletindo sobre as tentativas de mudanças dos mecanismos internos do processo legislativo da Câmara dos Deputados, é possível afirmar que aí predominou um esforço coletivo que procurou aperfeiçoar as estruturas existentes, e uma menor motivação em torno de perspectivas exploratórias.

Por ser tratar de um tema que diz respeito à economia interna do legislativo, e, portanto, subordinado à decisão exclusiva dos parlamentares, o regimento interno pode passar por inúmeros processos de reformulação desde que a mesa desencadeie essa iniciativa. Nesse sentido, o regimento interno enquadra-se em uma família de regras cuja alteração ou reforma não se vê obstada de forma rígida.

Extraíndo conseqüências das várias iniciativas de alteração do sistema de regras do legislativo, discutidas ao longo do texto, percebe-se a centralidade do processo de aprendizado endógeno como o principal sinalizador na reformulação das estruturas e das práticas. No entanto, o alcance e o desempenho das estruturas modificadas podem desencadear, efetivamente, novas incoerências e externalidades não previstas pelos proponentes.

Um certo comportamento errático, detectado na atuação dos parlamentares, tem a sua raiz no ambiente de complexidade cognitiva ao qual esses atores estão submetidos. A ignorância de importantes relações de causa e efeito, ou das ações e suas conseqüências, impede que os proponentes tenham um êxito pleno sobre as suas intenções. As externalidades não previstas estão apoiadas menos na dimensão estrutural das regras e mais nos aspectos relacionais entre essas, os parlamentares, os diversos escopos perseguidos por esses atores e o ambiente

político. Essa situação converge para um paradoxo: se situações de externalidade ocorrem com certa frequência, o que incentiva os atores a reparar os desvios na aplicação da regra? A faculdade assegurada ao legislativo de desencadear processos de auto-reforma através de uma nova proposição de seus enunciados pode, no limite, dificultar uma condição essencial para que os novos arranjos institucionais possam produzir benefícios, ou seja, o tempo necessário para a consolidação das novas regras.

Pautando-se pelo mesmo raciocínio lógico, é possível afirmar que em ambientes institucionais nos quais se busca respeitar, de modo rigoroso, a acumulação da experiência como um efeito desejável, há menor propensão de se investir na perspectiva da inovação institucional, o que pode culminar numa excessiva estabilidade.

Outro aspecto sobre as iniciativas em pauta refere-se à problemática dimensão da formação de expectativas comuns nos esforços de renovação institucional. Como pôde ser constatado, um conjunto de proposições postulava como objetivo a valorização individual do parlamentar, ou seja, uma percepção que buscava projetar uma maior capacidade de participação e de intervenção decisória desse ator nos momentos chave de aprovação de matérias legislativas.

Portanto, a participação, a autonomia de julgamento e o discernimento do parlamentar foram considerados importantes em vários momentos das iniciativas reformistas. Já os projetos de resolução da mesa foram formulados na perspectiva da manutenção da centralização decisória e operativa do presidente da Câmara dos Deputados, além da defesa de mecanismos restritivos à livre atuação parlamentar e, em particular, das minorias políticas.

Se a situação apontada anteriormente envolvia uma dimensão paradoxal, esta anuncia uma dimensão dilemática. A lógica que preside a presidência da Câmara dos Deputados é a de que a exigência de coordenação dessa instituição, identificada como uma organização fragmentada, acaba por imprimir uma centralização em seu comando. Por outro lado, os parlamentares também buscam normas que garantam a preservação do poder e autonomia de sua atuação. A presença de lógicas conflitivas entre os membros da instituição problematiza a construção de um horizonte de perspectivas em comum quanto aos esforços de auto-reforma.

Finalmente, há que se considerar um fator importante entre as limitações das reformas regimentais da Câmara dos Deputados. A coordenação desenvolvida pela presidência da Câmara, desde a vigência da redemocratização recente, vem se pautando por uma fina sintonia entre o legislativo e os interesses do executivo. Mecanismos complexos de cooptação e de gravitação em torno do executivo ainda são potentes, o que indica reduzida possibilidade de êxito, como se viu, nas propostas que buscavam remodelar a coordenação do legislativo, no sentido de torná-la mais identificada com a valorização e a autonomia institucional desse poder.

SOUZA, M. T. An analysis of recent processes of regimental review in the Chamber of Deputies (Brazil). *Perspectivas*, São Paulo, v. 30, p.179-207, jul./dez. 2006.

- **ABSTRACT:** *This article intends to analyze the Brazilians legislator's efforts to improve legislative procedures in the Chamber of Deputies since the promulgation of the federal Constitution of 1988. Examining the roles adopted by the committees that handled the modifications of the internal regiment, one can notice the difficulties involving the attempt at institutional improvement as well as for proponents of reforms to achieve their purposes. In addition, the accomplishment of desired measures may produce unexpected outcomes, which forces the legislators to re-design their proposals, adding uncertainty to the legislative deliberative process.*
- **KEYWORDS:** *Legislative organization. Rules and majoritarianism. Parliamentary rights. Assemblies and closed decision making.*

## Referências

- BAAKLINI, A. *O Congresso e o sistema político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. *Projeto de Resolução nº54-C, de 1989*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

CARDOSO, F.H. Poder legislativo no estado moderno: declínio ou valorização? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n.81, p.37-44, 1984.

COSTA, V. M. Configuração atual do regime parlamentarista britânico. In: ANDRADE, R. de C.; JACCOUD, L. (Org.). *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. v. 1, p.203-268.

COX, G. W.; McCUBINS, M. D. *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Brasília: [s. n.], 1987/1988.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Brasília: [s. n.], ano II, n. 209, p.8659, 19 mar. 1988.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano XLVI, n. 49, p.9375-9430, 12 jun. 1991.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV: FAPESP, 1999.

FINER, H. *Teoría y practica del gobierno moderno*. Madrid: Tecnos, 1964.

GONÇALVES, A. F. *Instituições, comportamento individual e reformas no Congresso Nacional*. 1997. 150 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)– Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

LANZARA, G. Perché è difficile costruire le istituzioni. *Rivista italiana di scienza política*, Bologna, v.XXVII, n.1, p.3-48, abr. 1997.

LUHMANN, N. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Ed. UnB, 1980.

MAJONE, G. Decisões públicas e deliberação. Tradução de Marcia Teixeira de Souza. *Perspectivas*, São Paulo, v. 20-21, p.269-292, 1997-1998.

MARCH, J.G. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*, Providence, n. 2, p.71-87, 1991.

MÉNY, Y. *Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

MONTESQUIEU, C. de S. *O espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n.44, p.27-54, 1998.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965

POLSBY, N.W. The institutionalization of the US House of representatives. *American political science review*, Baltimore, v.72, n.1, p.140-168, Mar. 1968.

REQUEJO, P. *Democracia parlamentaria y principio minoritario: la protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Barcelona: Ariel, 2000.

SARTORI, G. *Teoría da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994. v. 1.

SUNDQUIST, L. J. *Constitutional reform and effective government*. Washington: Brookings Institution, 1992.

BERLÍN VALENZUELA, F. *Derecho parlamentario*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994.