

Os vários recortes dos Legislativos em Regimes Democráticos

Roberta Clemente¹

Os legislativos, ou parlamentos² representam a presença da soberania popular, da capacidade do povo para legislar, e sua existência é decorrente da impossibilidade do exercício direto da democracia (LIMA JÚNIOR, 1997). Por essa razão, os legislativos são fundamentais em sistemas políticos democráticos, e, ao mesmo tempo, os componentes mais frágeis de qualquer Estado. Leis da mais alta importância, que devem ser respeitadas por todas as pessoas sob sua jurisdição, emanam dos parlamentos, que também são os mais vulneráveis à dispersão por um golpe militar ou ditadura partidária (OLSON, 1994).

David Olson (OLSON 1994) fez uma vasta pesquisa comparativa (teórica e empírica) sobre parlamentos democráticos em diversos países, e os conceitos e correlações advindos dessa pesquisa serão utilizados como base neste capítulo. Diferente de grande parte da literatura sobre legislativos, que utiliza o Congresso norte-americano como padrão mesmo quando são estudados legislativos de outros países, OLSON mostra que o Congresso norte-americano não pode ser usado como padrão, e que em muitos aspectos é a exceção, não a regra.

HUBBER (1992) afirma que os estudos comparativos sobre os legislativos são muito superficiais e, ao mesmo tempo, as teorias elaboradas a partir de estudos realizados no Congresso norte-americano (o mais estudado internamente no mundo), dificilmente são testadas em outros contextos, sendo perigoso fazer generalizações.

MORGENSTERN (1998) demonstra que os modelos elaborados a partir de estudos sobre o funcionamento do Congresso norte-americano partem de pressupostos que não são aplicáveis à América Latina. Por exemplo, em relação à questão da reeleição: os modelos norte-americanos pressupõem que o objetivo dos parlamentares é a reeleição, o que significa uma ambição estática; no Brasil, a ambição dos parlamentares é progressiva, os seus objetivos podem ser a obtenção de outros cargos eletivos, integrar os quadros do Poder Executivo em um dos níveis de governo, ou mesmo a iniciativa privada; não necessariamente a reeleição.

Além disso, os modelos norte-americanos não consideram que nos demais países alguns candidatos devem concorrer com candidatos do mesmo partido no seu distrito durante as eleições, enquanto outros dependem dos

¹ Capítulo modificado de Clemente, Roberta: a evolução histórica das Regras do Jogo Parlamentar em uma Casa Legislativa. Dissertação de Mestrado apresentada à EAESP/FGV. São Paulo, 2000.

² Aqui serão utilizados como termos sinônimos, apesar de não o serem exatamente, uma vez que seria impreciso referir-se ao Parlamento Inglês como Legislativo, e ao Congresso de um país presidencialista como Parlamento.

líderes partidários para conseguir integrar a lista partidária. Desta forma, a estratégia utilizada pelos parlamentares para conseguir a reeleição pode variar de um país para outro.

Os modelos norte-americanos pressupõem também a existência de somente dois partidos relevantes dentro do Legislativo, desta forma, o partido majoritário controlaria totalmente os recursos legislativos. Em países com diversos partidos relevantes no legislativo, o caso do Brasil, esta premissa não se aplica sem adaptações.

No que se refere aos poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo e dos parlamentares, os modelos norte-americanos pressupõem que o Chefe do Poder Executivo não dispõe de poder formal para iniciar a legislação e somente pode vetar uma lei integralmente, ao passo que o Congresso pode derrubar o veto somente mediante dois terços dos votos e não há restrições de emendas parlamentares ao orçamento e outras leis. A Constituição brasileira atribui diferentes poderes legislativos ao Chefe do Poder Executivo e aos parlamentares, que podem interferir no comportamento dos parlamentares no Legislativo, bem como estabelecem uma diferente correlação de forças entre os Poderes, diferente da prevista nos modelos norte-americanos.

Diante disso, não obstante a riqueza das hipóteses advindas dos estudos sobre o Congresso norte-americano, estas não podem ser simplesmente transpostas para explicar o funcionamento dos legislativos, o comportamento dos parlamentares e a relação entre os Poderes nos diversos níveis de governo no Brasil. Acreditamos que seja necessária a construção de um modelo sobre o funcionamento dos legislativos brasileiros para que seja possível realizar uma análise precisa do sistema político brasileiro. Para isso, os legislativos brasileiros devem ser analisados internamente. A seguir, apresentaremos um panorama geral sobre os recortes que podem ser utilizados em estudos sobre os legislativos no mundo, e as principais similaridades e diferenças encontradas.

Os legislativos, ou parlamentos, diferem dos outros órgãos do governo em alguns aspectos importantes: em primeiro lugar, por sua constituição, pois se trata de uma instituição representativa dentro de uma sociedade democrática, a única instituição do governo com múltiplos membros selecionados pelo voto e formalmente iguais entre si. Em segundo lugar, por suas funções de definição e edição de leis e políticas públicas pois, apesar de não ser a única fonte de decisões governamentais, em um sistema político, (o Executivo é uma outra fonte comum e extremamente atuante) é a mais peremptória. Em terceiro lugar, se os parlamentos forem ativos, também se diferenciarão de outras instituições de governo por suas características organizacionais e procedimentais de órgão plural, baseado na equidade dos membros, onde o conflito é expresso e institucionalizado, resolvido e deliberado coletiva e publicamente. Em uma Casa Legislativa, as desavenças, os conflitos, os diversos interesses, os acordos, e as decisões são expressos publicamente.

“Os legislativos são retratados na mídia e percebidos pelo público como essencialmente antidemocráticos: irresponsáveis, não-representativos, aéticos, que visam atender interesses especiais, e controlados por poucos. Não é esse o Legislativo que tenho observado todos esses anos, e certamente não é o Legislativo que existe atualmente. Na verdade, o Legislativo é uma instituição muito mais democrática, operando em um ambiente

muito mais democrático do que popularmente concebido” (ROSENTHAL 1998: 4).³

Rosenthal refere-se aos legislativos estaduais norte-americanos, mas a imagem externa negativa dos parlamentos e parlamentares é muito similar em diversos países, mesmo nos parlamentos “modelo” da Europa Ocidental e Estados Unidos, não sendo diferente no Brasil.

Como órgãos representativos e decisórios, os legislativos têm a função de agregar a diversidade da população representada em um todo coeso, estabelecendo uma relação de mão dupla: o Legislativo toma decisões que serão impostas sobre toda a população, e, se puder limitar o Executivo, pode também transmitir o consentimento público para as resultantes políticas do Estado. São instituições paradoxais, uma vez que representam a população e, ao mesmo tempo, são a fonte das leis que são impostas sobre essa mesma população.

Mas, qual o conceito de representação? GRIFFITHS (apud LIMA JÚNIOR 1997) entende que o termo ‘representação’ tem sido utilizado em quatro sentidos básicos: representação descritiva, na qual o representante deve ser como o representado, com características sociais similares; simbólica, na qual o ponto de vista do representado está presente no representante e em suas atitudes; a defensoria, na qual a ação do representante pode ser também em defesa dos direitos do representado; e o sentido atributivo, segundo o qual o representado deve se sujeitar às ações e decisões do representante. Para Lima Júnior, este último, mais do que um dos sentidos, é um atributo indispensável, qualquer que seja o sentido da representação, pois é consequência do ato de autorização e constituição da autoridade. Lima Júnior propõe ainda que

“a representação será tanto mais intensa quanto mais os sentidos apontados se fizerem presentes e quanto mais freqüente for essa presença. Assim, quanto mais intensa e generalizada for a representação, mais democrática será ela” (LIMA JÚNIOR, 1997: 57).

O Legislativo tem grande interação com o Chefe do Executivo, agências administrativas, partidos políticos, sistema eleitoral e grupos de interesses; que exercem grande impacto sobre sua formação e comportamento.

O Executivo é a principal fonte de constrangimento dos legislativos. Na maioria das nações, vigora a “*regra dos noventa por cento*” (OLSON 1994 pg. 84): 90 por cento das iniciativas provêm do Executivo e 90 por cento do que o Executivo quer, consegue ver aprovado. A exceção a esta regra é o Legislativo norte-americano, onde o Executivo não tem poder formal de iniciativa legislativa.

Os legislativos podem ser lobbyists bem sucedidos, uma vez que o Executivo não pode prescindir (ao menos formalmente) de sua concordância. A influência legislativa é muitas vezes obscura, uma vez que os

³ Em inglês no original: “The legislature is portrayed by the press and perceived by the public to be essentially undemocratic – unrepresentative, unresponsive, unethical, serving special interests, and controlled by a few. That is not the legislature I have been observing for all these years, and is surely not the legislature now in place. The legislature is a much more democratic institution, operating in a much more democratic environment, than is popularly conceived.”

parlamentares têm pouco a modificar quando a proposta chega ao plenário. Portanto, se os legislativos forem lobbystas eficientes, podem parecer inertes e fracos aos olhos do público.

Entre sistemas democráticos, a distinção entre um sistema parlamentar com uma instituição gabinete–parlamento unitária, e a separação de poderes em um sistema de dois ramos distintos, é um ponto de partida crítico, mas apenas o começo. A estrutura constitucional, especialmente no papel, não é suficiente para se entender sistemas de separação de poderes, porque a realidade pode ser diferente das provisões constitucionais formais.

Nos sistemas estilo *Westminster*, a linha que divide a proposição de políticas públicas e a administração pública é inevitavelmente menos nítida, posto que os legisladores eleitos chefiam também as principais agências administrativas.

Os legislativos não dispõem dos mesmos poderes constitucionais: alguns têm poderes para “segurar” ou emendar iniciativas do Executivo, alterar o orçamento, derrubar vetos facilmente e emendar a Constituição. Outros se deparam com um Executivo que dispõe de amplos poderes para restringir a atuação do Legislativo (urgência, votação em bloco, por exemplo) além de poderes legislativos, como medidas provisórias, decretos e iniciativa exclusiva.

As provisões de urgência existem para que o Executivo possa superar a lentidão na aprovação dos projetos de sua autoria no Legislativo, que podem ser decorrentes do tempo necessário para que se negocie o projeto em um órgão plural, somado à limitada capacidade de atender às diversas demandas feitas pelo Executivo, população, partidos políticos e grupos de interesses. No Brasil, o pedido de urgência é uma ferramenta largamente utilizada para estabelecer a agenda do legislativo federal, uma vez que qualquer propositura em regime de urgência deve ser votada em 45 dias, ou terá precedência sobre todas as demais na pauta de votações.

Diferentes balanços de poder entre Executivo e Legislativo afetam a participação do Legislativo no processo político e também a maneira como os parlamentares se organizam para seus objetivos políticos e profissionais.

A análise da organização das secretarias (ou ministérios) e a maneira como suas decisões são tomadas, varia em grau de abertura e descentralização, o que pode causar impacto na atividade dos legislativos no processo político. Quanto mais aberto for o processo e mais descentralizado o locus de decisão, maior a oportunidade para a ação legislativa. Apesar da dificuldade de se obter evidências suficientes deste indicador, parece que os legislativos na França e na Alemanha têm menos impacto, no que se refere a política monetária, do que os legislativos nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, em parte devido à maneira de funcionamento de suas agências executivas.

Na maior parte das democracias, os membros do Legislativo são nomeados e eleitos através de seus partidos políticos. Estados Unidos, França e Brasil têm sistemas que são mais centralizados nos candidatos que nos partidos, do que é encontrado normalmente (OLSON 1994). Em todos os sistemas, membros e candidatos a

legislativos estão atentos às consequências eleitorais de suas ações. Os parlamentares parecem ser bem sensíveis às preferências públicas de seus eleitores, apesar de não estar clara a importância desta sensibilidade no resultado eleitoral. Quanto mais importante o partido político (através de organização forte ou sistema de lista eleitoral), menos relevante será a opinião eleitoral local em assuntos específicos.

Organizações privadas de pessoas, comunidades ou empresas ocasionalmente tentam influenciar decisões governamentais, e, quando o fazem, são denominadas grupos de interesse. Apesar de serem reputados como mais atuantes e influentes nos Estados Unidos que em outras democracias, há pouca evidência para firmar esta proposição comparativa, uma vez que a diferença reside no fato de os grupos de interesse norte-americanos atuarem mais no Congresso do que os grupos de interesse de outras democracias, que atuam principalmente junto a agências administrativas, voltando-se para o Legislativo quando não conseguem atingir seus objetivos negociando diretamente e a portas fechadas com as agências administrativas (OLSON 1994). Olson afirma que é relativamente fácil para uma entidade governamental tomar uma decisão se houver apenas um grupo de interesse externo ativo, ou se houver vários grupos de interesses ativos, que estejam de comum acordo. É muito mais difícil, se houver vários grupos de interesses ativos concorrentes e discordantes entre si. O princípio geral é, segundo Olson, que a atividade política legislativa aumenta quando os grupos de interesse são organizados, numerosos, e discordam das agências administrativas e do Executivo.

A formação de comissões parlamentares temáticas na Grã-Bretanha, de acordo com Olson, encorajou a aparição pública de grupos de interesses para expressar suas posições. Em poucos países as comissões promovem audiências públicas, ou permitem que líderes dos grupos de interesse compareçam reservadamente às reuniões de comissões. Em algumas democracias, os grupos de interesse e seu relacionamento com o Estado torna-se corporativista, quando organizações monopolísticas decidem certas categorias de políticas públicas conjuntamente com órgãos estatais. Tais organizações muitas vezes são também ativas na administração destas políticas. Nesta situação, tanto as agências administrativas, quanto o Executivo e os grupos de interesse tentam resolver suas diferenças secretamente, e excluir a participação parlamentar e mesmo o fornecimento de informações (OLSON 1994).

Os legislativos são formados por seres humanos, todos, teoricamente, iguais em direitos e prerrogativas. As pessoas que compõem o parlamento são relevantes para se entender a instituição, uma vez que, segundo OLSON (1994), o parlamento se adapta aos parlamentares e vice-versa. Quando ocorre uma grande e incomum renovação, há grandes movimentos pela reforma da instituição porque, além dos membros não terem familiaridade com os procedimentos, trazem suas experiências de atuação em outros lugares. Quem são estas pessoas, como foram eleitas, suas trajetórias políticas, experiência parlamentar, base eleitoral, forma de organização partidária, tempo de permanência no cargo são importantes para determinar sua atuação no parlamento, e a feição que este adquirirá.

A experiência política e governamental anterior dos membros é altamente relevante para sua habilidade para atuar no Legislativo. Se já tiverem sido eleitos para outros cargos, já estarão familiarizados com campanhas eleitorais, liderança partidária, cobrança de eleitores e grupos de interesses organizados. Características dos membros individuais somadas também são atributos de toda a instituição. Um núcleo sólido formado por membros experientes pode contribuir para a capacidade do parlamento agir e pensar independentemente do chefe do Executivo. Uma alta rotatividade de membros, aliada a um baixo grau de organização interna, ajudariam a construir um parlamento subserviente.

Diferentes graus de experiência no Legislativo são uma fonte de diferentes graus de poder. Um Legislativo inexperiente deparando-se com um Executivo e estruturas administrativas veteranas, estará em desvantagem tanto para analisar a legislação proposta, quanto para investigar o Executivo. Dentro da Casa Legislativa, os membros mais experientes podem ser menos ativos e ainda assim conseguem resultados mais efetivos que seus pares mais novos e menos experientes, pelo simples fato de estarem familiarizados com a estrutura do parlamento.

É muito difícil para os parlamentares atuarem em assuntos políticos, pois, para isso, devem descobrir quem são os seus eleitores e quais são suas opiniões, e como se dividem. Os parlamentares sofrem diversas restrições, não agem individualmente, devem colaborar, deliberar e negociar, entre outros, com seus pares, junto às comissões onde atuam e junto ao partido no qual são filiados. O caminho para editar uma lei importante é permeado por obstáculos: primeiro, há as restrições constitucionais sobre o que pode ser proposto, em seguida, deve ser aprovado pelas comissões pertinentes (que têm o poder de aprovar emendas, propor modificações e rejeitar a proposta), ser incluído no calendário de votações em plenário, ter garantidos os votos necessários para sua aprovação e, finalmente, poder persuadir o Executivo a sancioná-la. Não são altas as chances de sucesso, e mesmo que uma proposta seja aprovada, o parlamentar não pode contar que deixará sua marca na política pública por muito tempo (ROSENTHAL, 1998).

A maior demanda sobre os parlamentares é por serviços ao seu eleitorado, dentre os quais se encontram as transferências concentradas de recursos, também conhecidas por políticas clientelísticas (ROSENTHAL 1998, OLSON 1994). SANTOS (1995), referindo-se à Câmara dos Deputados do Brasil, no período 1959-1963, afirma que aprovar propostas particularistas é muito mais fácil de ser conseguido que políticas públicas substantivas. Portanto, qualquer tentativa de se modificar o sistema eleitoral e partidário dificilmente alterará o conteúdo da legislação aprovada na Câmara. SANTOS sugere que mudanças nas regras internas ao processo legislativo podem criar incentivos para que os deputados se ocupem menos de propostas particulares e mais com os interesses genuinamente nacionais.

A habilidade de um parlamento reunir-se por um bom período do ano e estabelecer sua própria agenda é um elemento fundamental para o desenvolvimento de legislativos autônomos. Isto não significa que o fato de um parlamento reunir-se alguns meses por ano determine que seja fraco, nem que um parlamento “de fachada” não possa reunir-se durante todo o ano. Apesar do Executivo estabelecer a maior parte da agenda legislativa, alguns parlamentos têm habilidade de selecionar também as suas questões.

O número de assessores, os recursos de pesquisa e mesmo de apoio administrativo são básicos para um parlamento independente. Nem todos os parlamentos têm gabinetes individuais para seus membros, porém, diversos parlamentos têm expandido consideravelmente seu raio e grau de equipamentos para seus membros e comissões.

Apesar de haver inúmeras categorias de tipos de questões públicas, os legislativos são mais atuantes em matérias que afetam a distribuição de benefícios e na propagação de valores, e menos ativos em assuntos de segurança (interna e externa) ou políticas macroeconômicas (EHRMANN and SCHAIN *apud* OLSON 1994).

As questões também diferem na forma com que atingem a atenção governamental: algumas são altamente visíveis e importantes para um grande público, enquanto outras menos visíveis e reconhecidas; algumas atraem a atuação de uma grande variedade de grupos de interesse em disputa, enquanto em outras, os grupos são relativamente inativos. Além disso, questões antigas tornam-se regularizadas e existem comissões parlamentares específicas e agências administrativas para cuidarem delas, enquanto novos temas tendem a ser um tanto controversos e contarem com estruturas e procedimentos menos estabelecidos para resolvê-los. Os legislativos tendem a ser mais ativos em assuntos controversos, que despertem o interesse e a discordância de diversos grupos de interesses, e menos ativos nas questões mais antigas e menos controversas (OLSON 1994).

As propostas políticas geralmente são preparadas dentro das agências administrativas ou comissões consultivas. Enquanto as propostas destas câmaras consultivas, especialmente se unânimes, deixam pouco espaço para a participação parlamentar, a simples existência de um órgão consultivo garante aos parlamentares a oportunidade de conhecimento e participação.

Uma vez adotada, uma política pública é implementada por uma ou diversas agências. Este é o estágio no qual a atividade parlamentar pode ser encontrada mesmo em sistemas políticos autoritários. Os parlamentares individualmente podem tentar obter benefícios para os seus eleitores, e as comissões podem analisar como a secretaria ou o ministério está implementando a política. A avaliação de uma política neste estágio é menos prejudicial para o Executivo do que em estágios anteriores, daí o fato de o Primeiro Ministro Britânico permitir a criação de comissões permanentes revisoras da ação do Executivo, porém não para a consideração de leis.

O grau de organização e estrutura afetam enormemente a habilidade de participação de um Legislativo no processo político. Se um parlamento for externa e firmemente controlado, pouca diferença fará sua estrutura

interna. Porém, se houver alguma latitude para pensamento e ação independentes, sua habilidade para se aproveitar destas oportunidades dependerá do grau de sua organização interna. Sua organização e recursos definem sua capacidade interna para ação exterior.

Os legislativos são internamente organizados principalmente por partidos políticos e comissões. Os partidos concentram-se principalmente na organização do poder, enquanto as comissões trabalham principalmente com o conteúdo das questões em discussão. Em parlamentos controlados externamente, poucas comissões são permitidas, e suas ações são limitadas. Nos legislativos mais inertes, os partidos políticos são até proibidos (OLSON 1994). Nos parlamentos democráticos, o lugar e a importância das comissões e dos partidos políticos tendem a ser inversamente proporcionais.

O número e a estrutura dos partidos políticos no Legislativo variam entre as democracias. Em um extremo há a estrutura bipartidária como ocorre no Reino Unido e nos Estados Unidos no outro, os legislativos com vários partidos, nenhum majoritário, formando-se um gabinete através de coalizões instáveis e temporárias.

Os partidos legislativos diferem igualmente no grau de organização interna e centralização. Há partidos com alto grau de disciplina e organização interna, havendo, inclusive, comitês intra-partidários onde são elaboradas propostas de políticas públicas.

Olson afirma que, se a estrutura partidária não for forte, o centro de decisão ocorrerá em outro lugar do sistema: nos Estados Unidos a tomada de decisões tem como *locus* o sistema de comissões, na Grã-Bretanha as decisões são limitadas ao Gabinete, não descentralizadas através da bancada parlamentar. Na Alemanha e na Suécia, as decisões são tomadas junto às bancadas partidárias e em seu sistema de grupos de trabalho intra-partidário.

Olson afirma que as oportunidades para a tomada de decisão são maiores quando existem múltiplos partidos e, portanto, não há um único partido majoritário, ou quando os partidos são fracamente organizados e apresentam baixa disciplina. Por outro lado, o excesso de partidos e a fraca organização partidária fragmentariam o parlamento, privando-o de habilidade interna para se auto-organizar (MEZEY *apud* Olson 1994).

A ligação entre a bancada partidária e o Executivo é uma consideração relativa. Em sistemas de separação de poderes, as bancadas partidárias tendem a ser mais independentes do Executivo que em sistemas parlamentares. Dentro de sistemas parlamentares, entretanto, a bancada do partido governante está melhor situada para negociar com os ministros se houver um sistema forte e altamente desenvolvido de comissões intra-partidárias (Suécia), do que se carecer deste recurso de organização interna (Reino Unido).

As lideranças partidárias são responsáveis pelo calendário de votação e controle de presença e votação dos membros da bancada. O calendário de votações do plenário é geralmente acordado entre os líderes (a maioria dos parlamentos possui, ainda que informalmente, a estrutura do Conselho de Líderes, que é responsável pelo agendamento e tomada de decisões sobre o processo de votação entre os partidos). Apesar de o partido

majoritário ou a coalizão governista ter maior responsabilidade sobre a pauta de votações em plenário, os partidos de oposição são geralmente consultados sobre a duração da votação dos projetos governamentais e, uma vez que o governo tem interesse em ver suas propostas aprovadas em plenário sem debate ou votação nominal, cabe freqüentemente à oposição decidir sobre o método de votação e a duração do debate (OLSON 1994).

As lideranças também monitoram a presença dos membros e os orientam a votar de acordo com a disciplina partidária. A maioria das votações e decisões em plenário não é controversa: segue ritos rotineiros ou acordos previamente negociados. Somente uma pequena parte das decisões é levada a votação e apenas uma parcela mínima é controversa e contestada.

As reuniões de bancadas são geralmente secretas, instituem as lideranças e deliberam sobre a posição do partido em assuntos polêmicos. Apesar das decisões parlamentares serem públicas, das reuniões de bancada só se conhece o resultado final.

As comissões variam imensamente nos parlamentos democráticos: as comissões permanentes e paralelas à estrutura administrativa têm uma habilidade maior para conhecer e agir no processo político independentemente do Executivo, do que as comissões *ad hoc*, ou sem abrangência específica (OLSON 1994). As comissões no Congresso norte-americano exemplificam as comissões permanentes que são paralelas às agências administrativas, enquanto as comissões de projetos de lei britânicas exemplificam as *ad hoc* que se superpõem à estrutura administrativa. As reformas britânicas de 1979 criaram uma importante distinção entre tipos e propósitos das comissões. Foram criadas comissões permanentes paralelas à estrutura dos ministérios, que são responsáveis pela fiscalização do Executivo, enquanto as antigas comissões *ad hoc* de projetos de lei continuam a analisar a legislação, e têm pouca influência sobre os projetos que analisam.

As comissões legislativas são constitucionalmente especificadas na Suécia e na França. Enquanto na França são limitadas ao número máximo de seis, com uma ampla jurisdição, no Riksdag sueco as quinze comissões têm jurisdição específica. As provisões francesas ajudam a garantir uma assembléia fraca frente ao Executivo, enquanto o sistema sueco permite, mas não garante, um sistema de comissões ativo e bem informado.

No Brasil, as Comissões parlamentares permanentes e temporárias estão previstas no Título IV, Capítulo I, Seção VII da Constituição federal, que não especifica sua abrangência ou número máximo de membros, apesar de prever participação proporcional dos partidos políticos em sua composição, remetendo para o Regimento Interno das respectivas Casas Legislativas a definição de sua abrangência e forma de constituição.⁴

⁴Constituição Federal
SEÇÃO VII
DAS COMISSÕES

Art. 58 - O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no

A importância de um sistema de Comissões permanentes, com jurisdição determinada e membros estáveis, reside no fato de permitir uma maior intervenção dos parlamentares no processo político, uma vez que legisladores dispõem de recursos maiores de tempo e experiência para tornarem-se familiarizados com matérias substantivas dentro da jurisdição da comissão, agências administrativas e grupos de interesses envolvidos nestas políticas específicas. Se um sistema partidário permite a reeleição dos parlamentares, um Legislativo com comissões permanentes pode se tornar um corpo mais experiente em questões políticas que um gabinete, sujeito a constantes mudanças ministeriais.

Atribuem a Otto Bismark a célebre frase: “Salsicha e lei é melhor não saber como é que é feito”; aparentemente, seguindo este conselho, a literatura disponível sobre o processo político brasileiro concentra-se, quase que exclusivamente nos aspectos externos ao parlamento.

“As instituições que regulam o processo decisório no Legislativo são ignoradas. Os poderes legislativos do presidente não são considerados e, da mesma forma, a estruturação dos trabalhos legislativos é deixada de lado. Para a literatura corrente, as relações Executivo–Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e partidos desempenharão o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, página 21).”

SANTOS (1995:459) afirma que a discussão pública sobre os limites e possibilidades da atividade parlamentar no Brasil quase sempre recomenda intervenções nos sistemas eleitoral e partidário sem investigar os determinantes internos do sistema decisório no Congresso.

Porém, um legislativo pode ser estudado de diversas maneiras e muitos recortes têm sido ignorados pela literatura que se refere ao Brasil. Quem se dispuser a analisá-los, pode fazer importantes descobertas. O desafio está lançado.

respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - As comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Roberta Clemente é mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e Agente Técnico Legislativo no Instituto do Legislativo Paulista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano G.M. *The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil*. Paper apresentado ao 1997 Meeting of the Latin American Studies Association. 1997 (mimeo)
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998a
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O Ultrapresidencialismo Estadual*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998b
- ANDRADE, Regis de Castro. *Presidencialismo e reforma institucional no Brasil*. Lua Nova n.º 24. São Paulo, 1991 pp. 05-26.
- ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Legislativo Paulista: Parlamentares (1835-1998)*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Quadro comparativo das constituições do estado de São Paulo*. São Paulo. Assembléia Legislativa. Secretaria Geral Parlamentar. Departamento de Documentação e Informação. Divisão de Pesquisa Jurídica. - São Paulo: IMESP. No prelo.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Anais da Assembléia Constituinte de 1935 (2 vols.)*. Sociedade Impressora Paulista, 1935
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Anais das Sessões Ordinárias e Extraordinárias de 1935 a 1937*. São Paulo, sem data
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares, e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AZEVEDO, Ariosto Cesar de Azevedo e FONSECA, Antonio Carlos da. *Câmara dos Deputados do Estado de São Paulo, no antigo e no novo regime (1834-1918)* São Paulo, Piratininga. (sem data)
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986
- CALDEIRA, Jorge, CARVALHO, Flavio de, MARCONDES, Claudio e PAULA, Sérgio Goes de. *Viagem pela História do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989
- DA MATTA, Roberto. *A Casa e a Rua*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A, 1991
- FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999 (Didática 1)
- FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. *A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). “Processo de Governo no Município e no Estado”. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Reforma da Previdência e Instituições Políticas*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp. 63-90
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 497 a 525
- FONSECA, Antonio Carlos da. e FONTES Júnior, Abílio. *Câmara dos Deputados do Estado de São Paulo (1919-1924)*. São Paulo, Liceu Coração de Jesus, 1924.
- FONSECA, Antonio Carlos da. e FONTES Júnior, Abílio. *Câmara dos Deputados do Estado de São Paulo (1925-1929)*. São Paulo, Liceu Coração de Jesus, 1930 a.
- FONSECA, Antonio Carlos da. e FONTES Júnior, Abílio. *Senado de São Paulo (1891-1930)*. São Paulo, Liceu Coração de Jesus, 1930 b.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON e JAY, John. *O Federalista*. 1ª Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores XXIX)
- HUBER, John D. *Restrictive Legislative Procedures in France and the United States*. American Political Science Review Vol. 86, No. 3 September 1992, pp. 675 - 687.
- LECHNER, Norbert. *Reforma do Estado e Condução Política*. Lua Nova, n.º 37, de 1992. p.p. 33-56
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997
- MENEGUELLO Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra 1998
- METTENHEIM, Kurt E. von. *Governança Democrática e Política Econômica: observações sobre a presidência brasileira*. Paper apresentado ao I Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. 1998 (mimeo)
- MORGENSTERN, Scott. *Introduction: Toward a model of Latin American Legislatures*. In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito, eds: *The U.S. Models and Latin American Legislatures*. Não publicado. Disponível no site <http://artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html> .
- O'DONNEL, Guillermo. *Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp37 - 62.
- OLIVEIRA, Francisco. *A Crise da Federação: da oligarquia à Globalização*. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Pedro Luiz Barros. *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*. – São Paulo: FUNDAP, 1995
- OLSON, David M. *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. Armonk, NY: ME Sharpe Inc.: 1994
- PRZEWORSKI, Adam, ALVAREZ Michael, CHEIBUB, José Antônio & LIMONGI, Fernando. *O que Mantém as Democracias?* Lua Nova, 40/41, de 1997.pp 113 - 135
- PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

- ROSENTHAL, Alan. *The Decline of Representative Democracy: process, participation and Power in State Legislatures*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.: 1998
- SAMUELS, David Julian. *Progressive Ambition and Pork-Barreling in Brazil*. Paper apresentado à Conference in Legislatures and Democracy in Latin America. Jan. 1998 (mimeo)
- SANTOS, Fabiano G. M. *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959 – 1963*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 459 a 496.
- SOARES Glaucio Ary Dillon, 1994. *O Golpe de 1964*. In SOARES, Glaucio Ary e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.) *Vinte e Um Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1994)
- STEPAN, Alfred. *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*. Paper apresentado ao Meeting of the International Political Science Association. 1997 (mimeo).
- WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída (uma contribuição à crítica da política do funcionalismo e da política partidária)*. São Paulo: Abril Cultural, 1974 (Coleção Os Pensadores XXXVII).
- WEFFORT, Francisco. *Novas democracias. Que Democracias?* Lua Nova n.º 27, de 1992 p.p. 5-30
- WEFFORT, Francisco (org.). *Os Clássicos da Política*. 6ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1993. 2v.