



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFHC
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

SILVIA MARIA LOVAGLIO

REPRESENTATIVIDADE E DESEMPENHO PARLAMENTAR
UM ESTUDO QUALITATIVO SOBRE AS PROPOSIÇÕES
LEGISLATIVAS TRAMITADAS NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO,
CULTURA E SAÚDE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO PARÁ, ENTRE OS ANOS DE 2005-2012.

2013

SILVIA MARIA LOVAGLIO

REPRESENTATIVIDADE E DESEMPENHO PARLAMENTAR
UM ESTUDO QUALITATIVO SOBRE AS PROPOSIÇÕES
LEGISLATIVAS TRAMITADAS NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO,
CULTURA E SAÚDE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO PARÁ, ENTRE OS ANOS DE 2005-2012.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre, sob orientação da Prof^ª. Dra. Maria Dolores Lima da Silva

BELÉM/PA
2013

FOLHA DE APROVAÇÃO

Candidato (a): **SILVIA MARIA LOVAGLIO**

Previsão de Defesa – Dia 20 /11 / 2013 às 14:00 h no IFCH/UFPA.

Orientador (a):

Prof. (a) Dr.(a) **MARIA DOLORES LIMA DA SILVA** – IUPERJ / PPGCP-UFPA

Banca Examinadora:

Prof. (a) Dr.(a) **ROBERTO RIBEIRO CORRÊA** – UFPA / PPGCP-UFPA

Prof. (a) Dr.(a) **MANOEL ALVES DA SILVA** – NAEA-UFPA / FACI / FIBRA

Suplentes:

Prof. (a) Dr.(a) **CARLOS AUGUSTO SOUZA** – IUPERJ / PPGCP-UFPA

Belém (Pa), 20 / 11 / 2013

Prof. (a) Dr. (a) **CARLOS AUGUSTO SOUZA**

Coordenador (a) do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

IFCH / UFPA

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida, pela oportunidade que Ele me concede todos os dias de aprender com meus erros e ser humilde em meus acertos, além de renovar minhas esperanças a cada nascer do sol;

À N. Sra. de Nazaré, que com seu manto de amor, me cobre de proteção todos os dias, ilumina meus caminhos, dirime minhas dúvidas, me ampara nas angústias e me faz querer seguir, a cada dia, seu exemplo de resignação, amor e devoção à Deus;

Aos meus pais (Maria Gama e Aristarcho Lovaglio) incansáveis em sua batalha por me proporcionar uma educação primorosa e tudo o que há de melhor no mundo;

Aos familiares que amo de todo coração (minha filha Hanna, meu irmão Tális, minhas irmãs super-poderosas Regina, Emília, Luciana e Kátia, cunhados, cunhada, sobrinhos e agora, meu sobrinho-neto Pedro Alex) pelas melhores lembranças de minha vida e todos os gratificantes momentos que desfrutamos e ainda desfrutaremos juntos;

À Salomão Habib, por acreditar plenamente em meus ideais, pela generosidade e companheirismo e pela certeza de “poder contar” diante dos obstáculos que surgem em meu caminho;

À minha orientadora, Prof^a. Dra. Maria Dolores Silva, pela notória gentileza e atenção, por seus valiosos acréscimos didáticos e técnicos na elaboração desta pesquisa e pela “força” na realização deste tão sonhado trabalho acadêmico;

A todos os amigos, que direta ou indiretamente, me auxiliaram no decorrer deste curso, me inspirando e me impulsionando a percorrer este árduo (porém, prazeroso) caminho da pesquisa acadêmica. Em particular, agradeço aos amigos Marla Cecyane Mesquita e João Augusto Santos, com os quais, no decorrer deste Mestrado, eu ainda “conversava sobre a vida”;

Ao amigo Dornélio da Silva, pela disponibilidade em me atender sempre “que a coisa pegava” e pela paciência e compreensão diante do meu total desconhecimento sobre as “tecnologias estatísticas”.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Ciência Política, em particular, Professor Dr. Celso Antonio Coelho Vaz, ex-Coordenador do PPGCP, por finalmente “endireitar meus caminhos tortuosos” e Professor Dr. Carlos Augusto Souza, atual Coordenador do PPGCP/UFGA, por me ensinar a “torturar os dados, para que eles, enfim, confessassem tudo”;

Às Secretárias do PPGCP da Universidade Federal do Pará, Delice Silva e Ana Tavares, pelo carinho, pelos alegres bate-papos com cafezinho e pelo valioso auxílio na condução burocrática dessa empreitada acadêmica;

Ao Deputado Estadual Dr. Edimilson Rodrigues, sua assessora Sra. Inês, bem como todos os membros de seu Gabinete na ALEPA, pelas “muitas portas abertas”, pelos gestos de apoio e pela constante disponibilidade em me atender nos momentos mais desesperadores desta jornada investigativa;

A Deputada Nilma Lima, Presidente da Comissão de Saúde, Educação e Cultura da Assembléia Legislativa do Pará (Biênio 2012 –2013) e sua assessora, Srta. Alcyone Carvalho, pela inestimável presteza em me conceder acesso aos dados iniciais desta pesquisa.

Para Hanna, minha filha.

Para que nunca se descuide do saber e em quem todo meu legado de conhecimento e valores permanecerá.

*O que mais preocupa não é o grito dos violentos, dos desonestos.
O que mais preocupa é o silêncio dos bons.*

Dr. Martin Luther King

LISTA DE ABREVIATURAS

CECS – Comissão de Educação, Cultura e Saúde

ALEPA – Assembléia Legislativa do Estado do Pará

RI – Regimento Interno

PP – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

SRC – Sistema de Registro das Comissões da ALEPA

DIDEX – Dados Internos do Exercício de Atividade Plenária e da Mesa Diretora da ALEPA.

LISTA DE QUADROS

<u>QUADRO 1</u> – Classificação de Atos Normativos Próprios do Processo Legislativo	59/60
<u>QUADRO 2</u> – Composição das Quatro Comissões Bienais da CECS/ALEPA – Período 2005-2012	85
<u>QUADRO 3</u> – Formulação de Variáveis para o Banco de Dados	87
<u>QUADRO 4</u> – Relação de Temáticas <i>desconexas</i> verificadas em meio ao Trâmite da CECS/ALEPA no período investigado	98
<u>QUADRO 5</u> – Relação de <i>Enunciados Genéricos</i> - Classificação dos objetivos das Proposições Legislativas tramitadas na CECS/ALEPA	99/100
<u>QUADRO 6</u> – Relação de Proposições Legislativas (<i>em espécie</i>) relacionadas com a Transformação e Inserção de Bens, Manifestações e Eventos em Patrimônio Cultural Imaterial do Estado do Pará	<i>Seção de Anexos</i>
<u>QUADRO 7</u> – Relação de Proposições Legislativas (<i>em espécie</i>) relacionadas com a Criação ou Inserção de Datas Comemorativas no Calendário Oficial do Estado do Pará	<i>Seção de Anexos</i>
<u>QUADRO 8</u> – Relação de Proposições Legislativas (<i>em espécie</i>) relacionadas com a Concessão de Títulos de <i>Honra ao Mérito</i> e de <i>Cidadão do Pará</i>	<i>Seção de Anexos</i>
<u>QUADRO 9</u> – Relação de Proposições Legislativas (<i>em espécie</i>) que objetivaram Dar Nomes a Obras Públicas, Estradas, Rodovias e também, a Espaços e Anexos construídos pela Assembléia Legislativa do Pará	<i>Seção de Anexos</i>

LISTA DE TABELAS

<u>TABELA 1</u> – Freqüência Direta da Variável (4) – Predominância dos Tipos de Proposições Legislativas que tramitaram na CECS/ALEPA, entre os anos de 2005-2012	90
<u>TABELA 2</u> – Freqüência Direta da Variável (13) – Tempo Médio de Tramitação de Proposições Legislativas no âmbito da CECS/ALEPA	93
<u>TABELA 03</u> – Demonstrativo de Predominância de Proposições Legislativas tramitada Anualmente na CECS/ALEPA	<i>Seção de Anexos</i>
<u>TABELA 4</u> – Ordem de Predominância de Proposições no <i>Quantum</i> de Projetos de Lei tramitados na CECS/ALEPA	101

LISTA DE GRÁFICOS

<u>GRÁFICO 1</u> – Demonstrativo de Proposições Legislativas conforme o Ano de Formulação	88
<u>GRÁFICO 2</u> – Demonstrativo de Proposições Legislativas conforme o Ano de Tramitação	89
<u>GRÁFICO 3</u> – Demonstrativo dos Tipos de Proposição Legislativa tramitadas na CECS/ALEPA no período investigado	91
<u>GRÁFICO 4</u> – Demonstrativo do Tempo Médio de Tramitação das Proposições Legislativas no âmbito da CECS/ALEPA	94
<u>GRÁFICO 5</u> – Demonstrativo da Predominância de Origem das Proposições Legislativas no período investigado	96
<u>GRÁFICO 6</u> – Demonstrativo da Predominância de Proposições Legislativas desvinculadas das Temáticas Específicas tratadas pela CECS/ALEPA	97
<u>GRÁFICO 7</u> – Demonstrativo de Emissão de Pareceres Favoráveis nas Proposições Legislativas tramitadas no âmbito da CECS/ALEPA	106
<u>GRÁFICO 8</u> – Demonstrativo de Incidentes registrados ao longo do Trâmite das Proposições Legislativas no âmbito da CECS/ALEPA	107

RESUMO

A presente dissertação buscou avaliar os níveis de desempenho da produção legiferante no Estado do Pará, no que tange à qualidade das proposições legislativas apresentadas, mensuradas por intermédio de parâmetros de desempenho específicos, as motivações e os interesses que regem o comportamento dos deputados paraenses, bem como o efetivo funcionamento de um importante órgão integrante da estrutura funcional da Assembléia Legislativa do Pará. Através da verificação criteriosa do trâmite ocorrido na Comissão Permanente de Educação, Cultura e Saúde da ALEPA, ao longo de oito anos, a pesquisa em tela, pautou-se em evidências e particularidades encontradas em 495 proposições legislativas de autoria de diversos deputados, aliás, o único rol de registros existente na referida Comissão até agora. Por meio de premissas teóricas já difundidas no meio acadêmico, como: o atual enfraquecimento de instituições democráticas de grande relevância, as fragilidades verificadas nos modelos de representatividade parlamentar, a fraca estruturação de processos de *accountability*, além de teorias pontuais sobre o Poder Legislativo, o trabalho aponta para as muitas falhas procedimentais existentes e a baixa especialização dos parlamentares paraenses, no que se refere ao desenvolvimento de suas funções elementares, atentando para oscilações ocasionadas, por meio de condicionantes e influências específicas que, necessariamente, se impõem entre os muitos anseios coletivos dos *representados* e a efetiva ação de seus representantes no âmbito do Poder Legislativo Estadual.

PALAVRAS E EXPRESSÕES – CHAVE

Qualidade, Desempenho, Atividade Legiferante; Proposições Legislativas; Instituições; Democracia; *Accountability*; Poder Legislativo, Comissões, Assembléias Legislativas Estaduais.

ABSTRACT

The present work aimed to evaluate the performance levels of production legislating in Pará State, in regard to the quality of legislative proposals submitted, measured by specific performance parameters, the motivations and interests that govern the conduct of Members of Pará, as well as the effective functioning of an important integral agency of the functional structure of the Legislative Assembly of Pará. Through careful examination of proceedings occurred in the Standing Committee on Education, Culture and Health Alepa, over eight years, research on screen, was based on evidence and particularities found in 495 legislative proposals authored by several deputies, moreover, the only list of records in said Commission so far. Through theoretical premises already widespread in academia , as the current weakening of democratic institutions of great importance, the weaknesses observed in the models of parliamentary representation, poor structuring accountability processes , and specific theories about the Legislature, the work points to the many existing procedural failures and low specialization of parliamentary Pará, in relation to the development of their basic functions, noting fluctuations occasioned by prerequisites and specific influences that necessarily impose themselves among the many collective yearnings represented and the effective action of the State legislature .

WORDS AND EXPRESSIONS - KEY

Quality , Performance , Activity legislating ; Legislative Proposals ; Institutions , Democracy , Accountability , Legislative , Commissions , State Legislative Assemblies .

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	I
LISTA DE QUADROS	II
LISTA DE TABELAS	III
LISTA DE GRÁFICOS	IV
RESUMO / PALAVRAS E EXPRESSÕES-CHAVE	V
<i>ABSTRACT / WORD AND EXPRESSION KEY</i>	VI
SUMÁRIO	VII
INTRODUÇÃO	01
CAP.1.0. DEMOCRACIA, REPRESENTATIVIDADE E ACCOUNTABILITY: REFLEXÕES E DESAFIOS CONEXOS	07
1.1. Sobre a Democracia nos Estados Contemporâneos: O Jogo e o Jugo de suas Instituições	10
1.2. Das dificuldades no estabelecimento de Parâmetros para a Avaliação do Desempenho Representativo	14
1.3. Das fragilidades do Modelo Democrático-Representativo no Brasil	21
1.4. Processos de <i>Accountability</i> - Elementos de Legítima Sustentação das Democracias Representativas	24
1.4.1. <i>Accountability Horizontal</i>	27
1.4.2. <i>Accountability Vertical</i>	30

CAP. 2.0. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PODER E DO PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL	36
2.1. Das Relações Estratégicas que se estabelecem entre o Poder Executivo e o Legislativo no Brasil	43
2.1.1. <i>A Teoria das Delegações</i>	48
2.1.2. <i>Sobre os Alarmes de Incêndio</i>	50
2.1.3. <i>Do Restrito Poder de Ação Parlamentar sobre os Orçamentos</i>	51
2.1.4. <i>Do Controverso Entendimento sobre a Edição de Medidas Provisória</i> .	52
2.2. Do Poder Legislativo no Brasil: Estrutura e Características Elementares.	54
2.3. O Processo Legislativo: Instrumentos, Mecanismos e Atividades	59
2.4. Caracterização Comportamental do Poder Legislativo Brasileiro: Perspectivas <i>Distributivistas e Informativas</i>	63
2.5. Sobre a atuação das Comissões do Poder Legislativo	69
2.6. Da Avaliação Qualitativa e de Desempenho de Parlamentares e Comissões no âmbito das Casas Legislativas Brasileiras	78
CAP. 3.0. SOBRE O ESTUDO DO TRÂMITE DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NA COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E SAÚDE DA ALEPA ENTRE OS ANOS DE 2005-2012	82
CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112
ANEXOS	119

INTRODUÇÃO

As chamadas *Comissões Permanentes*, entendidas como *células de expertise*, componentes do Poder Legislativo, constituem estruturas funcionais colegiadas voltadas à apreciação e acompanhamento técnico de assuntos políticos de natureza específica, que viabilizam a organização e decisão do grande expediente de proposições legislativas formuladas no âmbito das Casas Legislativas de todo o país.

Consubstanciada na análise do trâmite legislativo ocorrido em um desses *loci* de decisão, a pesquisa que embasou a presente dissertação, avaliou a rotina de atividades desenvolvidas e a qualidade das proposições legislativas distribuídas para a Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembléia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), no decorrer de oito anos consecutivos (Período 2005-2012), entendendo que as áreas temáticas vinculadas a esta Comissão, congregam assuntos de essencial importância para a população paraense, perfazendo questões envoltas por toda sorte de polêmicas e reivindicações coletivas.

Diante da possibilidade de uma abordagem específica, a pesquisa em tela foi direcionada a comprovação da hipótese de que existe uma vinculação, ainda que parcial, entre os problemas detectados, no caso em tela, nas áreas de educação, cultura e saúde do Estado do Pará e a baixa qualidade da produção legislativa, associada à insuficiente *performance* de parlamentares no exercício das funções essenciais desenvolvidas nestes tipos de *comitês*, em meio ao cotidiano funcional da ALEPA.

Os argumentos que sustentaram esta hipótese foram pautados na suposição de que o comportamento legislativo predominante entre os parlamentares paraenses é, prioritariamente, *distributivista*¹, determinando um fraco e ineficaz desempenho dos mesmos, frente às muitas demandas por

¹ Conforme aponta Limongi (1994) o postulado básico das abordagens que se orientam pelo individualismo metodológico (*Rational Choice Theory*) quais sejam: o *distributivismo* ou *parochialismo*, as ideias informacionais e, o *partidarismo*, pressupõe que a ação política tem como primeira motivação a busca pela reeleição, neste sentido, na escolha política, os agentes pesam os custos de suas escolhas. Conduzindo suas atividades por meio de padrões meramente *distributivistas*, os legisladores optam por atender interesses particularistas que dificultam o alcance de benefícios coletivos. (*grifos meus*).

melhorias nas áreas delimitadas. Questão agravada pela baixa especialização dos mesmos e pelo esvaziamento da importância das funções elementares exercidas por essas Comissões, ainda que a literatura especializada e a própria Constituição, priorizem a necessidade de existência de um aparato informacional voltado à otimização das atividades legislativas.

No intuito de alcançar tais objetivos, foram traçados *parâmetros de mensuração qualitativa*, espelhados num referencial de *responsividade*², que visaram demonstrar o teor e a predominância de escolhas entre as formulações legislativas investigadas, se os representantes paraenses, de fato, interessam-se pela elaboração de políticas públicas ou leis mais consistentes e comprometidas com o desenvolvimento das áreas mencionadas, no âmbito do Estado do Pará. Verificando-se ainda, se são realizadas apreciações acuradas nas proposições que tramitam na *Comissão Permanente* em tela, se existe ativa atuação parlamentar voltada à apuração de irregularidades ou fiscalização de gastos em empreendimentos estatais vinculados às áreas delimitadas, se as informações especializadas, decorrentes do trabalho desta comissão são partilhadas entre os deputados, se existe otimização no tempo de tramitação (*tempo padrão*) e se os níveis de transparência das atividades desenvolvidas no âmbito da comissão realmente se coadunam com os padrões atualmente almejados.

O empenho em se verificar qualitativamente as proposições legislativas voltadas às áreas de educação, cultura e saúde, indiscutivelmente, contrapõe-se à mera verificação do cumprimento de *promessas de campanha* por parte dos parlamentares; um tipo de avaliação de desempenho que se respalda em frágeis e desarticulados processos de *accountability vertical*, sobre os quais trataremos mais à frente.

Com vistas a responder esta variedade de questionamentos levantados, informa-se que a dissertação desdobra-se em três capítulos, sendo o primeiro voltado a abordagem do atual panorama político-administrativo brasileiro,

² Responsividade – Ideal perseguido em todas as sociedades democráticas em evolução. Refere-se ao cumprimento efetivo da representação parlamentar, ou melhor, relaciona-se com o bom cumprimento de funções políticas, ou ainda, com a maneira de atender, de forma regular, o anseio daquele que concede o mandato eletivo. (CARNEIRO, 2001, *grifos meus*).

mencionando-se, em particular, o descrédito da população no diz respeito à implementação de medidas políticas de correção e controle público, dada a péssima impressão que se tem sobre o desempenho das instituições democráticas, agentes públicos e, sobretudo, representantes políticos.

Neste sentido, o capítulo inicial aborda temas conexos inseridos em três discussões teóricas relevantes: os caminhos da democracia atual, ressaltando-se o visível desgaste do Poder Legislativo, uma importante instituição brasileira, a suposta fragilidade do modelo de representatividade em vigor e os desafios verificados na busca de uma *accountability*³ eficaz.

A emergência de uma série de questões levantadas em meio a debates acadêmicos e de grupos organizados e mais recentemente, por intermédio de manifestações populares de grande monta, que evidenciaram o claro desgaste e os baixos níveis de credibilidade do Poder Legislativo e seus membros, perfazem a necessidade de novamente se recorrer aos ditames teóricos do regime democrático, vinculando-os, no entanto, à nova realidade identificada nos Estados contemporâneos.

Consubstanciado também, nas efetivas transformações ocorridas no processo democrático, no decorrer do século XX, eis que se abrem *caminhos* para a avaliação de modelos de representação consagrados, interligando tais questões, evidentemente, ao necessário amadurecimento de processos de *accountability*, aqui explicitados sob duas modalidades distintas, porém, complementares: a *vertical* e a *horizontal*.

No segundo capítulo, fez-se uma contextualização sobre a importância dos estudos voltados ao campo legislativo, principalmente, no que se refere às

³ O conceito de *accountability*, seja ele analisado em sua modalidade *vertical* ou *horizontal*, caracteriza-se por intermédio de duas conotações primordiais: A primeira diz respeito à capacidade dos governos em fornecerem respostas, ou seja, a obrigação dos mesmos em estabelecer que suas entidades públicas, na pessoa de seus agentes e representantes, informem e expliquem seus atos e a segunda relaciona-se com a capacidade que as *agências* e *representantes* devem possuir de impor sanções e até mesmo, provocar a perda de poder daqueles que violaram seus deveres públicos. O que demonstra com clareza, o caráter bidimensional da noção elementar de *accountability*, ou seja, a obrigatoriedade do Estado em fornecer respostas efetivas e também, punir os responsáveis pela má conduta pública.

recentes abordagens endógenas e suas diferenciações com o modelo norte-americano, mencionando-se a carência de estudos legislativos direcionados ao funcionamento das Casas Legislativas inseridas nas esferas Estaduais e Municipais, o que justificou em parte, o empenho na realização da pesquisa e, por conseguinte, o desenvolvimento do trabalho dissertativo ora apresentado.

Assinaladas as necessidades desses *novos* estudos, foram feitas considerações gerais acerca do *Poder Legislativo Brasileiro*, fatores condicionantes de seu funcionamento e sua peculiar organização, bem como a contextualização do *Processo Legislativo*, amparado em regras, instrumentos constitucionais existentes e teorias sobre comportamento parlamentar, além de menções sobre sua estruturação funcional padrão.

Neste íterim, foram ressaltadas as chamadas *Comissões de Estudos Legislativos*, elementos próprios de uma promissora área dos estudos políticos, que se constituem em *locus* funcionais predominantes nos parlamentos contemporâneos, em função de viabilizarem a alocação dos trabalhos legislativos entre *grupos menores e especializados*, o que favorece a apreciação de temáticas específicas, facilita a distribuição de informações, diminui custos de decisão, além de propiciar um ambiente de negociação e consenso que permite a vocalização de outros grupos de interesses no espaço legislativo.

Dando continuidade à questão do desempenho do Poder Legislativo frente às inúmeras demandas coletivas, aqui, notoriamente, vinculadas às áreas de educação, cultura e saúde, o terceiro capítulo da dissertação, reconstrói o *estudo de caso*, explicitando pormenores metodológicos utilizados na pesquisa, além de considerações específicas sobre o funcionamento da comissão avaliada, com vistas à posterior conclusão.

No que se refere aos eixos teóricos utilizados, tem-se que este estudo concentrou-se no viés neo-institucionalista, que destaca a importância de se entender como os aspectos estruturais e funcionais influenciam as interações ocorridas entre os integrantes dessas instituições e dessas com seu ambiente externo.

Para os neo-institucionalistas, os aspectos estruturais têm um papel fundamental na produção de resultados políticos e na própria viabilidade dos sistemas. [...] Neste sentido, os neo-institucionalistas diferem-se dos *velhos*, ao buscar entender as interações que surgem entre indivíduos racionais e as instituições e não somente descrever regras e normas. Instituições limitam os indivíduos e são por eles alteradas. (LEMOS, 2005)

Em continuidade, informa-se que a urgência no cumprimento de demandas originadas em meio a um cotidiano de múltiplas reivindicações e influências, próprios da *Poliarquia* de Dahl (2005), é pontuada com vistas a explicar a dificuldade no estabelecimento de *parâmetros formais* de avaliação de desempenho de parlamentares, em virtude de não haver, nem mesmo, consenso teórico sobre o que significaria *representação política*, questão habilmente discutida por Pitkin (1972) e complementada por Mainsbridge (2003), além de se mencionar também, perceptíveis fragilidades estruturais dos processos de *accountability* implementados nas *democracias em vias de consolidação*, verificadas por O'Donnell (1997) e em parte, contrapostas por Lemos (2005).

Como reflexão teórica imprescindível das questões legislativas no Brasil, tem-se os estudos desenvolvidos por Limongi (1994), Santos (1997) e Figueiredo (1999), sendo ressaltadas ainda, as teorias comportamentais que regem os parlamentos modernos, sob as óticas traçadas por Mayhew (1974) e Khrebiel (1992).

No que diz respeito às impressões e questionamentos que favoreceram a elaboração dos argumentos deste estudo, é importante mencionar a existência de uma expressiva gama de visões acadêmicas, provenientes das mais diversas vertentes sociais, particularmente, da seara jurídica, que também forneceram sólidos subsídios para o desenvolvimento das hipóteses aqui ressaltadas, tal como, os ensinamentos de Bobbio (1988), Mello (2006), Paulo e Alexandrino (2008) e Dallari (2012).

Relativo à metodologia aplicada, tem-se que para a apreciação do trâmite legislativo a ser investigado, evidenciou-se, primeiramente, a necessidade de se criar um banco de dados próprio, de forma a alocar de forma racionalizada, o **quantitativo de 495 (quatrocentas e noventa e cinco)**

proposições legislativas, disponibilizadas pela Comissão em tela, que a partir de agora, será referenciada no texto como **CECS/ALEPA**.

A disposição essencial dos dados, distribuídos entre a série de variáveis, facilitou o cruzamento dos dados, por meio do *Sistema IBM SPSS Statistics*, com vistas a viabilizar a obtenção percentual de predominâncias entre as proposições legislativas apresentadas, suas temáticas e objetivos correlatos, origem, níveis de abrangência, pareceres emitidos e incidentes.

De forma a avaliar qualitativamente tais proposições, foram estabelecidos parâmetros próprios, que serão mais detalhados no capítulo destinado à descrição do *estudo de caso*.

De acordo com o que foi explanado a respeito da configuração estrutural do presente trabalho dissertativo, tem-se que o mesmo, além de fornecer visibilidade a muitas questões obscuras, relativas ao exercício parlamentar no âmbito das Casas Legislativas brasileiras, possui o condão de contribuir com o aperfeiçoamento funcional da Assembléia Legislativa do Pará, no que tange a possibilidade de inserção de novos dispositivos em seu Regimento Interno, a valorização das funções exercidas pelos integrantes de suas comissões permanentes e ainda, o incentivo para uma atuação mais responsiva e eficiente de seus membros.

CAP.1.0. DEMOCRACIA, REPRESENTATIVIDADE E ACCOUNTABILITY: REFLEXÕES E DESAFIOS CONEXOS.

Os elementos teóricos que norteiam este trabalho encontram-se ligados, ainda que de maneira conexa, à discussão que vem ganhando a cada dia maior proporção e importância entre os estudiosos da Ciência Política: o problema do desempenho político-estatal do país, inserido em um panorama de incipiente *responsividade*, por parte de importantes instituições brasileiras e seus membros, associado à manutenção de um *status quo* de ineficiências, regalias e improbidades, elementos altamente prejudiciais à realização do ideal democrático.

Na percepção de Mello (2010), em meio ao conturbado contexto político-social do Brasil pós-ditadura e diante da busca pela realização democrática, retomou-se, hodiernamente, com grande entusiasmo, o *ideal republicano moderno*, fazendo ressurgir um interesse crescente pelos estudos relacionados à efetividade e a eficiência dos atos e negócios praticados na esfera pública, no que tange à legitimidade e responsabilidade no uso de poderes representativos; o aperfeiçoamento funcional de instituições estatais e ainda, a otimização do desempenho e postura de agentes públicos, democraticamente eleitos ou investidos de algum tipo de autoridade delegada pelo Estado.

A grande repercussão de situações relacionadas com toda sorte de ineficiências, desvios e falta de ética, questões que evidentemente se vinculam à insuficiente atuação de algumas importantes instituições estatais, frente às prioridades sociais, constituem-se apenas como a *ponta de um iceberg* de inúmeros problemas de ordem político-institucional evidenciados no país.

De comprovado efeito nocivo, a corriqueira prática de ações sem direcionamento objetivo ou transparente, praticadas em meio a um conturbado cotidiano funcional de algumas importantes instituições brasileiras, disseminou em grande parte da população, a ideia de que o alto grau de ineficiência, a má gestão de recursos e o freqüente abuso de poder, de fato, constituem-se em elementos inerentes à condução dos negócios e da política no Brasil, vinculando-se tais absurdos, à sustentação das próprias bases estatais.

Responsável pela difusão de uma cultura burocrática e perdulária, a incidência destes *deslizes* político-administrativos, acabam por tornar boas iniciativas estatais e a busca pela excelência de ações, em mecanismos destituídos de finalidades efetivas, transformando algumas realidades institucionais em flagelos que se retroalimentam. Nesse sentido, cabe observar que muitas instituições políticas que perfazem estruturalmente o Estado Brasileiro, vêm padecendo de nefasta perda de credibilidade, enfraquecendo-se notadamente, em meio à constatação de baixíssimos níveis de eficiência e do crescente grau de escândalos relacionados à má gestão da coisa pública.

São raros os dias em que jornais, telejornais, revistas e programas de rádio, não noticiam casos envolvendo ações envoltas em ineficiência ou negociações escusas na administração pública brasileira. A atenção que a sociedade tem dado a esse fenômeno mostra que isso é um problema grave e com sérias implicações. (MELO, 2000, p. 13)

Um exemplo que ilustra tal situação é a recente onda de protestos e manifestações apartidárias de grande monta, que tomou as ruas de todas as capitais brasileiras, ao término do primeiro semestre do corrente ano, na qual o anseio mais expressivo revelou-se, justamente, contra a postura abusiva e omissa de muitos políticos e seus partidos, com relação ao erário e ao respeito que devem às instituições que integram.

Contribuindo com este conflituoso quadro de reivindicações coletivas, vinculam-se ainda à crise, os baixíssimos níveis de transparência sobre o funcionamento do Poder Legislativo, a saber, Congresso Nacional e demais Casas Legislativas do país, na proporção em que se verifica aumentar o interesse e os questionamentos sobre os níveis de efetividade e desempenho de seus membros, com relação ao exercício de suas funções primordiais, até então mensuradas, (convenientemente), somente em períodos eletivos.

A transparência dos atos das três esferas do Estado é ínfima, sendo a pior delas, a do Poder Legislativo, o que em grande parte se deve a antigos padrões de comportamento arraigados e, em menor medida, a falta de coordenação entre os interessados em mudar a situação. (ABRAMO, 2009, p. 02)

Numa breve sondagem acerca de quais instituições nacionais gozavam de maior prestígio entre cidadãos, realizada ao final do ano de 2001 e mencionada por Amorim Neto e Santos (2002), destacou-se que, tanto a Câmara dos Deputados, quanto o Senado Federal, obtiveram os menores níveis de confiança, apresentando percentuais de aceitação e credibilidade da ordem de apenas 3% e 2% respectivamente, perdendo para a Polícia, que obteve 6% de credibilidade, para os integrantes do Poder Executivo Federal, que obtiveram um percentual de 9%, ficando atrás da Justiça, detentora de 11% de credibilidade, da Imprensa com 16% e por fim, das Forças Armadas que alcançou um percentual de 24% de prestígio em meio à amostragem nacional. De lá pra cá, o contentamento da população com o desempenho do Poder Legislativo tem se reduzido consideravelmente em função dos freqüentes escândalos divulgados e de uma preocupante impressão de conivência do Estado com tais situações, dadas as dificuldades em se punir com rigor alguns abusos e desvios cometidos por parlamentares durante a vigência de seus mandatos. Ressaltando-se, neste sentido, o cabedal de imunidades e privilégios legalmente existente que, notoriamente, afronta os anseios coletivos de justiça, transformando as medidas de tratamento isonômico que deveriam ser estendidas a todos, em *falácias* procedimentais.

Em meio a este conturbado contexto, outro perigo também ameaça a manutenção das instituições democráticas: o jogo político em favor das temidas intervenções militares, típicas de países latino-americanos.

A diminuição da credibilidade gerada pelos próprios entraves institucionais e percalços éticos de seus membros, não atinge somente a sociedade, mas principalmente, a política, que pelas características intrínsecas de seu papel são sensíveis às pressões públicas. [...] Esse descrédito pode gerar ilegitimidade e, como decorrência, desestabilização, ingredientes fundamentais para problemas de governabilidade. [...] Alguns governos em situação de ilegitimidade chegaram, inclusive, a perder o poder, mediante golpes militares, que gerais justificaram como necessidade de combate a supostos casos de corrupção [...] No Brasil, sempre que há rumores que o governo está perdendo as rédeas, a tônica da intervenção militar vem à baila, sobretudo, pelos segmentos não detentores de insumos de poder. Tais problemas, portanto, podem apontar para uma ruptura institucional, levando ao colapso, governos e regimes democráticos abertos (MELO, 2000, p. 16, *grifo meu*)

Como se sabe, a capacidade de supervisão dos *representados* sobre seus *representantes* reduz-se, consideravelmente, diante do alto grau de complexidade burocrática que envolve as questões públicas. Elementos que, efetivamente, se coadunam com desarticuladas ações de *accountability*.

Procedimentos democráticos que permitem aos cidadãos autorizarem o mandato de representantes que irão exercer o Poder Legislativo em seu nome, não se traduzem, necessariamente, na defesa de interesses gerais. Na arena legislativa, interesses diversos disputam benefícios escassos que, não raro, são distribuídos de forma assimétrica entre os cidadãos. (SILVA, 1999, p. 30)

Cabível, portanto, é a afirmativa de que os níveis de eficiência no funcionamento de algumas instituições estatais são comprometidos, não somente em função de fatores externos, mas principalmente, em virtude de ocorrências internas, podendo ser mencionadas entre elas, as inevitáveis disputas políticas, bem como o jogo de interesses que se estabelece entre os próprios órgãos estatais.

1.1. Sobre a Democracia nos Estados Contemporâneos: O jogo e o jugo de suas Instituições.

Partindo de um cabedal de ideias filosoficamente alicerçadas no receituário de *governo do povo*, a democracia atribui à vida política contemporânea uma aura de legitimidade que permeia regras, ações e instituições, dentro e fora dos Estados, protegendo-as com o respaldo do *poder consentido*.

Menciona Bobbio (1998), entretanto, que *embora o ideal democrático atual se constitua num sinônimo de auto-organização do Estado, ele também se perfaz num grande dilema das sociedades contemporâneas*, em função da dificuldade de sustentação de grande parte de seus pilares, em meio ao acelerado e contínuo processo de transformação no qual o mesmo encontra-se inserido.

Como se vê, a *democracia*, estruturada na antiguidade clássica, ao longo de seu percurso histórico, sofreu inestimáveis modificações, transformando-se, de sobremaneira, frente à vinculação com outro grande fenômeno: a evolução do *Estado Moderno*.

Diante de inúmeras influências inerentes a este processo, uma nova caracterização de democracia acabou por ultrapassar as limitadas fronteiras de sua idéia central (*de governo do povo*), para alcançar um suporte de legitimação, criado e mantido por meio de instituições voltadas ao cumprimento efetivo de demandas tanto individuais, como coletivas, pautadas em limitações legais.

O mundo moderno criou uma entidade política que se encontra além das noções provenientes das “constituições antigas”, que, até então, constituíam as categorias do nosso modo de pensar político. Com efeito, o termo de *Estado* remete a duas significações: 1) uma denota o processo de organização da sociedade por ela mesma, neste sentido, o Estado, *somos nós*; 2) a outra designa um aparelho, que com móveis próprios governa a sociedade, de uma posição que lhe é exterior [...] Estado e sociedade tornam-se, portanto, dois momentos que se medeiam reciprocamente, de tal modo que essa inter-relação cria um espaço propício ao desenvolvimento de uma administração voltada à defesa das liberdades civis individuais e de valores derivados de uma economia de mercado. Isto significa que a ideia de liberdade própria dessa nova época, já nasce associada a uma nova forma de sociedade (ROSENFELD; 2003, p. 13 e 14, *grifos meus*)

Hodiernamente, em termos políticos, outras duas concepções sobre *democracia* encontram morada simultânea no conceito de Estado: a formulação institucional que se adapta às necessidades e aspirações de *bem-comum*, privilegiando a participação ativa dos cidadãos e o império da lei.

Neste diapasão, estudiosos do Século XX, que se voltaram ao estudo da democracia contemporânea, tenderam retratar em suas obras toda amplitude conceitual que este novo contexto enseja. Portanto, ao tentarem delimitar uma premissa teórica sobre tal fenômeno, o apresentaram, no mínimo, de maneira dúplice, onde uma primeira parte se vincularia à originária *vontade popular* e a outra, a uma situação racionalizada disposta num arranjo institucional que se convencionou chamar de *Estado de Direito*.

O Estado de Direito, mais do que um conceito jurídico, é um conceito político que vem à tona no final do século XVIII, início do século XIX. Ele é fruto dos movimentos burgueses revolucionários, que àquele momento se opunham ao absolutismo, ao 'Estado de Polícia'. Surge como uma idéia-força de um movimento que tinha por objetivo subjugar os governantes à vontade legal. Mas o fato de o Estado passar a se submeter à lei, não era suficiente. Era necessário dar-lhe outra dimensão, outro aspecto. [...] Era necessário, então, redinamizar este Estado, lançar-lhes outros fins, não que se desconsiderassem aqueles alcançados, afinal eles significaram o fim do arbítrio, mas cumprir outras tarefas, principalmente sociais, era imprescindível. [...] desencadeia-se, então, um processo de democratização do Estado, os movimentos políticos do final do século XIX, início do século XX, transformaram o velho e formal Estado de Direito no Estado Democrático, onde além da mera submissão à lei, deveria haver a submissão à vontade popular a aos fins propostos pelos cidadãos. (FRIEDE, 2006, p. 245, *grifos meus*).

Resultante de uma formatação pautada no legado constitucional difundido a partir do século XVIII, a modelagem democrática deste *Estado de Direito* passou a refletir sobre os princípios de *Cidadania*, primando pela criação e preservação de instituições voltadas ao resguardo de tão importante prerrogativa, além de estabelecer limites de atuação política e medidas de proteção ao patrimônio público, sendo esta última *premissa vinculada ao Movimento Republicano* (Dallari, 2012).

Ao visitar diversas correntes doutrinárias, Held (1996) asseverou existirem tantas proposições e possibilidades para ilustrar o modelo teórico de *governo do povo* que se tornava *tarefa impossível* sintetizar a democracia sob um único método ou modelo, isentando-a de falhas ou prejuízos.

Dessa maneira, muitas modalidades foram sendo evidenciadas e adaptadas ao longo dos anos que se seguiram, encaixando-se conforme as peculiaridades encontradas em cada tempo e lugar.

Contemporaneamente, algumas perspectivas teóricas, pautadas em concepções mais tradicionalistas, partem do pressuposto de *haver impossibilidade de delegação de mandatos de poder*, de forma total ou parcial, visto que *a prerrogativa do exercício pessoal do poder político* é entendida como o mais forte pilar para os partidários destas correntes.

Sob este prisma, *Rousseau* (in Weffort, 2006), apesar de concordar em parte com a criação de um aparato de transferência de determinados direitos do homem para as mãos do Estado, ideia que em norteou também as doutrinas de *Hobbes* e *Locke*, sempre defendeu que o indivíduo deveria agir ativamente, frente ao contexto político que vivenciava, pois a *autoridade suprema* e a *soberania* partiriam da *vontade geral* e tal *vontade* só seria constituída se todas as *vontades individuais* fossem, evidentemente, expressadas.

Destarte alguns expoentes da corrente *tradicionalista* afirmarem que *todos devem governar*, ou melhor, envolver-se diretamente com a criação das regras de política, bem como de administração estatal, outros ressaltam que essa *personalidade* deve se fazer presente *apenas quando decisões cruciais para a coletividade estiverem envolvidas*.

Analisando esta última proposição, é possível perceber a configuração de tendências voltadas ao estabelecimento de modalidades de democracia mais flexíveis e *enxutas*, que se utilizam de mecanismos de cunho *semi-direto* e *indireto*, na qual as figuras do *governante* e do *governado* acabam por se confundir na condução dos negócios públicos.

Fato curioso é saber, que mesmo gozando de uma dimensão bastante reduzida no século XX, a prática do *pronunciamento direto do povo nas atividades governamentais* não desapareceu por completo. Referindo-se a este tipo de democracia, considerada uma *curiosidade histórica*, Dallari (2012), amparado em *Bourdeau* (1949) afirma que a chamada *Landsgemeind*, órgão supremo de decisão colegiada de alguns Cantões Suíços (*Glaris, Unterwald e Appenzell*) permanece como ilustração do que ainda pode ser definido como *democracia direta*, guardando peculiaridades que lhe rendem severas críticas com relação a tal afirmativa.

A grande verdade, no entanto, resvala na constatação da dificuldade de realização de *democracias diretas* no contexto atual, dada a grande extensão territorial e populacional dos Estados contemporâneos, bem como a existência de limitações institucionais específicas, que reduzem consideravelmente às perspectivas de aplicabilidade de outros mecanismos.

Logo, ainda não foi encontrado um meio mais eficaz para o funcionamento democrático contemporâneo, que se diferencie da afamada *modalidade representativa*.

A incorporação de tantos grupos ao *demos* – trabalhadores, mulheres, imigrantes – ampliou a profundidade das clivagens no seio estatal, tornando indispensável a existência de uma forma de mediação. Enfim, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia nos estados nacionais contemporâneos. (MIGUEL, 2005, p. 03).

Embora haja expressiva viabilidade nos modelos *democráticos indiretos*, não se pode negar o fato de que parcela majoritária deste tipo de regime, em concordância com O'Donnell (1997), ainda alicerça-se em frágeis processos de *accountability*, principalmente, nos países latino-americanos.

A melhor implementação de processos de *accountability*, entendidos genericamente como *mecanismos de regulação e controle, que se destinam a preservar a relação de responsabilidade e cumprimento de deveres que deve existir entre representantes e seus representados ou entre as próprias instituições estatais* constitui-se como temática de grande preocupação e importância para os Estados contemporâneos.

1.2. Das dificuldades no estabelecimento de Parâmetros para a Avaliação do Desempenho Representativo.

Em uma *democracia representativa*, o povo concede mandato político a determinados cidadãos, para que, na condição de *representantes*, estes possam externar sua vontade e tomar decisões em seu nome.

Em suma, o processo de representação próprio das democracias indiretas, *objetiva dar voz a uma parcela expressiva de representados, durante o tratamento de assuntos de interesse coletivo*.

Em virtude do fato da legitimidade estatal contemporânea, na maioria dos países encontrar-se estritamente vinculada ao conceito de *representação*, importa mencionar que determinadas formas teóricas de se conceber esta *representação* acabam por ser, na verdade, efetivamente contraditórias, refletindo, por vezes, somente *visões parciais do todo político*, visto serem observadas quase sempre através de um único ângulo.

O conceito de representação política torna-se cada vez mais complexo, na medida em que a prática não se adéqua aos modelos ideais correntes. A polissemia da palavra contribui para isso, pois a idéia de representação política é contaminada pelos diferentes usos de “representação” e “representar” nas artes visuais, nas artes cênicas, na literatura, no campo jurídico, entre outros. (MIGUEL, 2003, p. 131)

Sob o ponto de vista da avaliação dos conceitos de representação, Pitkin (1972) demonstra que boa parte dos estudos direcionados à modalidade representativa pauta-se, ainda, na ideia difundida nos antigos modelos de *Hobbes* e *Weber*, ou seja, utilizando-se como parâmetro de delegação de poder, a *transferência do poder autorizador*, o que fornece ao agente receptor, além da *capacidade de agir em nome daquele que representa*, a *liberdade de agir conforme sua preferência*, o que, via em regra, transforma os atos deste *representante* em legítimos atos do *representado*. Como é possível perceber, esta é uma visão bastante formalista.

Contudo, considerando-se um outro tipo de *visão formalista* focada na questão da representação política, certamente a que encontra mais respaldo é a que associa a atividade representativa aos processos de *accountability*

O mote deste conceito efetiva-se na possibilidade do representante sofrer algum tipo de retaliação pela prática de atos que, porventura, não se coadunem ou não reflitam o melhor interesse de seus representados.

Neste íterim, portanto, é possível observar que o foco desta *nova visão formalista*, ultrapassa a ideia da mera *transferência de poder* para alcançar um *laço de delegação* que acaba por condicionar os atos dos representantes em prol da vontade de seus representados.

Apesar de parecerem estar totalmente opostas no espectro, ambas visões de representação limitam-se a aspectos formais. Enquanto um grupo define um representante como alguém que foi eleito, ou seja, autorizado a agir, o outro o vê como alguém que estará sujeito à responsabilização [...] Enquanto um vê a representação como começando, o outro a vê como terminando (PITKIN, 1972, p. 58).

O conceito de representação também pode ser verificado por meio da *perspectiva simbólica*. Neste caso, o mesmo acaba por passar ao longe da ideia do *agir*, perpetrando uma linha investigatória na qual o representante é apenas identificado pelo *o que é* ou pelo *o que representa*.

Neste diapasão, Azevedo Neto (2005) também assevera que os *formalistas definem a representação através do agir, os simbolistas não precisam sequer falar em agir*.

Complementando tais assertivas, Mayhew (1975) informa que o *comportamento simbólico* dos parlamentares, não os enquadra na categoria *daqueles que não se interessam em fazer boas políticas*, mas daqueles que *só se interessam em transmitir a ideia de que estão fazendo*. Premissa que será melhor delimitada no capítulo seguinte.

Em suma, as perspectivas simbólicas de atuação perfazem-se num interessante ponto de estudo da representatividade política, visto ser perfeitamente crível, em tempos atuais, o fato de muitos líderes e parlamentares conseguirem eleger-se, unicamente pautados em posicionamentos simbólicos específicos, o que leva o eleitor a identificar-se com eles, de maneira imediata e sem maiores questionamentos, desconsiderando-se, em definitivo, as aptidões ou capacidade dos mesmos para os importantes cargos que irão exercer, o que contamina, efetivamente, as boas possibilidades de se obter um melhor desempenho parlamentar, frente a demandas sociais expressivas.

Como a presente dissertação destina-se a avaliar o desempenho de agentes políticos, legalmente investidos de mandatos de poder, no caso em tela, os deputados paraenses frente a sua esfera de ação, ressalta-se que a linha de persecução sobre o *simbolismo*, será recorrentemente mencionada,

para efeito de contextualização de algumas situações expostas no decorrer dos capítulos seguintes.

Ainda que pareça tarefa simples, existe uma grande complexidade em se estabelecer critérios científicos para a avaliação qualitativa da ação dos representantes políticos em prol de seus representados.

No que se refere ao entendimento sobre o bom desempenho de parlamentares durante a vigência de seus mandatos eletivos, a primeira ação deveria percorrer o caminho da averiguação sobre o cumprimento dos *deveres parlamentares*. Ocorre, porém, que o problema desse tipo de persecução encontra-se, justamente, no fato de não existirem em meio às determinações constitucionais e em nenhum outro tipo de legislação infraconstitucional, menções quanto ao estabelecimento de possíveis *deveres* a serem cumpridos durante a vigência dos mandatos legislativos. Restando somente a constatação de que o constituinte originário optou apenas por focar as prerrogativas e imunidades específicas do cargo parlamentar, conforme pode ser observado através da leitura dos arts. 53 a 56 da Carta Magna de 1988.

Resultado: os parâmetros de investigação da atividade parlamentar, principalmente os que se voltam à mensuração dos níveis de desempenho, partem, quase sempre, de premissas subjetivas.

No que tange à avaliação qualitativa desenvolvida através da pesquisa realizada na CECS/ALEPA, objeto da presente dissertação, prescinde observar que os resultados obtidos, também derivaram de *parâmetros subjetivos*, pautados no estabelecimento de premissas genéricas, estipuladas a partir da leitura de todas as ementas dos projetos analisados, com vistas a estabelecer, por meio de uma abordagem quantitativa, pontos de predominância em meio às muitas postulações avaliadas, contextualizando-as com os níveis de desenvolvimento e melhoria das áreas trabalhadas pela referida Comissão, ou seja, a educação, cultura e a saúde no Estado do Pará.

Na tentativa de estabelecer uma linha de análise mais coerente com os parâmetros científicos exigidos, recorre-se novamente a Pitkin (1972), que destaca duas possibilidades teóricas de investigação da atuação parlamentar:

a primeira regida pela dúvida se o mesmo *age conforme seus representados gostariam que ele agisse* e a segunda que infere sobre a possibilidade do mesmo *agir em acordo com o que ele acha ser mais adequado aos interesses de seus representados*.

Com referência a este duplo questionamento, observa-se que estas ideias elementares já renderam importantes debates por parte de autores clássicos e modernos. Logo, para um melhor entendimento, se faz necessário remontar uma breve trajetória histórica de posicionamentos sobre a atividade parlamentar iniciada ainda em tempos medievos.

Edmund Burke (1729) utilizou amplamente o fundamento de *interesses não-vinculados*, visto que para ele os interesses dos representados constituíam-se como anseios tão subjetivos que uma representação vinculada se tornaria *missão impossível*.

[...] Em todos os meus sentidos sou devedor de todos os vizinhos desta cidade. Meus amigos particulares têm sobre mim o direito a que eu não frustre as esperanças que em mim depositaram. Jamais houve causa que fosse apoiada com mais constância, mais diligência e mais animação. [...] Apoiaram-me baseando-se nos princípios mais liberais, desejavam que os deputados de Bristol fossem escolhidos para representar a cidade, o país e não para representá-los com exclusividade. (Trecho do *Discurso aos Eleitores de Bristol*, escrito e proferido por Edmund Burke em 03 de novembro de 1774 *apud* WEFFORT, 2006)

Contudo, embora a ideia primordial de Burke tenha versado sobre a exaltação da *independência total do representante*, posteriormente, ele acabou por referendar duas formas de agir distintas:

Em primeira mão, Burke destacou o conceito de *representação nacional*, como algo que o parlamento deve disseminar frente à nação, ou melhor, como algo que obriga o desempenho político a se pautar no *dever de satisfazer o bem de todos*, não devendo o parlamentar, sob nenhuma hipótese, ser conduzido por *desejos egoístas de apenas um distrito ou de eleitores específicos*.

Após isso, Burke também referendou que a melhor representação é aquela em que se sobressai em função de um *interesse desvinculado de pessoas e não de causas*, ou seja, segundo sua visão, um parlamentar, encontrando-se imbuído de poderes para representar um distrito, deverá interessar-se pelas causas importantes para aquele distrito, visto que em sua boa atuação parlamentar em favor deste, ele *virtualmente* estaria defendendo os interesses de outro, pois *efetivado o direito de um, a realização do direito do outro também estaria sendo viabilizada*.

Para Hanna Pitkin, a segunda formulação é justamente o tipo de representação cujo desempenho dificilmente pode ser avaliado, uma vez que não se pode sequer confirmar a real intenção que existe por trás de uma *representação virtual de interesses*, além de não se poder também, averiguar se esta *ação virtual* resultou ou não em algo bom ou mau especificamente, visto que os supostos resultados gerados poderão ser avaliados sob diversas perspectivas

A autora em questão, preferencialmente, pauta suas ilações teóricas na visão iniciada e disseminada pelos *federalistas norte-americanos* Madison, Hamilton e Jay. A versão de representação inaugurada com a publicação da obra *O Federalista* (1788), forneceu aos parlamentares o condão de *representar indivíduos com interesses, ou melhor, não desvinculados destes*.

Esta mudança paradigmática criou a premissa de que a suposta *sabedoria dos legisladores*, amplamente mencionada na literatura europeia do século anterior, tornava-se questionável na medida em que as opiniões do povo tornavam-se relevantes, ou seja, a superioridade relativa do primeiro acabava por ser consideravelmente reduzida diante daquilo que o segundo realmente almejava. Com relação a isso, é possível observar a estreita vinculação entre o que se espera de um parlamentar e a utilização efetiva de processos de *accountability*, idéia que posteriormente, será alçada à categoria de *pilar* dos novos Estados Democráticos.

Aproveitando tal contextualização, prescinde referenciar também outro entendimento dado à representatividade parlamentar: a figura da *representação promissória*, que passou a ser ressaltada em meio aos debates

acadêmicos norte-americano, a partir das formulações elaboradas por Jane Mainsbridge (2003).

Perfazendo-se em mais um critério explicativo do comportamento parlamentar, o conceito de *representação promissória* fez emergir uma série de estudos focalizados no efetivo cumprimento das promessas de campanha, permitindo uma avaliação do desempenho político, diretamente associada com o viés da *accountability vertical*⁴, ainda que outros trabalhos empíricos, posteriores tenham inserido outros elementos a este tipo de análise.

A *representação promissória* funciona normativamente através da possível sanção que o representante poderá sofrer futuramente (na época da eleição) ao não ser reeleito. Esta concepção tem a vantagem de refletir de forma simples e não mediada os desejos dos cidadãos, dizendo que estes desejos e também o poder dos cidadãos sempre serão expressos no resultado eleitoral. (MAINSBRIDGE, 2003, p. 515)

Conforme se viu, a contar desta breve explanação sobre algumas possibilidades de avaliação de desempenho da *representação política*, insurge a afirmativa que um ponto importante neste assunto, conecta-se, diretamente com a atual e perceptível fragilidade dos mecanismos de controle e verificação utilizados⁵, em particular no âmbito legislativo, fazendo com que os baixos índices de desempenho na função representativa do país, sejam condicionados por incipientes índices de *responsividade* e transparência e por vezes, até mesmo, em função da enganosa divulgação de ações encetadas em favor da coletividade.

⁴ Lemos (2005) assevera que tanto a acepção contemporânea, quanto a acepção das democracias antigas ainda guardam um preceito básico: o de que a legitimidade do poder deriva de sua origem, ou melhor, da emanação da vontade popular. Portanto, numa democracia, governo e governados devem acatar o princípio de que a administração tem que ser verticalmente avaliada pelo povo. É para os eleitores que é dada a prerrogativa máxima de retirar ou alçar alguém ou algum grupo, ao Poder.

⁵ Entenda-se como processos verticais e horizontais de *accountability*.

1.3. Das fragilidades do Modelo Democrático-Representativo no Brasil.

Caio Tácito (1996) assinala em conceituada obra, que apesar do baixo desempenho de algumas instituições, da corrupção endêmica e da contraditória condução dos negócios públicos possuir raízes seculares na história dos costumes políticos no Brasil, a tolerância com as notórias práticas político-administrativas envoltas em ineficiência, ilicitude ou imoralidade, vem cedendo lugar a uma inconformidade geral em meio à população.

A constatação sobre a existência de um obscuro sistema de relações particulares que freqüentemente entrelaçam os negócios públicos, associada a um complexo rol de deficiências e imunidades, como as chamadas *brechas jurídicas* encontradas na legislação, contribuem para a solidificação da descrença da população na seriedade de medidas encetadas pelo Estado que visem melhorar o desempenho político-administrativo do país.

Uma análise do processo de construção da democracia das últimas décadas ultrapassa conhecer os mecanismos institucionais de funcionamento do regime, mas compreender o grau de adesão e a percepção pelo público da importância de instituições representativas, como o Congresso Nacional e os parlamentos regionais e locais. [...] A erosão da confiança nas instituições representativas em geral é um fenômeno que se observa há mais de duas décadas em várias sociedades democráticas. Se, por um lado, a democracia persiste como a forma de regime para a organização e funcionamento da vida política fundada em níveis significativos de apoio de massa, por outro, a perda de credibilidade nos parlamentos, nos partidos e nos políticos em geral é uma tendência assombrosa apontada em estudos internacionais (NORRIS, 1996 *apud* MENENGUELLO, 2009, p.36).

Sendo o *Estado Democrático Moderno* aquele em que presumidamente *o povo governa*, é evidente que o problema se desloca para o estabelecimento dos meios através dos quais, ele (*o povo*) poderia fielmente externar seus anseios.

No contexto evolucionário dos Estados, alguns mecanismos característicos da histórica *democracia direta*, foram mantidos ou revitalizados, com a finalidade de viabilizar estes objetivos.

Instrumentos como o *referendum*, que se perfaz numa *consulta pública* destinada à confirmação de emenda constitucional ou de introdução de nova lei

ordinária, cujo teor vincula-se a questões de relevante interesse público e ainda; o *plebiscito*, instrumento de raízes romanas, através do qual se averigua a opinião do povo sobre algum ponto fundamental que se pretende alterar na política governamental, são exemplos consistentes dessa afirmativa.

Porém, em virtude de dificuldades práticas, até mesmo de impedimentos legais na utilização destes mecanismos *diretos* ou *semi-diretos* de democracia, o recurso da *democracia representativa*, na qual o Poder Legislativo é alçado à categoria de órgão máximo da deliberação, voltado efetivamente a atender os anseios de bem-estar da população, por meio de suas atividades típicas, ganhou extensa legitimidade e aceitação.

A crítica ao legislativo, tradicionalmente enfoca suas debilidades funcionais pelo prisma do argumento de que seus integrantes preocupam-se mais em representar determinados setores que outros, sendo, portanto, vulneráveis a toda sorte de interesses, o que reforçaria, efetivamente, o perigo da atrofia institucional. Todavia, na visão de Lemos (2005) *essas críticas podem ser igualmente aplicadas aos magistrados*.

O que deve ser ressaltado de sobremaneira, é que além de atender as demandas sociais de maneira mais impactante, o Poder Legislativo atende ao princípio democrático da *seleção de líderes*, traduzido em alternativas de competição. Logo, há de se supor que os parlamentos sejam locais de múltiplas preferências e ampla diversidade, nos quais seus integrantes podem discutir as melhores formas de atuação política.

Contudo, de forma perceptível, evidencia-se hoje no Brasil, um preocupante desgaste institucional com relação a este Poder, tanto no âmbito das Casas que compõem o Congresso Nacional, quanto no âmbito das Casas Legislativas Estaduais e Municipais.

A afamada ineficiência em atender demandas de áreas consideradas essenciais, a preocupante *farra* com o dinheiro público, bem como a suposição sobre a predominância de um comportamento particularista entre os parlamentares brasileiros, principalmente, os que se encontram inseridos no contexto das Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais, vem disseminando

entre os cidadãos, posturas de menosprezo e desdém, que obviamente, contribuem para a ausência de participação em questões e negócios que efetivamente lhes dizem respeito, além de criar comportamentos altamente desconfiados e defensivos, sempre que alguma iniciativa ou novo empreendimento estatal é anunciado.

Considerando que um dos grandes dilemas enfrentados na chamada *democracia representativa*, liga-se ao fato de que a mesma, apesar de entendida como um tipo de regime que deveria *dar voz ao povo* acaba por suprimir a participação real do mesmo em importantes decisões, fundindo interesses sociais múltiplos numa hipotética *vontade coletiva*, que se apresenta como alternativa conveniente e propícia a manipulações e usos estratégicos, infere-se que grande parte das sociedades atuais privilegie um modelo tão sistemático de participação política, que ao invés de beneficiar o coletivo, acaba por expor muitas contradições político-institucionais existentes.

Outro freqüente impasse que se interpõem na *praxis da democracia representativa*, decorre da existência de uma elite política completamente arraigada à manutenção do poder e que ignora freqüentemente os efeitos que suas decisões causam no coletivo.

Neste horizonte de manutenção de regalias e benesses estatais alimentado por estas elites políticas, verifica-se que o *Princípio de Rotação*, que inspirou a máxima *governar e se deixar governar*, um dos pilares da democracia clássica, tem sido frontalmente descumprido, em virtude de tais grupos acabarem por determinar, quase sempre, a própria alternância dos representantes, sem se afastarem de fato do poder.

A justificativa para a preocupante fragilidade do vínculo entre a vontade dos representados e a ação eficaz de seus representantes, durante bastante tempo, pautou-se também, no argumento de haver diferenças latentes entre um e outro, no que se referia à compreensão do funcionamento estatal.

Entretanto, com a ampliação da participação de diversos atores sociais e grupos de interesses no contexto político, por intermédio de movimentos em prol da realização de uma efetiva cidadania, tal premissa tem perdido força ao

longo dos anos, além de fazer emergir outras questões primordiais para solução dos conflitos de legitimidade e representação no país, como a premente necessidade de aperfeiçoamento das instituições brasileiras, quer seja em suas bases legais, quer seja em suas engrenagens funcionais.

1.4. Processos de *Accountability* - Elementos de Legítima Sustentação das Democracias Representativas.

Se uma característica chave da democracia é a contínua *responsividade* dos governos às preferências dos cidadãos (Dahl, 1997), segue-se que quanto maior o grau de inclusividade no que se refere a atores/conteúdos e formas de organização de determinado arranjo representativo, mais democrático poderá ser considerado o regime. (MELO e ANASTASIA, 2004)

A resposta que as instituições democráticas tendem a dar, com vistas à resolução de problemas relacionados às fragilidades detectadas nos laços *de representatividade*, em meio aos Estados contemporâneos, pauta-se, efetivamente, na *accountability*

Nesse sentido, importa mencionar, que após os grandes conflitos armados da primeira metade do século XX, notoriamente, na década que sucedeu à *Segunda Grande Guerra*, um modelo governamental *reconstruído* amealhou reconhecimento universal, a ponto de não mais garantir a aceitação pacífica de governos, firmados sob a égide de outro tipo de regime, que não o democrático, entre a maioria dos países ocidentais.

Contudo, em função dessa mudança paradigmática e no afã de garantir a legitimidade esperada, alguns regimes políticos adaptaram equivocados *modelos de democracia*, estruturados sob diferentes patamares históricos, culturais, econômicos e sociais existentes, gerando com isso, desastrosos enganos.

No que tange a isso, ressalta-se o surgimento de afamadas *democracias adjetivadas*⁶, em particular, as implementadas ainda, sob o jugo autoritário vigente em países latino-americanos nas décadas de 60 e 70.

Estes modelos de *democracias adjetivadas* têm sido alvo de diversos estudos que se ocupam da incapacidade dos governos em implementar mecanismos de regulação e fiscalização eficientes, próprios de processos de *accountability* eficazes.

A *accountability* fornece um sentido de poder que se apresenta sob três dimensões específicas: o controle de informações, a justificação de ações e as medidas de punição que podem vir a ser usadas. (SCHEDLER, 1999. p. 22).

É consenso entre os estudiosos, a observação de que o termo *accountability* não possui uma tradução segura para a língua portuguesa, nem para nenhuma das línguas neolatinas, daí a origem das muitas (por vezes improváveis) conjecturas sobre seu real significado, tanto nas democracias vigentes em países de origem latina, quanto em países de origem anglo-saxã.

No vocabulário tradicional, utilizado pela Ciência Política, a expressão *accountability* sugere um conceito genérico que, numa linguagem nada científica, se convencionou chamar *prestação de contas*, ainda que este significado não conste literalmente nos dicionários oficiais de língua portuguesa, restando como outro significado para o termo, o adjetivo *responsivo*.

O termo *responsividade*, enseja algo bem mais amplo que a mera *prestação de contas*, vinculando-se mais satisfatoriamente ao inglês *responsiveness*, que se refere, de maneira genérica, à *sensibilidade que os representantes devem ter com relação à vontade de seus representados*.

⁶ Na América Latina, um dos mais difundidos postulados acerca do funcionamento das instituições democráticas é a escassa capacidade de se desenvolver ações de verificação ou correção dos desvios políticos. Tal situação decorreria diretamente do insuficiente nível de liberdade civil e de autonomia dos cidadãos em função da hipertrofia de poderes presidencialistas, refletidas no *populismo*, no *cesarismo* ou no *plebiscitarianismo* enraizados em muitos países. (O'DONNELL, 2005)

Com relação à diferenciação efetiva entre os termos: *responsável* e *responsivo*, Anastasia (2000), ainda ensina que:

Segundo Pzerworski (1996:25) governos são “responsáveis” quando cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, podendo impor-lhes sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o fazem, sejam derrotados. E responsivos são aqueles governos que promovem os interesses dos cidadãos, escolhendo políticas, que uma “assembleia de cidadãos, tão informados quanto o próprio Estado” escolheria, por votação majoritária, sob constrangimentos constitucionais. Portanto, governos podem ser responsáveis, sem ser responsivos. E em ultima instância, o que interessa na verdade, é a responsividade. (ANASTASIA, 2000, p. 03, *grifos meus*)

Dito de maneira mais completa, portanto, este significado teoriza sobre a disposição dos governos em adotar leis e políticas adequadas e preferidas de seus governados, responsabilizando-se, evidentemente, pela sua eficiente consecução.

Para Miguel (2005), em termos restritos, a *accountability* também pode referir-se à *capacidade que os constituintes do poder têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório.*

Contudo, este conceito encontra-se estritamente vinculado à modalidade designada de *accountability vertical*, que corresponde apenas a uma das modalidades de controle possíveis.

Destaca-se, portanto, que a teoria democrática contemporânea tende a denominar de *accountability* duas situações relativamente diferenciadas: a primeira diz respeito ao controle que Poderes institucionais *exercem uns sobre os outros*, de maneira direta ou indireta, conhecida como *accountability horizontal* e a segunda e mais difundida, que se relaciona com a *submissão dos detentores de poderes públicos frente ao veredicto da população*, a qual se dá o nome de *accountability vertical*.

1.4.1. *Accountability Horizontal*.

Uma das mais completas definições sobre o processo de *Accountability Horizontal* no âmbito dos Estados indica que o mesmo enseja a criação de um sistema de agências estatais que possuam prerrogativas e poderes legais, capacitadas de fato para realizar ações de fiscalização, controle, supervisão, usufruindo da prerrogativa de imposição de sanções e punições, incluindo-se neste caso, a possibilidade de se promover até mesmo um *impeachment*⁷ contra ações ou omissões de agentes e dirigentes de agências estatais.

Outra importante perspectiva infere que as dificuldades inerentes aos mecanismos de *accountability horizontal* nascem, efetivamente, do desequilíbrio com que os componentes democrático, liberal e republicano são implementados no âmbito dos Estados.

Países desenvolvidos, considerados como modelos estruturais de *poliarquias*, de acordo com os elementos propostos em Dahl (1997), por vezes, apresentam diferenciações em seus processos de *accountability*, justamente em função da maior predominância e influência de um único ou dois componentes da tríade *democracia x liberalismo x republicanismo*.

Relativo a esta afirmativa, O'Donnell (1997), prediz que estes três ditames se encontram na base de construção de todos os regimes constitucionais modernos. Para o autor, portanto, todas as *poliarquias*, entendidas como modelos políticos contemporaneamente adaptados a múltiplas reivindicações, originam-se da complexa síntese dessas três correntes históricas e, apesar desta convergência apresentar-se como parcialmente contraditória, é justamente nisso que se reconhecem características únicas da dinâmica dos processos de *accountability*.

Tal como entendo, o componente liberal que tem sido injetado nas poliarquias modernas reza, basicamente, que há alguns direitos que não devem ser usurpados, por nenhum poder, em especial, o Estado.

⁷ Na doutrina jurídica um *impeachment* constitui-se como um processo por crime de responsabilidade de natureza política. Nas palavras do Exmo. Min. Carlos Velloso: *o impeachment refere-se ao processo em si, onde a destituição do cargo em razão de infrações constitucionais pode vir a ocorrer ou não* (FERRAZ, 2006)

O componente republicano, por sua vez, identifica no cumprimento dos deveres públicos uma atividade de tal forma enobrecedora que requer uma cuidadosa sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público, mesmo que à custa de sacrificar os interesses privados dos mandatários. Ambas as tradições, a liberal e a republicana propõem uma distinção entre as esferas, mas as implicações dessa separação são muito diferentes. (O'DONNEL, 1997, p.30 e 31, *grifos nosso*)

Com isso, é possível admitir, portanto, que os regimes democráticos hodiernamente estruturados são necessariamente, compostos por três elementos essenciais, que lhes conferem predicados próprios: a democracia, com seu impulso por igualdade, o liberalismo, com seu emblemático compromisso com as liberdades privadas e o republicanismo, com sua rigorosa concepção sobre os deveres daqueles que são investidos da responsabilidade de governar. E apesar dos mesmos fornecerem três visões relativamente diferenciadas entre si, há de se frisar que sobre dois quesitos em particular, todos se combinam mutuamente: a concordância de que deve existir no âmbito estatal estrita obediência ao império da lei e a necessária responsabilidade quanto ao bem do Estado.

Ainda mencionando essas diferenciações, tem-se que no âmbito dos sistemas legais dos EUA, da França e da Alemanha, regimes ocidentais considerados fortes nos quesitos de produção e cumprimento de leis, existem distinções valorativas no que se refere à criação e uso de mecanismos de controle.

Na história dos EUA, ao contrário da ideia que vigorou ao longo de muitos anos, o componente democrático sempre foi relativamente fraco, sendo possível afirmar, portanto, que os traços mais marcantes de seu regime possuem conteúdo expressivamente republicano e liberal, ou melhor, como resultado do republicanismo, pode se perceber a grande ênfase e importância dada aos negócios públicos e a inclinação liberalista de sua economia, pautada na livre concorrência e na pouca intervenção estatal.

Na França, berço da maior revolução liberal de todos os tempos, a situação se diferencia em virtude das marcas acentuadas deixadas pelos antigos ideais de democracia, que acabaram por priorizar a participação efetiva

de todos na esfera política, ainda que o Estado não se exima de interferir e até suprimir alguns direitos essenciais nos quesitos de fiscalização.

A Alemanha, por sua vez, país fortemente marcado pela política democrática do período de Weimar, direcionou seus esforços estatais, ao longo dos anos de reconstrução pós-guerra, no sentido de privilegiar muito mais os direitos individuais e privados, erguendo barreiras efetivas de definição das responsabilidades públicas e privadas, como reflexos claros do republicanismo.

Como se vê, em todos estes países ocorrem diferenças ideológicas relevantes que influenciam de sobremaneira a estruturação e as formas como o Estado trata questões de fiscalização e controle, incluindo-se neste rol, as múltiplas possibilidades de prevenção e responsabilização de entes e agentes estatais.

O consenso, entretanto, que a eficácia dos processos de *accountability horizontal* deriva muito mais de ações preventivas que punitivas, não havendo possibilidade que os mesmos sejam efetivados, apenas por intermédio de agências isoladas, devendo, na verdade, unir o todo estatal.

Como se vê, a ampliação destes processos requer uma rede de agência, cujas ações culminem em decisões ultimadas de Tribunais, instância a qual se atribui a realização da plena justiça, resguardando-se, evidentemente, a total autonomia entre os Poderes do Estado.

No entender de Manin (1994 *apud* O'Donnel, 1997) a sabedoria dos Federalistas não consistiu em reafirmar a necessidade de uma divisão específica entre os Poderes do Estado, tal como Montesquieu havia afirmado anteriormente, mas no aperfeiçoamento de um arranjo institucional onde um Poder pode interferir no outro, sem perder sua prerrogativa de autonomia.

Para que este tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas de *facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão de poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos, incluem as instituições clássicas do Executivo, do

Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, com os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização da prestação de contas. (O'DONNEL, 1997, p. 43, *grifo meu*).

No ínterim de tantas conceituações possíveis sobre *accountability*, aglomeram-se questões estatais de grande relevância, como a busca por metodologias mais acuradas que se destinem a avaliação qualitativa de desempenho de instituições, parlamentares e demais agentes públicos, objetivo essencial deste trabalho.

A correta realização de responsabilidades, pautadas no cumprimento não só de deveres legais, como também éticos, além da composição de um veredicto institucional e popular sobre as notórias *prestações de contas*, constituem-se como pontos fundamentais de uma equação que se destina a fortalecer cada vez mais os pilares democráticos dentro de um país.

1.4.2. *Accountability Vertical*.

O ponto culminante da *accountability vertical* é a eleição. Neste sentido, em meio aos muitos conceitos e correntes doutrinárias que visam explicar este fenômeno democrático coligado ao Estado, é possível que se conclua, *que haverá governo do povo, sempre que restarem laços de identificação entre os governantes e governados*.

Contudo, é incontestado o fato de que a qualidade de uma democracia, no que se refere ao parâmetro *vertical de accountability*, diferencia-se em função de um referencial específico: *o grau de amplitude para contestação*, ou melhor, *o nível de oposição que pode haver em meio uma proporção de população habilitada a participar das decisões políticas*.

Diante da concepção republicana, tem-se que os eleitores, ao votarem em seus candidatos, expressam suas preferências e estabelecem ligações com seus representantes, licenciando assim, o acesso às posições de poder que ocupam. Cria-se então, uma ligação direta entre o *input* do voto e o *output* do poder. (AZEVEDO NETO, 2005)

Com referência a isso, tem-se que no Brasil, este referencial ainda encontra-se em vias de amadurecimento.

A ampliação da objetividade, eficácia e transparência nos negócios do Estado, via otimização de ações de fiscalização, controle ou acompanhamento, adiciona ao rol de demandas estatais, a necessidade de especialização de agentes políticos no país, além da verificação ampliada de suas insuficiências institucionais.

Com efeito, é importante referendar que este tipo de controle vem sendo informalmente realizado, quase sempre por pessoas vinculadas à área econômica ou jornalística, notoriamente, quando a temática relaciona-se com baixos níveis de desempenho nas funções ou serviços estatais e com a elaboração de leis e políticas públicas deficientes, que se ligam diretamente aos negativos índices de desenvolvimento mensurados internacionalmente.

As disparidades brasileiras nos terrenos social e econômico refletem-se diretamente nos instrumentos disponíveis para o combate à corrupção. Uma imprensa moderna se faz presente nas principais cidades, mas não se distribui uniformemente entre as diversas regiões do país. A lei vale pouco e é na prática inacessível para a grande maioria da população. O grau de transparência é baixo, um problema que afeta não apenas o Executivo como também o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público. Em alguns círculos empresariais, o poder de interferir ou corromper é francamente encarado como vantagem competitiva. (ABRAMO, 2009, p. 02, *grifo meu*).

A impressão predominante é que os *poderes* concedidos a agentes públicos e representantes políticos, para o uso regular em suas funções em favor da população, têm sido freqüentemente empregados como fonte inesgotável de aquisição, usufruto e distribuição de regalias para grupos de interesse, vinculados ou não ao Estado, o que favorece o aperfeiçoamento de redes de corrupção, aumenta a ineficiência, prejudicando consideravelmente a prestação de serviços essenciais à população e provoca prejuízos incalculáveis aos cofres públicos, comprometendo decisivamente o desempenho estatal e por via de conseqüência, desferindo *profundos golpes* na realização efetiva da democracia.

Embora, sob o ponto de vista institucional, o Brasil tenha eleições livres, um Congresso e um Judiciário independentes e todas as demais garantias constitucionais típicas das democracias representativas, as práticas do mundo real nem sempre refletem o arcabouço formal. As regras eleitorais se encontram na pauta de preocupações, em especial no que diz respeito ao financiamento de campanhas e a vinculação dos parlamentares com interesses paroquialistas. (ABRAMO, 2001, p. 09)

Schumpeter (1942 *apud in* Rosenfield, 2003), postula a interessante premissa de que o regime democrático que atualmente vivenciamos apresenta-se como um fenômeno que evoluiu absolutamente arraigado ao sistema capitalista, concluindo, portanto, que a participação ampla e consciente, na verdade, sempre será desconfigurada, por que a *vontade do povo* não se revela como aquilo que realmente move o processo político, mas como o seu produto.

Frente a esta polêmica perspectiva, o autor assevera que um partido político não se constitui de um grupo de pessoas comprometidas com o *bem comum* e sim, de um grupo que se apresenta sob certos princípios específicos, pautados em interesses difusos e dá à comunidade a oportunidade de escolhê-lo ou não.

Complementando sua *Teoria Democrática*, Schumpeter enumera quatro condições para que o método democrático tenha êxito dentro das grandes nações modernas e industriais. A primeira é que a qualidade do material humano que chega ao Gabinete ou Parlamento deve ser alta, devendo ser escolhidos em meio à população, aqueles que estiverem mais preparados e disponíveis para a vocação política. A segunda diz que o alcance da decisão política não deve estender-se muito, devendo sujeitar-se essa distância à qualidade da máquina política e ao padrão da opinião pública com que se irá trabalhar. A terceira condição diz respeito à necessidade de se ter a disposição uma burocracia bem treinada e forte o bastante para guiar e instruir os políticos que encabeçam os ministérios. Já a quarta condição é o autocontrole democrático, devendo os políticos resistirem a tentação de embaraçar o governo diante da oferta de *maníacos* e *velhacos*, mantendo o respeito de seus eleitores, fazendo-os entender que após a eleição, a ação política é tarefa sua e não deles. (AZEVEDO NETO, 2005, p.26)

Contrapondo a visão formulada por Schumpeter, que por si só não oferece soluções ou melhorias substanciais para a questão democrática atual, emergiu com grande vigor, nos últimos anos, a temática sobre os meios que se destinam não somente à concretização de princípios republicanos de

especialização em funções públicas e prestação de contas, mas que se destinam à concessão de prerrogativas de controle para a sociedade. O que na concepção de Bobbio (1988) surge como *a força motriz do processo de autodeterminação dos cidadãos*, sendo este poder, uma força gerada de forma institucionalizada, em função da noção de sua importância para o Estado.

Nas chamadas democracias representativas é a eleição que efetiva o mais importante evento sobre o qual a *accountability vertical* se edifica, ou seja, somente a eleição tem o condão de autorizar o titular da soberania (*povo*) a delegar capacidade decisória (*mandato*) a um grupo de pessoas (*representantes*).

Contudo, o panorama evidenciado ainda padece com a escassez de medidas eficientes que se destinem a garantir a imposição de sanções e até mesmo punições para estes representantes, ainda que fora dos períodos eletivos, quando os mesmos se desviarem deliberadamente das funções e responsabilidades de seus cargos ou ainda quando usufruírem de maneira desidiosa e descomprometida de seus mandatos.

A crescente descrença da população neste processo de controle acabou por se traduzir em altos índices de abstenção eleitoral, na erosão de lealdades partidárias e em claras manifestações de alienação política por parte de novos eleitores, o que se configura, obviamente, num quadro preocupante frente à manutenção de importantes instituições democráticas no âmbito dos Estados.

Entre as razões dessa falta de confiança e descrédito, a percepção da ineficiência das instituições para articular e responder às demandas da sociedade e da presença de motivações meramente individuais para boa parte dos políticos concentra as principais críticas dos cidadãos. Estudos mostram que as avaliações negativas do desempenho dos políticos e das instituições representativas são vetores que condicionam o desenvolvimento e o desempenho do sistema democrático e se traduzem em uma tendência crescente de insatisfação da opinião pública sobre como a democracia e suas intermediações funcionam. Assim, embora as democracias em geral – consolidadas e em consolidação – atestem um funcionamento estabelecido sobre dinâmicas institucionais relativamente sólidas, o distanciamento dos cidadãos da política e dos assuntos públicos, ou seja, indicadores do desengajamento cívico observado nas pesquisas traduzem os limites do governo representativo. O caso brasileiro enquadra-se nesse cenário. (MENEGUELLO, 2009, p. 06-07, *grifos meus*)

Por definição, o processo da *accountability vertical* no Brasil, sustenta-se de forma bastante incipiente. Visto que apesar de ocorrência de eleições periódicas, razoavelmente livres e justas, que possibilitam ao cidadão a faculdade de punir ou premiar seus representantes, votando a favor ou contra eles no pleito seguinte, ainda são poucas as iniciativas em prol da verificação qualitativa do desempenho ou atuação do mesmo no decorrer de seus mandatos.

Na concepção de Przerworski, Stokes e Manin (1999), as instituições democráticas que primam somente por um modelo de votação retrospectiva, ou seja, tomando informações apenas no desempenho passado do candidato, não são suficientes para dar garantias de uma melhor atuação no governo a que concorrem. Logo, é imprescindível que se criem mecanismos capazes de mensurar e conduzir minimamente a atuação desses representantes por caminhos mais responsáveis e seguros, aprimorando continuamente a ação do Estado em nome do *bem comum*.

Na perspectiva das muitas abordagens existentes, a concepção de *controle vertical*, apresenta-se ainda, sob o prisma de outro componente elementar: *A liberdade de opinião*.

Espelhada na busca pelo acesso a variados tipos de informação, organizando-se frentes de fiscalização e combate contra atos desidiosos e até mesmo, ímprobos com o auxílio de uma mídia razoavelmente livre e independente, apta a denunciar o cometimento de abusos, a sociedade civil organizada tem promovido uma espécie de *inversão de papéis*, o que, guardadas as devidas proporções, pode incitar novos desacertos estatais, tendo em vista que este tipo de iniciativa, quando freqüentemente utilizada, concorre de forma decisiva para o enfraquecimento de importantes instituições democráticas, em meio à população, visto que, *aos olhos do povo*, eram elas (as instituições) que deveriam voltar-se ao desempenho eficiente deste tipo de controle.

Quando, como acontece nas novas *poliarquias*, há um sentimento generalizado de que o governo repetidamente incorre em práticas corruptas, a mídia tende a substituir os tribunais. Ela denuncia possíveis delitos, nomeia seus supostos responsáveis e divulga quaisquer detalhes que julgue relevantes. Algumas autoridades

corruptas são então poupadas de punições que teriam provavelmente resultado da intervenção dos tribunais ou outras agências públicas. Outros, no entanto, que podem ser inocentes de qualquer impropriedade, assim como aqueles contra os quais nada pode ser provado, se veem condenados pela opinião pública, sem o direito a algo parecido como um processo justo para a sua defesa. (O'DONNEL, 1997, p. 30, *grifos meus*).

Conforme mencionado a crítica predominante sobre a debilidade do Poder Legislativo repousa no argumento de que os chamados *representantes do povo* são agentes extremamente vulneráveis aos interesses de setores e grupos específicos e em virtude disso, não exercem com neutralidade e isenção suas responsabilidades com relação àqueles que, efetivamente, lhes concederam seus mandatos.

Pautadas na necessidade de se dar mais eficiência, clareza e objetividade às engrenagens do modelo político-estatal brasileiro, as iniciativas que visem analisar qualitativamente os níveis de efetividade das funções exercidas no âmbito das Casas que compõem o Poder Legislativo brasileiro, por meio da verificação do desempenho de membros, vêm configurando expressivos e relevantes anseios da sociedade brasileira em tempos atuais.

CAP. 2.0. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PODER E DO PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL.

Com referência as publicações acadêmicas que se ocupam do Poder Legislativo no Brasil, ressalta-se que até o final da década de 80, era possível verificar certa insuficiência de estudos e pesquisas direcionadas, tanto à compreensão de suas engrenagens funcionais, quanto à observação de fenômenos e influências internas inerentes às suas atividades.

Tal situação, notoriamente, deve-se ao fato de boa parte das pesquisas e trabalhos relacionados com tal Poder, durante muitos anos, terem focalizado o sistema político brasileiro por uma *perspectiva global*, ou seja, por intermédio de pesquisas que visavam somente investigar as interações que regiam os três Poderes conjuntamente, privilegiando-se o *todo* político. Raros, portanto, na literatura nacional, eram os *estudos legislativos* elaborados sob viés endógeno.

Para Limongi (2001) esta tendência fez com que o campo de estudos legislativos brasileiro, (...) *permanecessem como uma espécie de sub-área de outros estudos*. Contudo, conforme o próprio autor assevera, este quadro não foi tão desanimador quanto aparentava, (...) *estamos longe de ter assistido a um processo de assimilação acrítica de um modelo legislativo específico*.

A razão desta afirmativa encontra argumento nas muitas contribuições acadêmicas fornecidas pelos estudos desenvolvidos sobre a ação política e governamental em países latino-americanos, publicados entre as décadas de 70 e 80, que apresentaram em seu bojo, relevantes observações sobre o comportamento e funcionamento peculiar dos Legislativos destes países.

Ainda segundo as considerações de Limongi (2001), findado o ciclo de estudos direcionados à temática da transição *autoritarismo-democracia*, observou-se que expressiva parcela de cientistas políticos brasileiros passou a concentrar esforços na verificação de como funcionavam internamente as instituições criadas no intuito de garantir a realização das muitas prerrogativas instituídas pelo *novo regime democrático*, o que permitiu inovações nos meios de condução e controle das atividades governamentais.

Bastante perceptível nos estudos legislativos sistematizados, publicados a partir do final da década de 80, foram os muitos resquícios de uma produção científica embasada em *metodologias comparativas*, realizadas com o intuito de ressaltar semelhanças ou diferenças existentes entre o modelo do legislativo brasileiro e os modelos *tradicionais*⁸.

Neste íterim, ressalta-se a preferência pelo estudo do modelo norte-americano, em virtude do mesmo também se encontrar inserido num contexto presidencialista.

Embora haja diferenças culturais, históricas, econômicas e políticas entre o Brasil e EUA, ambos partilham diversas características. São regimes presidencialistas, federativos, bicamerais, com uma semelhante divisão interna de trabalho nos seus legislativos e com instrumentos de controle simétricos. (LEMOS, 2005, p. 17).

Vinculados a este fenômeno, emergiram diversos questionamentos pautados na verificação de traços comportamentais próprios dos parlamentares brasileiros, além de pesquisas empíricas voltadas a confirmação da suposição de que *novo* Congresso Brasileiro, apesar da *transição democrática*, havia mantido uma estrutura reacionária, tendente mais à dispersão que à concentração de poderes, o que resultava em ações excessivamente mediadas por interesses de grupos políticos ou mesmo, interesses particulares de seus membros, prejudicando de forma latente as condições políticas e de governabilidade almejadas.

A tese do *Legislativo Paroquialista*, na realidade é bastante conhecida no Brasil e figurou com destaque nas explicações sobre a crise de 1964. O conflito político entre um Congresso conservador e um Executivo modernizante e reformador, foi considerado por muitos analistas, como um dos motivos centrais que teriam levado à queda o regime de 1946. Desde então, esta tese tem sido reformulada e adaptada às mais diversas contingências. [...] Nas últimas décadas, entretanto, no interior do movimento neo-institucionalista, este argumento perdeu sua tradução social para se transformar num modelo de conflito puramente institucional. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 46)

⁸ Modelo Parlamentar Inglês e Modelo Presidencial Norte-Americano.

A partir daí, notou-se um considerável avanço na trajetória de estudos e publicações que se ocupavam do Congresso Nacional, o que de certa forma reforçou o interesse de pesquisadores por abordagens mais restritas nestes *estudos legislativos*, dentre elas: o funcionamento de Casas inseridas na esfera estadual e municipal.

Frente à persecução deste objetivo, um novo impasse se interpôs para o desenvolvimento da temática configurada. Dessa vez, a constatação da escassez de pesquisas e publicações acadêmicas, especificamente, voltadas aos estudos sobre o funcionamento de Assembléias Legislativas Estaduais, bem como sobre os níveis de desempenho de seus membros, assunto que norteia esta dissertação.

O quadro de descontrolé é agravado pela ínfima divulgação de informações por parte das Assembléias Legislativas e pelo desconhecimento do público brasileiro a respeito do que se passa nessas Casas. As informações a respeito da atuação das Assembléias Legislativas e de seus integrantes são consideravelmente muito inferiores ao material disponível sobre o Congresso Nacional. (ABRAMO, 2009)

Em decorrência disso, convém ressaltar, que as contextualizações teóricas aqui referenciadas foram essencialmente baseadas, nos já difundidos estudos legislativos sobre o Congresso Brasileiro, embora, se objetivo, evidentemente, o posterior estabelecimento de padrões próprios voltados à temática abordada.

De acordo com a trajetória teórica, destacada nas linhas iniciais deste capítulo, com referência à observação das instituições democráticas integrantes do arranjo tripartite, infere-se que com o amadurecimento das análises legislativas no país, duas tradições ou correntes de estudos se firmaram.

A primeira, *de cunho funcionalista*, destinou esforços para avaliar o papel e a importância que um parlamento tem para o Estado e a segunda, desenvolvida sob um *viés neo-institucionalista*, visou abordar de forma mais detalhada, os reais objetivos do exercício parlamentar, bem como a elaboração

das regras, através das quais os representantes eleitos interagem entre si e com os outros poderes e ainda, medeiam questões públicas com outros atores, considerando-se, portanto, múltiplas possibilidades de se explicar os fenômenos próprios do Poder Legislativo, os níveis de eficiência e eficácia das proposições que lá tramitam, a delimitação funcional existente em suas Casas, a distribuição de recursos de poder, a disciplina partidária, etc...

Neste sentido, aponta-se como escolha teórica desta dissertação, o *traçado neo-institucionalista*, visto que a mesma resulta da investigação sobre o desempenho da ação parlamentar, desenvolvida no contexto de funcionamento de um *locus* de suma importância nas atuais casas parlamentares: as chamadas *Comissões Permanentes*.

Muitos cientistas políticos têm observado que nos parlamentos modernos, o elemento organizacional mais comum a ser encontrado são as *comissões permanentes* (MATTSON e STROM, 1995 *apud* RICCI e LEMOS, 2004).

De forma a enriquecer as informações textuais aqui descritas, inicialmente, perpassaremos por uma breve explicação sobre o Poder Legislativo, através das conceituações elaboradas também em meio à corrente funcional.

Através da perspectiva *funcionalista*, ou seja, focando a importância que a instituição *Poder Legislativo* possui em meio ao sistema democrático de um país, tem-se que o mesmo pode ser inserido em três categorias elementares: a de *Legislativo Ativo*, a de *Legislativo Reativo* e ainda, a de *Legislativo Carimbador*⁹.

⁹ Entendendo-se como um *Legislativo Carimbador* aquele que funciona inteiramente a reboque do governo. Logo, de maneira absolutamente submissa às decisões do Poder Executivo (LIMONGI, 2004, p 32). Com esta menção, informa-se que a tramitação de matérias legislativas neste tipo de parlamento, constitui-se em atividade meramente *pro forma*, cabendo, portanto, aos Órgãos que constituem o Poder Legislativo, o condão de apenas arrematar os projetos advindos do Poder Executivo, em seus aspectos processuais e técnicos. Uma vez definida a coalizão majoritária que regerá as ações do governo, todo poder será nela alocado.

Como o mote deste trabalho dissertativo, encontra-se alicerçado no objetivo de mensurar qualitativamente o desempenho parlamentar, por meio da análise de proposições legislativas tramitadas em uma comissão permanente específica, a tipologia do *parlamento carimbador* será afastada em definitivo desta contextualização teórica, a fim de que possamos nos concentrar somente nas efetivas diferenciações existentes entre parlamentos do tipo *ativo* e *reativo*.

De maneira simplificada, é possível identificar um *legislativo ativo*, quando se observa que o mesmo detém exclusivamente a iniciativa do processo decisório, ou seja, quando este, além de ser entendido como o *locus* de origem dos projetos, agrega, prioritariamente, as importantes prerrogativas de *estruturar os programas governamentais* e *alocar recursos*.

Em meio a este tipo específico de parlamento, segundo a literatura especializada, nota-se a marca indelével da alta complexidade interna, expressada, primordialmente, na distribuição dos trabalhos legislativos por entre comissões técnicas especializadas.

De maneira geral, os trabalhos legislativos se organizam em torno de duas instituições básicas: as organizações partidárias e as comissões parlamentares. Cada uma delas contribui de maneira essencial para o cumprimento das ações legislativas básicas: a representativa e a propriamente legislativa, ou seja, a produção das leis que vão definir as políticas públicas. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 42)

Sendo comum também perceber neste contexto legislativo, a existência de *carreiras legislativas*, ou melhor, de *trajetórias de especialização para as funções parlamentares*, de onde se deduz que a principal ambição dos políticos é a conquista dos cargos dispostos na hierarquia interna da Casa, ou seja, as maiores disputas traduzem-se na concorrência por *postos-chave* que se destinam à condução das atividades mais importantes, tais como a presidência e demais lugares na Mesa Diretora, a liderança das Bancadas Partidárias e dos Colégios de Líderes, em última instância, a presidência de Comissões de grande peso decisório.

No que se relaciona à classificação de *legislativo reativo*, tem-se que este parlamento constitui-se num tipo institucional que delega a iniciativa de importantes proposições legais ao Poder Executivo. Logo, a definição da

agenda governamental, assim como as ações de apreciação de projetos são efetivamente transferidas para o governo, porém, após a ocorrência de ajustes e negociações entre os parlamentares que representam os partidos (líderes) membros da coalizão.

Segundo alguns especialistas, a atividade controladora e fiscalizadora neste tipo de parlamento, em geral, é bem desenvolvida e difundida, o que poderia se traduzir em um bom nível de *accountability horizontal*, caso existisse maior interesse em se trabalhar em prol deste propósito (Abramo, 2009).

Contudo, nesta categoria, a baixa especialização é notória, principalmente, no que se refere ao desenvolvimento interno dos trabalhos legislativos, tendo em vista que o Poder Executivo é quem praticamente coordena todas as ações. O que torna o *parlamento reativo* bastante dependente de informações advindas do ambiente externo, processadas em meio às outros Poderes e quase sempre originadas em função de demandas específicas.

Neste sentido, apontam-se consideráveis fragilidades no perfil desses parlamentares, em virtude de não haver incentivos mais eficazes voltados ao desenvolvimento de suas *carreiras parlamentares*, na medida em que os cargos importantes são, na verdade, distribuídos de forma estratégica, conforme um desenho elaborado no âmbito do Poder Executivo.

Identificando as distintas características de cada tipo de legislativo, é possível destacar, pelo *prisma funcionalista*, que o legislativo brasileiro encontra-se inserido na categoria de tipo *reativo*. Versão considerada por Amorim Neto e Santos (2002), Lemos (2005) e Cox e Morgenstern (2002), estes últimos, numa tentativa teórica de *encaixe* de todos os modelos legislativos latino-americanos no padrão *reativo*.

[...] a Constituição e várias instituições brasileiras foram desenhadas sob a influência do constitucionalismo norte-americano. Mas, cada um dos sistemas tem suas peculiaridades, especialmente no que diz respeito ao funcionamento de seus legislativos. O Brasil, como outros países latino-americanos, se encaixaria no padrão do *legislativo reativo*. Segundo estudos recentes, com cerca de 85% das normas com origem no poder executivo (LEMOS, 2005, p. 17).

Tal afirmativa é, entretanto, em parte desconsiderada por Limongi e Figueiredo (1999) no que asseveram que o *Legislativo Brasileiro* não se aproxima de qualquer dos modelos clássicos, configurando-se num modelo diferenciado, *nem híbrido, nem inferior, apenas distinto*.

A despeito dos expressivos percentuais de aprovação de proposições legislativas originadas no Executivo, ressaltadas por Amorim Neto e Santos (2002) que, efetivamente, os levou a inserir o Legislativo brasileiro na categoria de *Legislativo Reativo*, observa-se que os conceituados estudos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (2001), também levaram à percepção de que em meio a esta predominância, havia uma preferência por intervenções legislativas exclusivamente tópicas na vida dos cidadãos, verificando-se que parcela majoritária de tais proposições executivas voltavam-se, substancialmente, à questões governamentais de cunho burocrático-administrativo, não expressando, portanto, leis e políticas públicas coordenadas, capazes de alterar de maneira mais perceptível o *status social* da coletividade, reforçando as distinções existentes entre os modelos legislativos do Brasil e de outros países.

Com vistas a dar continuidade a este debate, se faz necessário retomar o panorama dos sistemas institucionais democráticos vigentes, mencionados no Capítulo 01, a partir de duas dimensões distintas: a primeira, alicerça-se nos chamados elementos legais (*Império da Lei*), vinculados às determinações estipuladas na Carta Magna e a segunda, relaciona-se com elementos procedimentais inerentes ao *processo legislativo* em si.

A dimensão constitucional compõe-se de elementos relacionados com o sistema eleitoral e partidário e suas variáveis. Logo, neste campo predominam as regras que viabilizam a ocupação das *cadeiras parlamentares*, por meio do tipo de sufrágio instituído e as relações legais que se estabelecem entre os parlamentares e seus partidos.

Com relação à dimensão procedimental, informa-se que esta congloba as atividades vinculadas ao *poder de agenda*, a delimitação dos trabalhos legislativos, referenciados com conceitos e normas preferenciais de formulação de leis e políticas públicas, controle e fiscalização dos atos de outros Poderes,

estruturação de núcleos de distribuição de recursos políticos, bem como, a conduta dos agentes que integram e influenciam estes processos.

No Brasil, a questão insurgente pautada na verificação deste conjunto de elementos procedimentais embasa-se, substancialmente, na capacidade legal que o Executivo detém de influenciar de forma decisiva grande parte da atividade legislativa, observando-se com isso, os fenômenos e oscilações provocados no desempenho dos parlamentares.

Em virtude disso, tem-se que, com uso efetivo dos amplos *poderes de agenda* por parte do Executivo, o modelo decisório do legislativo nacional passou a comportar determinadas peculiaridades e limitações que o diferenciam dos modelos legislativos *tradicionais*, tal como informa Limongi e Figueiredo (2004). O que faz com que o passo seguinte a ser dado sobre este assunto, se destine, efetivamente, à verificação das complexas relações que se estabelecem entre estes dois Poderes.

2.1. Das Relações Estratégicas que se estabelecem entre o Poder Executivo e o Legislativo no Brasil.

O Poder Executivo brasileiro é institucionalmente forte. Em que pese o mesmo encontrar-se inserido num sistema em que os Poderes são formalmente separados e teoricamente equilibrados, sob o argumento de que este arranjo institucional é necessário à própria sobrevivência do sistema político, o que sobressai é que o Poder Executivo goza de variados e fortes privilégios frente aos outros Poderes instituídos.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, concedeu ao mesmo, atributos exclusivos de proposição de alterações no *status quo* legal de matérias seminais, relativas à condução política do país, tais como: orçamento, taxaço e burocracia administrativa, ressaltando-se ainda, que mesmo sem poderes exclusivos, o Chefe do Executivo, não se encontra inteiramente impedido de iniciar legislação em assuntos relativos a outras alçadas, tendo em vista a prerrogativa da *ação concorrente* da qual também usufrui, além das

vantagens proporcionadas pela edição de *medidas provisórias, em casos de urgência e relevância*.

Dados mencionados em Figueiredo e Limongi (1999), que corroboram a afirmativa de que o Executivo Brasileiro não é apenas o principal legislador *de jure*, sendo também o principal *de facto*, apontam para a comprovação de que desde a promulgação da Carta Magna em vigor, as taxas de sucesso do Executivo frente ao Legislativo, ou seja, a proporção de aprovação dos projetos enviados à votação mantém-se sobre excelentes índices, que atingem percentuais consideráveis, variando entre 80 e 90% de aceitação. O que leva a crer que as rejeições dos projetos iniciados no âmbito Executivo por parte do legislativo são bastante raras.

Curiosamente, os próprios autores também ressaltam que tal predominância de ações legislativas por parte do Poder Executivo brasileiro, em geral, não se diferencia muito dos níveis verificados em países parlamentaristas, no que se supõe como necessário entender que o Legislativo Brasileiro não padece de alguma atrofia ou insuficiência.

Como é usual na literatura comparada, os Estados Unidos e a Inglaterra são tomados como casos paradigmáticos, respectivamente, de presidencialismo e parlamentarismo. [...] esta associação entre modelos de legislativo e formas de governo é indevida. Pior: carrega consigo inúmeras expectativas e preconceitos que por muito tempo enviesaram as análises. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 43)

Tais observações, em verdade, se voltam a um *novo caminho* que enseja análises mais acuradas sobre a qualidade e a efetividade das relações estratégicas que se estabelecem em meio ao contexto em tela, a fim de que se descortine como o Executivo obtém a efetiva cooperação entre os membros do Legislativo.

No que tange a isso, Santos (2004) assinala que *o ponto de partida de toda análise legislativa é o conceito de presidencialismo de coalizão*, tendo em vista que um sistema de representação proporcional de lista aberta resulta em um parlamento bastante fragmentado e de múltiplas posições, o que necessariamente, exige do chefe do Executivo, além de disposição para negociação, meticolosas habilidades na alocação de recursos de poder e na

distribuição de pastas ministeriais, no intuito de adquirir o apoio necessário à implementação de sua agenda governamental.

De maneira geral, a base de sustentação de um governo é formada por partidos que recebem pastas ministeriais ou benefícios específicos. Logo, não existiriam diferenças substanciais entre os sistemas presidencialistas e parlamentaristas no que tange o tratamento dado à seara legislativa.

Recebendo as pastas ministeriais, os partidos, então, passam a partilhar, ainda que, provisoriamente, os anseios do governo de ocasião, devendo apoiá-lo em políticas e empreendimentos específicos.

Nestes termos, a centralização do processo decisório no interior do Legislativo, juntamente com os poderes legislativos atribuídos legalmente ao Executivo, pode ser visualizada como um híbrido de formas absolutamente independentes que, no entanto, precisam se combinar.

Os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a organização centralizada do Legislativo, permitem a ação concertada do Executivo e dos líderes partidários que pertencem à coalizão de governo. Isto porque os poderes de agenda, nos dois sentidos apontados por Cox (2000), ou seja, “o poder de colocar e tirar projetos de lei da agenda do plenário” e o “poder de proteger estes projetos de emendas” são controlados pelo Executivo, através dos líderes partidários. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 54)

Verificado sob este prisma, percebe-se que o modelo legislativo brasileiro, em detrimento de algumas semelhanças, possui características elementares que o fazem divergir em funcionamento e organização de tipologias e modelos tradicionais, como os clássicos modelos legislativos da Inglaterra e dos EUA.

Constatado o fato de que o Poder Executivo no Brasil raramente tem suas propostas rejeitadas pelo Legislativo, uma boa explicação para tal fenômeno pode ser modelada por meio da importância dada a um quesito específico: o fato da organização interna da pauta dos trabalhos legislativos ser basicamente centralizada nas ações das *Mesas Diretoras* e dos *Colégios de Líderes*, que integram formalmente a estrutura das duas Casas do Congresso e vinculam diretamente os interesses político-partidários do governante eleito e ao exercício das atividades legislativas a serem desenvolvidas.

Para a definição das pautas, por exemplo, as assinaturas de todos os líderes são contabilizadas de acordo com o tamanho de suas bancadas e nesse ponto, a melhor atuação dos líderes de governo nas duas Casas Legislativas conta significativamente, pois, conforme já comprovado, o percentual de deputados que votam de acordo com a orientação de seus líderes é sempre alto.

Outro ponto a ser ressaltado é o fato da centralização do processo decisório no íterim dos trabalhos do Poder Legislativo do Brasil ainda se expressar em grande parte no respaldo dado às decisões plenárias.

Esta situação, segundo *comparativistas*, por si só, já diferencia sensivelmente o Congresso Brasileiro do Norte-Americano, visto que naquele país o *Sistema de Comissões* sempre se configurou como um sistema privilegiado de decisões e como pólo estruturador das atividades e deliberações dadas pelos comitês multipartidários, que senão terminativas, exaram decisões que serão majoritariamente apoiadas em plenário, ao contrário do Brasil, que constantemente, se inclina ao comportamento *de retirar os projetos do trâmite usual das Comissões, através de requerimentos de urgência, para a votação plenária, alinhavada entre partidos que integram a coalizão do governo e de acordo com interesses de ocasião*. O que demonstra de maneira indubitável, a baixa autonomia de poder das comissões legislativas brasileiras.

De um lado, uma tendência à valorização das comissões e de seus trabalhos. De outro, uma clara centralização dos trabalhos legislativos, tomada a partir de uma agenda decisória acordada por líderes partidários. A questão era saber, qual destas tendências prevaleceu?. A resposta foi clara: a centralização dos trabalhos prevaleceu em detrimento do desenvolvimento das comissões como instâncias decisórias dotadas de maior autonomia. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 50)

Neste contexto, é claramente perceptível a importância que os Líderes de Partidos possuem com relação ao cumprimento da agenda estipulada pelo Executivo e com isso, menções teóricas mais acuradas vêm à baila, com vistas

a explicar o questionamento pontual já expresso, a maneira com que o Executivo consegue o apoio estratégico do Legislativo.

Segundo Figueiredo e Limongi (1999) as explicações usuais dadas para o recebimento de apoio necessário em governos parlamentaristas, como o controle da agenda legislativa por parte do Executivo e à manutenção da disciplina dos partidos consiste em ações que podem ser facilmente ser integradas ao modelo presidencialista vigente no Brasil.

Estudos comparativos de Amorim Neto (1998) e Dééza (1997) mostram que presidentes formam coalizões. Mais recentemente, Cheibub, Przerworski e Saiegh (2002) mostraram que o principal modelo para explicar a formação de governos sob parlamentarismo, o proposto por Austen-Smith e Banks (1988) pode ser adaptado ao presidencialismo sem maiores problemas. (LIMONGI, 2005, p. 17)

Com referência às estratégias destinadas à consolidação do apoio do Legislativo por parte da ação do Executivo, dois meios de observação merecem destaque: de início, a verificação da forma como se estruturam as coalizões partidárias, o que de antemão, já teria o poder de evidenciar o segundo, ou seja, a observação da forma como se dá, caso a caso, a constituição das maiorias plenárias.

Em princípio, tais níveis de entrosamento poderiam ser facilmente explicados por meio da simples mensuração entre a ideologia do governo de ocasião e as características e inclinações partidárias, o que consistiria, basicamente, numa junção entre *coesão* e *disciplina*.

No que tange a isso, entretanto, Limongi e Figueiredo (2002) afirmam que, empiricamente, não existem meios completamente seguros de se distinguir a chamada *coesão*, da *disciplina partidária*.

Porém, num entendimento didático-conceitual, a *coesão* seria uma função das preferências parlamentares, com relação ao que o governo visa aprovar, enquanto, a *disciplina partidária* derivaria da ação efetiva das lideranças partidárias em prol da manutenção da coalizão a que se encontram vinculadas.

De qualquer forma, o que importa saber, na verdade, é se os níveis de fidelidade obtidos através dessas coalizões seriam suficientes ou não para garantir ao Executivo que suas propostas serão efetivamente aprovadas.

A forma mais simplificada de avaliar este apoio, por meio do funcionamento das Casas Legislativas, advém da observação sobre como as lideranças partidárias tratam determinado assunto de interesse do governo no plenário, ou seja, se estes, antes das votações, orientam como seus membros deverão proceder e se existem impedimentos efetivos para este apoio.

Neste sentido é possível compreender que o *Plenário* pode apresentar-se como uma instituição altamente previsível, caso o presidente possua o apoio de uma coalizão forte. Nesta situação, *o Executivo raramente será derrotado, contam-se nos dedos da mão as derrotas presidenciais em votações nominais* (Figueiredo e Limongi, 2002).

Porém, na visão de Amorim Neto e Tafner (2002), ainda que contestada a tese sobre a existência de duas agendas distintas entre o Legislativo e o Executivo, observa-se que o presidencialismo enseja, primordialmente, muitas relações de delegação e estas, por definição, são relações hierárquicas.

Com esta afirmativa, os autores supramencionados avaliam o presidencialismo de forma mais rebuscada, perpassando pelas implicações e os custos da ação estratégica, observados por intermédio da chamada *Teoria das Delegações*, de onde também insurge um novo mecanismo de avaliação e controle a ser mencionado, ainda que somente através de breves menções, os *alarmes de incêndio* ou *fire alarms*.

2.1.1. A Teoria das Delegações.

Baseados num conceito industrial introduzido na Ciência Política por Jensen e Meckling (1976); alguns autores, dentre eles Kiewiet e McCubbins (1992); Milgron e Roberts (1992) citados por Amorim Neto e Tafner (2002) lançaram mão do conceito *principal-agent model*, ou melhor, do *modelo mandante-agente*, com vistas a esclarecer alguns pontos relativos ao controle

hierárquico estabelecido em meio as Casas Legislativas, definindo com isso, formas de agenciamento (ou *delegação*) que se estabelecem entre o Executivo e os membros do Poder Legislativo.

O modelo mandante-agente é um instrumento analítico extremamente apropriado para o estudo de processos delegatórios na política, porque visa esclarecer questões de controle hierárquico em contexto de assimetria de informações e conflitos de interesses (Moe, 1984). Segundo este autor, “o modelo mandante-agente é a expressão analítica da relação de agenciamento, na qual uma parte, o mandante, entra em um acordo contratual com a outra parte, o agente, na expectativa de que este, subseqüentemente, escolherá ações que produzam o resultado desejado pelo mandante”. (AMORIM NETO e TAFNER, 2002, p. 09)

A *assimetria de informações* resulta do fato de que o mandante antecipa interações mitigam as ações do agente, configurando-se assim, o *agir estratégico* de um poder por sobre o outro, o que necessariamente ocasiona constantes conflitos de interesses.

Tais conflitos acabam por gerar prejuízos que os autores intitulam de *perdas de agenciamento*, quais sejam: as perdas decorrentes das ações contrárias aos interesses do mandante e as perdas resultantes dos esforços envidados por esse mandante para controlar as ações do agente.

Estas *perdas* podem evoluir a ponto dos ganhos auferidos com a delegação tornarem-se menores do que aqueles que os mandantes obteriam, caso não houvessem contratado o agente. Dessa maneira, a *delegação* acaba por transformar-se em *abdicação*.

Com relação a isso, Kiewiet e McCubbins (1992 *apud* Amorim Neto e Tafner, 2002) predizem que existem técnicas específicas para a superação e/ou mitigação de perdas, podendo haver, além do estabelecimento de contratos e de mecanismos de seleção, a implementação de mecanismos de monitoramento e ainda, controles institucionais por parte do mandante.

Em conveniência com essa premissa, Amorim e Tafner (2002) apontam como uma boa alternativa, a implementação de um mecanismo específico de monitoramento, onde uma terceira parte, incluída na relação mandante-agente,

tenderia a funcionar como um tipo de *alarme de incêndio* frente a possíveis crises que se apresentam.

2.1.2. Sobre os Alarmes de Incêndio.

Genericamente os chamados *fire alarms* (alarmes de incêndio), são entendidos como mecanismos de monitoramento, especificamente movidos por circunstâncias conflituosas ou complexas, que têm o poder de gerar, sob uma perspectiva imediatista, um sistema de regras e procedimentos a serem tomados no caso de crises.

A fim de evitar ações e informações ocultas, os mandantes freqüentemente estabelecem procedimentos para se inteirarem das atividades dos agentes. Dessa forma, os mandantes podem acionar uma terceira parte no intuito de fazê-la atuar como se fosse um alarme de incêndio. Na medida em que a terceira parte tem incentivos para observar e influenciar nas ações do agente, sua participação na relação mandante-agente pode se tornar um mecanismo de controle menos custoso e mais confiável do que o policiamento ostensivo e a investigação direta do agente. (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991 e MCCUBBINS E SCHWARTZ, 1987 *apud* AMORIM NETO e TAFNER, 2002, p.11)

No que tange especificamente o modelo presidencialista brasileiro, sabe-se que o eleitor consegue apenas visualizar e investir de autoridade três agentes específicos, que conforme a sua perspectiva, serão capazes de fazer valer todos os seus interesses: o Presidente, o Senado e a Câmara dos Deputados. Todavia, em meio à ação destes três agentes, desenvolvem-se múltiplas espécies de delegações.

Doutrinariamente, tais *delegações* podem ser entendidas como *formais*, exemplificando-se a possibilidade constitucional do chefe do Executivo editar leis delegadas ou medidas provisórias e *informais*, como no caso da escolha de membros que integrarão o gabinete, os líderes de governo e as próprias Comissões.

Em função da complexidade de tais relações constata-se que delas também decorrem custos para o governo, incluindo-se nesta situação, riscos de paralisia decisória e de instabilidade.

Com efeito, relativo às delegações formais atribuídas ao Executivo, duas questões, em particular, são causadoras de acirradas disputas doutrinárias entre os estudiosos do Poder Legislativo: o restrito poder de ação dos parlamentares sobre os orçamentos e a edição de medidas provisórias.

2.1.3. Do Restrito Poder de Ação Parlamentar sobre os Orçamentos.

Muito importante é a menção a ser feita sobre as restrições impostas aos parlamentares, no que se refere à participação dos mesmos no processo orçamentário brasileiro. As prerrogativas orçamentárias do Congresso brasileiro são bastante modestas, frente ao poder que as Casas Legislativas de outros países possuem, principalmente, no que se refere à alocação de recursos.

No Brasil o processo orçamentário não nasce em meio a um processo de apropriação de recursos governamentais que conte, efetivamente, com a participação ativa dos parlamentares, muito menos da sociedade civil organizada, para a destinação dos mesmos.

O Plano Plurianual (PP), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que contêm as receitas e as despesas anuais da União, são projetos que se originam no Executivo, o que faz com que o Congresso Nacional e outras Casas Legislativas detenham somente o poder de veto e ainda assim, de forma circunscrita, podendo apenas emendar proposições de gastos com investimentos, desde que respeitados os tetos estipulados e os valores definidos para Programas pelo próprio Governo, o que reduz consideravelmente a capacidade dos parlamentares em desenhar políticas públicas voltadas ao efetivo atendimento de anseios coletivos.

Embora estudos apontem as emendas orçamentárias como um instrumento de atendimento de clientela, o somatório de emendas orçamentárias apresentadas não chega a 5% do total do orçamento e muitas nem chegam a ser executadas. (AMES, 2002; SAMUELS, 2002; PEREIRA e RENNÓ, 2003 *apud* LIMONGI e FIGUEIREDO, 2001).

As peças orçamentárias, portanto, são instrumentos eminentemente autorizativos, que fornecem ao Chefe do Executivo a discricionariedade de realizar o orçamento da forma como foi elaborado ou contingenciá-lo, como bem entender, sem necessitar, portanto, da aprovação do Poder Legislativo.

Tal situação, entretanto, tem sido relativamente mitigada por alterações pontuais feitas na Carta Constitucional no decorrer dos anos de sua vigência. Contudo, na visão de estudiosos do assunto, ainda que o poder de veto dos parlamentares venha sendo relativamente incrementado no decorrer dos últimos anos, ele ainda não é suficientemente satisfatório para dar ao Legislativo o poder de concorrer com o Executivo na alocação dos gastos governamentais, o que de certa forma, desequilibra o poder decisório de um em relação ao outro, restringindo maiores possibilidades de ação.

2.1.4. Do Controverso Entendimento sobre a Edição de Medidas Provisórias.

Ao longo de seus 12 parágrafos, o art. 62 da Constituição em vigor, trata da prerrogativa do Executivo em editar medidas provisórias, com força de lei, em casos de relevância e urgência. Tal determinação, durante algum tempo, foi erroneamente entendida como uma mera usurpação de direitos do legislador em favor do Poder Executivo.

Diante de um rito sem maiores complexidades, as medidas provisórias após serem editadas pelo Poder Executivo, ganham imediata força de lei, sendo submetidas à imediata apreciação ao Congresso, perdendo sua validade, caso não sejam explicitamente aprovadas dentro de um prazo de 30 dias, conforme predizia o art. 62 da Constituição Federal de 1988.

Este mesmo artigo, entretanto, manteve-se, por algum tempo, silente no que dizia respeito à possibilidade de reedição desse instrumento,

aparentemente facilitador da governabilidade; fato que deu margens a interpretação no mínimo confusas.

A verificação de um alto número de MPs reeditadas logo foi utilizada para também se concluir que o Executivo recorria indiscriminadamente ao *poder de decreto*, a fim de legislar sobre matérias corriqueiras e ordinárias, o que, segundo estudiosos, confrontava a posição reservada ao Legislativo, no que se refere à iniciativa da criação de leis, negando assim o princípio constitucional da separação de Poderes, o que atingiria de forma drástica a ordem democrática.

Tal situação, entretanto, foi relativamente revertida com a edição da Emenda Constitucional nº 32/01, que estipulou, dentre muitas alterações no art. 62, a possibilidade de uma única reedição e o prazo de validade de 60 dias para que as MPs pudessem ser aprovadas.

Outro problema constantemente apontado sobre uso indiscriminado de MPs referia-se ao fato da expressão *urgência e relevância* mencionada no texto constitucional não detalhar especificamente em quais situações o uso da mesma poderia ser autorizado, o que certamente deu margens a alguns abusos por parte do Poder Executivo.

Neste viés, a explicação mais corriqueira para o uso constante de medidas provisórias, pautava-se no fato de que as mesmas destinavam-se somente a facilitar a jornada de Presidentes carentes de apoio no Congresso, pois com a possibilidade de criar leis, sem a interferência ou prévia manifestação do Congresso, os mesmos seriam capazes de impor sua vontade “governando sozinhos”.

Contudo, pesquisas que sobrevieram após os primeiros anos da década de 90, demonstraram a despeito desta ideia, que as MPs não permitiam, na verdade, que o Executivo governasse sem o apoio efetivo de uma maioria parlamentar, sendo curiosamente mais utilizadas por presidentes que detinham fortes bancadas aliadas como foi o caso de FHC.

As vantagens obtidas pelo Executivo ao recorrer à edição de um decreto *vis-à-vis* à proposição de um projeto de lei ordinário são menores do que aparentam [...] Como mostrado acima, o fato é que todos os presidentes recorreram com freqüência às MPs. Collor foi o único a não fazê-lo. Na realidade, ao contrário do folclore, Collor foi o que menos o fez. Presidentes com sólido suporte de uma coalizão majoritária recorreram com freqüência à edição de MPs. Esta é manifestamente o caso do primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja base de apoio garantia a implementação de amplas reformas no texto constitucional, incluindo a emenda que permitiu sua própria reeleição. (LIMONGI, 2001, p. 11)

Desta constatação emergiram, então, novas formulações que buscavam compreender o fato de alguns presidentes, com suporte efetivo para aprovar suas proposições legislativas, recorrerem freqüentemente à edição e à reedição de Medidas Provisórias.

Amorim Neto e Tafner (2002) demonstraram que a ação de edição e de reedição de medidas provisórias não derivava de relações estabelecidas entre parlamentares e governo (*tipos de coalizão*) e sim, da busca por contrabalançar as possíveis *perdas de agência*.

Em meio a esta breve explicação sobre como se efetivam estrategicamente algumas importantes ações do Legislativo, com relação aos objetivos advindos do Executivo, passaremos agora a análise da estrutura e características elementares do Poder Legislativo no Brasil, asseverando, tal como Figueiredo e Limongi (2004), não existirem razões para definir o mesmo como um modelo deturpado ou inferior.

2.2. Do Poder Legislativo no Brasil: Estrutura e Características Elementares.

A mais simples análise do Poder Legislativo, realizada sob a ótica legal, que o designa como órgão integrante da composição tripartite de poder no Estado Brasileiro, em comento com as análises de consagrados constitucionalistas, possui o condão de distinguir em importância este Órgão,

dado o elevado número de responsabilidades que lhes são inerentes e que revelam interessantes particularidades do mesmo.

Primordialmente, ressalta-se que no Poder Legislativo do Brasil vigoram dois tipos de sistema funcionais: o tipo *Bicameral* e o tipo *Unicameral*.

Na esfera federativa o Poder Legislativo é composto por duas Casas Legislativas distintas: a *Câmara dos Deputados* e o *Senado Federal*, a primeira composta pelos *representantes do povo* e a segunda pelos *representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal*, em acordo com a redação do Art. 44 da CF/88:

(CF/88) Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para fins didáticos, é possível ressaltar também, que as regras e determinações que perfazem o Poder Legislativo na esfera Federal podem ser estudadas, tanto pela perspectiva *unicameral*, privilegiando-se o funcionamento de uma única Casa, quanto pelo viés *bicameral*, tendo em vista a composição conjunta das duas Casas que formam o Congresso Nacional.

De outro lado, o Poder Legislativo apresenta-se sob a forma *Unicameral*, ou seja, composto somente de uma única Casa Legislativa, quando inserido nas esferas Estaduais e Municipais, incluindo-se neste rol os limites do Distrito Federal e dos Territórios.

Neste sentido, tem-se que as Assembléias, órgãos máximos do Poder Legislativo Estadual e as Câmaras de Vereadores, do Poder Municipal, são compostas, exclusivamente, de *representantes do povo*.

(CF/88) Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze.

(CF/88) Art 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que as promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos. [...] IV -

Para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: [...]

(CF/88) Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(CF/88) Art. 33. A Lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios. [...] § 3º - Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá Órgãos Judiciários de Primeira e Segunda Instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa.

Na concepção de Lijphart (1984, *apud* Melo e Anastasia, 2004) o sistema bicameral (*federal*) pode ser analisado via características que levam à conclusão sobre a quantificação de seus níveis de *simetria* ou *assimetria*.

Isso quer dizer que em *condição simétrica* existe uma distribuição equilibrada de poder entre as duas Casas, ainda que nem sempre sejam conferidas a elas, as mesmas atribuições ou poderes. Enquanto que, em *condição assimétrica*, estes níveis de poder podem apresentar-se como bastante desequilibrados entre as Câmaras.

No Brasil, embora existam dispositivos legais destinados a diferenciar os direitos e atividades exercidas em cada uma das Casas Federais, como a autorização para a instauração de processos contra autoridades públicas que cabe exclusivamente à Câmara dos Deputados, além do julgamento das mesmas, atividade privativa do Senado Federal, tem-se que, fundamentalmente, a estrutura bicameral em vigor é *simétrica*.

Questões relacionadas com a iniciativa legal de projetos, a convocação de plebiscitos, referendos ou consultas populares, além de atribuições vinculadas à revisão de matérias, ao exame ou veto presidencial, são atividades relativamente equilibradas entre ambas as Casas, algumas exigindo, até mesmo, deliberação conjunta.

O funcionamento do Poder Legislativo, no âmbito Federal, acontece normalmente, através da atuação de ambas as Casas,

separadamente, quando as matérias devem transitar de uma Casa à outra. [...] Há diversos assuntos, no entanto, que exigem que ambas as Casas atuem ao mesmo tempo, de forma conjunta, por intermédio do *Congresso Nacional*. (FERRAZ, 2006, p. 294)

Apesar dessa efetiva distinção, quanto à estruturação legislativa no âmbito das esferas em que se encontram alocadas, todas as Casas Legislativas, entretanto, são detentoras dos mesmos elementos e órgãos funcionais, voltados à organização de suas funções *típicas* e *atípicas*¹⁰, quais sejam: a *Mesa Diretora*, o *Plenário de Deliberação Majoritária* e um rol de *Comissões Especializadas*.

De maneira simplificada, é possível explicar que a *Mesa Diretora* constitui-se num órgão interno responsável pela direção, tanto dos trabalhos legislativos, quanto dos serviços administrativos da própria Casa.

Formadas exclusivamente por parlamentares-membros, as *Mesas Diretoras* mantêm uma composição dependente das normas regimentais de cada uma das Casas Legislativas nas quais se encontram inseridas, assegurando-se, o tanto quanto for possível, a proporcionalidade da representação partidária.

Os membros das *Mesas Diretoras* cumprem mandato de dois anos consecutivos, o que enseja, dentro de uma *legislatura*¹¹, a composição de duas mesas distintas no período.

Ao término deste mandato especial, o deputado ou senador que integrou a *Mesa Diretora*, pode continuar seu mandato parlamentar, sem que haja maiores restrições legais, desde que, obviamente, ainda lhe reste tempo hábil para isso.

O *Plenário*, como órgão de convergência de toda gama de opiniões e discussões entre os integrantes do Legislativo, apresenta-se, tradicionalmente, como o órgão mais significativo Poder Legislativo.

¹⁰ *Típicas de legislar e fiscalizar e atípicas de administrar e julgar*. (FERRAZ, 2006, p. 293)

¹¹ Período de quatro anos, durante o qual, as autoridades Executivas, bem como as Assembléias Legislativas, exercem as funções para as quais foram eleitas.

Tal afirmativa encontra substrato na conotação histórica que o consagrou como *locus* simbólico de *representação do povo*, de forma que a compreensão sobre o funcionamento das Casas Legislativas, necessariamente, deve perpassar pela compreensão de seu funcionamento.

Ainda que todas as deliberações tomadas em Assembléias Legislativas sejam, notoriamente, entendidas como decisões que privilegiam o cumprimento do *princípio majoritário*, significando em última instância, que o que deve prevalecer é a *vontade da maioria*, nos dias atuais, em virtude da evolução das técnicas legislativas, é cada vez mais raro que tais deliberações coletivas, no sentido literal do termo, encontrem morada no *Plenário*.

Atualmente, o *Plenário* encontra-se cumprindo, praticamente, a função de órgão destinado a referendar decisões tomadas em outras instâncias. Nestes termos, portanto, é possível enfatizar que o órgão simbólico *Plenário*, com o decorrer do tempo, acabou por delegar seu poder deliberativo em favor da otimização e desempenho legislativo, mantendo unicamente a função de intervir e afirmar sua prerrogativa de poder, sempre que a maioria acreditar que a vontade soberana possa estar sendo contrariada.

Embora haja efetiva importância das atividades próprias exercidas nas instâncias já referenciadas, tem-se que os mais efetivos órgãos de deliberação existentes em meio aos parlamentos atuais são as chamadas *Comissões*.

A evidência, baseada em simples observações, mostra que as comissões com funções legislativas integram a estrutura organizacional da maioria dos parlamentos existente hoje. *Na Europa, o número médio de comissões permanentes varia entre dez e vinte por parlamento.* (Strom, 1999 *apud in* Lemos, 2005, p. 28).

As *Comissões*, cujo funcionamento será tratado com maior afincamento posteriormente, constituem, portanto, estruturas *colegiadas* que permitem que os parlamentares de uma Casa se dividam de maneira racionalizada, a fim de que possam discutir determinados temas com maior detalhamento, levando-se em consideração análises especializadas sobre a implementação e

repercussão das decisões coletivas a serem tomadas, proporcionando dessa maneira a otimização do processo legislativo.

2.3. O Processo Legislativo: Instrumentos, Mecanismos e Atividades.

No conceito elaborado pelo jurista José Afonso Silva (*apud in* Ferraz, 2010), o processo legislativo consiste num conjunto de atos legais de iniciativa, emenda e veto, realizados no âmbito dos órgãos legislativos, visando à elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, resoluções e decretos legislativos.

Previsto legalmente entre os arts. 59 e 69 da CF/88, o processo em tela, resumidamente, abrange a elaboração das leis em sentido próprio, políticas públicas, bem como das emendas destinadas à Carta Magna.

Do ponto de vista material, todos os atos praticados em meio a este contexto, são entendidos como atos significativamente capazes de inovar a ordem jurídica.

Contudo, existem especificações que não poderiam deixar de ser mencionadas neste trabalho e que por sinal, fornecem o substrato necessário para a delimitação de uma das variáveis inseridas no banco de dados formulado com vistas a obtenção conclusões que nortearam este trabalho dissertativo, alocando-se, portanto, de acordo com o quadro a seguir, os atos próprios do processo legislativo entre as seguintes categorias:

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS PRÓPRIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO.

TIPOS	CLASSIFICAÇÃO
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	ESPÉCIE NORMATIVA QUE PROPÕE ALTERAÇÕES NO TEXTO ORIGINAL DAS CONSTITUIÇÕES.

LEI COMPLEMENTAR	ESPÉCIE NORMATIVA, INSTITUÍDA PELO CONSTITUINTE ORIGINÁRIO, QUE POSSUI A FINALIDADE DE PROTEGER DETERMINADAS MATÉRIAS, DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL SOB RIGIDEZ LEGISLATIVA, EXIGINDO-SE, PORTANTO, <i>QUORUM</i> ESPECIAL PARA SUA CRIAÇÃO.
LEI DELEGADA	ESPÉCIE NORMATIVA ELABORADA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO, COM AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO, VEICULADA MEDIANTE RESOLUÇÃO E DENTRO DOS PRÓPRIOS LIMITES POR ELA TRAÇADOS.
LEI ORDINÁRIA	ESPÉCIE NORMATIVA QUE VEICULA, EM REGRA, NORMAS GERAIS E IMPESSOAIS.
DECRETO LEGISLATIVO	ESPÉCIE NORMATIVA QUE VEICULAM MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE TENHAM EFEITOS EXTERNOS.
RESOLUÇÃO	ATOS NORMATIVOS EXARADOS PELO CONGRESSO NACIONAL, SUAS CASAS E DEMAIS CASAS LEGISLATIVAS, QUE SE DESTINAM A REGULAR MATÉRIAS QUE POSSUAM, TANTO EFEITO INTERNO, COMO EXTERNO.
MEDIDA PROVISÓRIA	ATO NORMATIVO QUE POSSUI FORÇA DE LEI E VIGÊNCIA IMEDIATA, EDITADO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, EM CASOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA, SENDO SUBMETIDA À POSTERIOR AVALIAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

Em decorrência da demonstração dos atos normativos utilizados no âmbito do Poder Legislativo, importa ressaltar também, a existência de outros relevantes elementos destinados a condução, de maneira temporal, do processo em questão, que também possuem suporte constitucional, sendo estendidos por analogia às demais Casas Legislativas de nível estadual e municipal, guardando-se as respectivas distinções existentes entre cada uma delas.

No que se vincula a esta afirmativa, convém esclarecer, ainda que de maneira simplificada, que as chamadas *sessões legislativas* compreendem os períodos anuais destinados à organização do funcionamento das atividades desenvolvidas nas câmaras legislativas.

Logo, no decorrer de uma única *legislatura*, funcionam quatro *sessões legislativas*.

(CF/88) Art. 57 – O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro à 17 de julho e de 1º de agosto à 22 de dezembro.

§ 1º. As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

As *sessões conjuntas* mencionadas constantemente em meio às discussões sobre o processo legislativo nacional, nada mais são, que reuniões de caráter especial que congregam todos os membros componentes das duas Casas Legislativas Federais (Câmara dos Deputados e Senado Federal) a fim de inaugurar as *sessões legislativas*, discutir sobre o regimento e a criação de serviços comuns às duas Casas, receber os compromissos do Presidente e do Vice-Presidente, além de conhecer e deliberar sobre vetos.

§ 3º. Além do outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I – inaugurar a sessão legislativa;

II – elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas casas;

III – receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV – Conhecer do veto e sobre ele deliberar.

No que se refere às *sessões preparatórias*, cumpre destacar que estas constituem-se em atividades que precedem a inauguração dos trabalhos das Casas que compõem o Congresso Nacional, voltadas essencialmente a dar posse aos novos parlamentares, além de organizar a alocação dos membros componentes das Mesas Diretoras, através da realização de eleições, realizadas a cada dois anos.

§ 4º. Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada à recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 5º. A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

As tão afamadas *sessões extraordinárias* perfazem-se em reuniões plenárias que viabilizam a votação de proposições fora do horário destinado às *sessões ordinárias*, o que no Brasil corresponde ao intervalo de tempo compreendido entre as segundas e quintas-feiras, semanalmente.

§ 6º. A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

I – pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e Vice-Presidente da República;

II – pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros da casa, em casos de urgência ou de interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso, com a aprovação absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 7º. Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.

§ 8º. Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta de convocação.

Diante de tantas as conceituações estipuladas, destinadas à regência do *processo legislativo*, é possível que se façam as mais variadas ilações no sentido de considerar que o mesmo, apesar de aparentemente complexo, perfaz-se numa ação relativamente simples, levando a crer que um parlamentar, ao dominar a técnica legislativa, bem como as etapas que a compõe, poderia exercer com perfeição a atividade legislativa.

Supostamente, consistindo num insignificante obstáculo a ser transposto em busca da *excelência* na atuação parlamentar, esta *verdade* possui uma

incoerência latente, ao supor que para a sustentação de um patamar exemplar de qualificação no desempenho legislativo baste somente o conhecimento da técnica processual.

A questão maior deste assunto, portanto, se dimensiona para além da necessidade do conhecimento sobre a composição estrutural e sobre os mecanismos de funcionamento do Legislativo. A busca por compreender este Poder, em sua vasta amplitude, deve, evidentemente, perpassar pela análise de outra conflituosa vertente teórica: os tipos de comportamento que nele vigoram.

2.4. Caracterização Comportamental do Poder Legislativo Brasileiro: Perspectivas *Distributivistas e Informativas*.

É notório o fato de existir uma divergência elementar entre a ação de elaboração de normas e políticas públicas e a percepção que a maior parte dos cidadãos possui quanto à forma adequada de realizá-las.

As múltiplas preferências dos cidadãos, detectadas em meio ao espaço democrático, formalmente são solucionadas com a identificação de interesses e ideologias apresentadas pelos muitos partidos políticos existentes.

Contudo, num universo de crescente disputa, onde as atividades legislativas se vinculam cada vez mais aos interesses particulares dos parlamentares em fortalecerem-se politicamente, é cada vez mais difícil a distinção clara de tais interesses e ideologias, o que no atual panorama brasileiro, tem se fundido e confundido cada vez mais os cidadãos.

A heterogeneidade das preferências dos cidadãos aplica-se, também, à capacidade que os mesmos têm de perceberem a cadeia de causa e efeito presente em uma política. Arnold (1990) classifica isso de três maneiras diferentes: a percepção ordinária, cuja avaliação de causa e efeito reflete as próprias experiências de vida do cidadão, a percepção de amigos e às vezes, a percepção de especialistas no assunto tratado. (SILVA, 1999, p. 34)

O processo de seleção de uma boa política pública, bem como a propositura de leis ou emendas específicas, exige o cumprimento de etapas voltadas a uma efetiva seqüência de escolhas racionais. Em tal contexto, julga-se relevante a realização de ações voltadas à coleta de dados, a compreensão de condicionantes e ainda, a avaliação das *relações custo-benefício* que se estabelecem em meio à dinâmica parlamentar.

Na tentativa de entender melhor o universo que compõe as escolhas parlamentares, alguns estudiosos da Ciência Política, desenvolveram modelos descritivos e pressupostos comportamentais de representação política, visando o estabelecimento de padrões destinados à observação científica, partindo-se, evidentemente, do princípio de que existe no processo decisório, uma inclinação efetiva entre seus membros voltada à obtenção de ganhos individuais e em virtude disso, regras e estratégias de atuação características são adotadas.

Com base na contemporânea visão neo-institucionalista, aplicada aos estudos legislativos, foi possível subdividir esta questão comportamental em dois grandes grupos: aqueles que não vêem grande relevância na atuação dos partidos e aqueles que os consideram peças-chave do processo decisório democrático.

Segundo Santos (2004), no que se refere à corrente que não identifica sumária importância na atuação dos partidos, tem-se que a mesma ainda acabou por evidenciar a subdivisão em mais outras duas novas correntes de entendimento: uma que prioriza a chamada *concepção distributivista* e outra, a *concepção informacional*.

A *concepção distributivista*, segundo Krehbiel (2001), é uma tendência comportamental que enfatiza uma faceta da relação política, onde se estabelecem escolhas associadas a prospectos de ganhos visíveis e em curto prazo.

Logo, considerando o cerne deste movimento, o que se instala em meio à atividade legislativa, é sempre o conflito sobre *quem ganhará às custas de quem?*

Conforme o entendimento majoritário, o objetivo essencial a ser cumprido por todo parlamentar vincula-se, especificamente, à necessidade do mesmo criar e manter as bases de sua própria *reeleição*.

Portanto, o grande desafio existente por trás da elaboração de políticas públicas criteriosas e eficientes, pauta-se estrategicamente, nos benefícios eleitorais que por ela podem ser gerados, visto que todos os esforços despendidos deverão voltar-se à continuidade destes mandatos eletivos.

Ocorre, porém, que num movimento de *mão única*, ou seja, diante de um direcionamento exclusivo à reeleição, a qualidade das decisões e o desempenho das funções essenciais deste atores vêm sendo consideravelmente afetada. Em particular, no que se refere à atuação de deputados inseridos na esfera estadual, conforme poderá ser visto mais detalhadamente, no capítulo onde serão expostos os resultados da pesquisa realizada.

As implicações empíricas relacionadas com o funcionamento de um legislativo predominantemente *distributivista* derivam da melhor combinação entre o maior número de benefícios políticos obtidos com a menor dispersão de custos, no que a doutrina denomina de ações de *clientelismo ou paroquialismo*.

Sob este parâmetro comportamental, Mayhew (1974) afirma que os legisladores *envolvem-se em diversas relações de troca*, na medida em exercem suas atividades, *a fim de garantir a apropriação do maior número de benefícios possíveis, para, posteriormente, ser distribuído entre suas constituences*. Contudo, este importante autor, analisando a *performance* dos parlamentares norte-americanos, frente às dimensões do voto distrital¹², associou de maneira interessante, a ideia do desempenho parlamentar

¹² O voto distrital é entendido pela mídia e também, nos meios políticos brasileiros, como sinônimo de sistema eleitoral de votação majoritária. Em suma, constitui-se num sistema em que cada membro do parlamento é eleito individualmente nos limites geográficos de um distrito por maioria de votos (maioria simples, no caso dos EUA e Reino Unido ou absoluta, no caso da França, por exemplo). Para tanto, o país é dividido em determinado número de distritos eleitorais, normalmente com população semelhante entre si, cada qual elegendo um dos políticos que comporão o parlamento. Este sistema eleitoral se contrasta com o do voto proporcional, no qual a votação é feita para eleger múltiplos parlamentares proporcionalmente ao número total de votos recebidos por um partido (lista do partido) ou por candidatos individualmente. (grifo meu)

meramente simbólico ao parâmetro distributivista, quando menciona que, ainda que determinada ação não signifique uma *relação de troca* especificamente voltada a um *ganho real*, ainda assim, ela pode significar um *ganho*, quando os *parlamentares simplesmente comunicam que estão fazendo algo em favor de seus eleitores*.

Sendo este tipo de comunicação proveniente de três tipos próprios de comportamento: a propaganda (*adversiting*); o pedido de crédito (*credit claim*) e a tomada de posição (*position taking*).

No que se refere à *propaganda*, sabe-se que ela pouco revela das preferências políticas dos parlamentares, sendo destinada predominantemente, à divulgação de sua imagem, via aparições públicas ou através de relatórios e cartas sobre suas realizações.

O *pedido de crédito* já enseja um resultado mais efetivo, no que se refere à demonstração de contribuição do político na condução governamental e na obtenção de recursos que possam (supostamente) beneficiar sua clientela. Ainda que Mayhew observe também, haver atividades de *credit claim* que não se restringem a *benefícios particularizados*, podendo gerar *benefícios difusos*, desde que o cálculo político aponte para a conversão destes em outra forma de ganho.

Quanto à *tomada de posição*, verifica-se que o parlamentar, antes de tudo, que *demonstrar sua adesão à determinada questão pública de grande expressividade no meio social ou político*. Todavia, este tipo de comunicação, constitui-se numa atitude deveras arriscada, podendo converter-se, posteriormente, num empecilho, caso o parlamentar queira ou tenha que vincular-se à outra causa. Logo, esta seria uma manobra pouco utilizada.

A título de curiosidade, ressalta-se que ao estudar a relação funcional existente entre o Congresso e a Burocracia Administrativa Norte-Americana, focado no comportamento de seus membros, Morris Fiorina (1977), instituiu uma premissa chamada de *abdicação de poder voluntária*, quando observou que ao invés de fazer leis que regulassem determinada matéria, os legisladores procuraram criar agências específicas com a pretensão de evitar riscos

provenientes da elaboração de políticas, que porventura pudessem desagradar o grande público e, em consequência disso, seus eleitores.

Observando o fato de a produção legislativa poder ser amplamente contaminada e desgastada pelo vínculo meramente *eleitoreiro*, o que destrói as boas possibilidades de sucesso estatal, via atuação parlamentar, a *missão* das Casas Legislativas alicerçada, sobretudo, na função de *garantir que a população seja assistida em seus anseios e necessidades coletivas mais importantes, através de decisões coerentes e eficazes*, converte-se em pura *distribuição de regalias*, voltada apenas ao cumprimento das demandas particulares de seus membros.

De cunho mais organizacional e contemporâneo, a chamada *concepção informacional* veio a público também no início da década de 90. Segundo Santos (2004) a tese em questão alicerçou-se na ênfase dada a dois postulados que haviam sido abandonados no decorrer dos estudos sobre a *Teoria Distributivista*: o postulado da *maioria* e o postulado da *incerteza*.

Como pode se perceber de imediato, o primeiro postulado (*da maioria*) ancorava-se na afirmativa de que todas as decisões legislativas, tomadas em plenário, não refletiam, efetivamente, a *vontade majoritária dos representados*.

Por outro lado, o segundo postulado (*da incerteza*), revelava que os legisladores decidiam de fato, sem conhecer com certeza, nem sob margens de segurança efetiva, os resultados e as implicações que poderiam ser geradas através das leis e políticas que aprovavam.

Em virtude dessas duas observações, as maiores preocupações que as instituições que compõem o Poder Legislativo deveriam ter, versariam sobre sua capacidade de organizar uma estrutura que visasse garantir que as decisões tomadas expressassem com maior segurança e transparência a *vontade soberana dos representados* e; ainda, sobre a disponibilização e uso do maior número possível de informações sobre os assuntos ali tratados, a fim de assegurar a otimização máxima das políticas e leis aprovadas, reduzindo-se os riscos e as barganhas.

Na chamada *concepção Informacional*, o Congresso, bem como os parlamentos estaduais e municipais, além de serem organizados em estruturas descentralizadas, voltadas a garantir a produção do maior número possível de informações, que subsidiam a escolha da maioria, deve, necessariamente, servir à *especialização* de seus membros, criando nichos de *expertise* no processo legislativo.

Nesse quesito, é importante que se destaque o fato de que as análises tradicionais sobre o Congresso Brasileiro sempre enfatizaram a predominância de um *comportamento distributivista* entre os legisladores, decorrente não só de um sistema de incentivos eleitorais personalizados, mas da grande influência do Poder Executivo na seara legislativa.

Quanto à primeira linha de argumentação, é importante que se deixe claro, o fato de haver consenso sobre a ausência de incentivos institucionais voltados à aquisição, distribuição ou troca de informações no interior das casas legislativas do país, principalmente, quando se constata a falta de incentivos para a formação de *especialistas em políticas públicas*, num plano endógeno.

Nesse sentido, sob a visão de Santos (2004), dois pontos de discussão específicos devem ser destacados: O primeiro diz respeito ao fato dos líderes de partidos possuírem fortes prerrogativas sobre a organização das atividades legislativas, o que possibilita, até mesmo, o esvaziamento de poder das *comissões temáticas*, atualmente, consideradas os reais *locus* decisórios dos ambientes legislativos.

Em seguida, tem-se que não há um *sistema de senioridade* efetivo, como em outros países, o que significa não haver incentivo à formação gradual de carreiras legislativas, o que segundo estudiosos, provoca a supervalorização das carreiras executivas, desenvolvendo com isso, a vontade do parlamentar se direcionar apenas para o alcance de cargos no Poder Executivo, o que, efetivamente, inviabiliza as boas chances de se desenvolver uma carreira parlamentar propriamente dita.

Destacando-se, portanto, que o Poder Legislativo no Brasil ainda padece de grande deficiência informacional, não sendo capaz nem mesmo de gerar maiores incentivos para uma produção de dados sistematizados, panorama

que é agravado com a constatação de que seus parlamentares, na verdade, lidam com tal deficiência, apenas através da busca pela nomeação para cargos de ministério ou funções estratégicas do governo, com a finalidade de deter o *controle formal de informações*, num movimento que se convencionou chamar de *expertise da burocracia*, tem-se que as próprias *comissões permanentes*, elementos típicos das *políticas informacionais*, quase sempre não desenvolvem com rigor e efetividade suas atividades, detectando-se sobre estas a presença permanente da influência de outros fatores.

2.5. Sobre a atuação das Comissões do Poder Legislativo.

(CF/88) Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

Derivada da fusão latina entre *commissio* e *commitere*, a palavra *comissão*, estrutura-se mediante dois sentidos distintos, que a propósito, deveriam tornar-se pilares do desempenho dos trabalhos realizados por estes grupos no âmbito das Casas Legislativas.

O primeiro sentido, derivado de *comissio*, expressa a *ação de unir pessoas frente determinada missão*. Complementando esta premissa, tem-se o segundo sentido, derivado de *commitere*, revela-se como *ação de confiar*, ou seja, sob a perspectiva de cooperação mútua para o melhor desenvolvimento dos trabalhos.

Sob um viés formalístico, a palavra *Comissão* é utilizada para indicar o exercício coletivo de atribuições e/ou funções, em caráter de interinidade, sem que se retirem, entretanto, os direitos ou prerrogativas individuais de seus membros.

Nos parlamentos contemporâneos, essas *formações colegiadas* possuem denominações e atribuições definidas por intermédio dos Regimentos Internos, que também são responsáveis pela definição de suas finalidades.

Como propósitos essenciais das mesmas, ressaltam-se as atividades de apreciação e discussão de temas, com vistas à elaboração de pareceres que impulsionem ou anulem as proposições legislativas em trâmite ou ainda, em fase de elaboração.

Em tese, a divisão dos trabalhos legislativos entre as Comissões permite um melhor incremento de ações técnicas, visando uma melhoria substancial na qualidade das decisões legislativas.

Uma área abundante e ainda promissora nos estudos legislativos. O interesse dos estudiosos é facilmente entendido. De fato, ao constituírem grupos menores que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse, sejam sua própria reeleição. (RICCI e LEMOS, 2004, p. 01)

Atuando, tanto na função legislativa, quanto fiscalizadora, as *Comissões*, sejam elas, *permanentes* ou *provisórias*, constituem-se em células elementares do funcionamento parlamentar, dada a constatação de que, atualmente, é quase impossível que todos os parlamentares se ocupem de todas as proposições.

Com a flexibilidade na definição de atribuições e funções das mesmas, notoriamente, pautadas na elaboração dos RI das Casas Legislativas, tem-se que algumas *Comissões* possuem, até mesmo, o condão de emitir pareceres terminativos.

[...] é preciso ter em mente que o desempenho legislativo das comissões depende de seus poderes formais. (...). De fato, além da iniciativa legislativa, da possibilidade de modificar propostas e de gozar de amplos recursos informacionais, as comissões podem ter, de acordo com o regimento interno e a Constituição de 1988, poderes terminativos (RICCI e LEMOS, 2004, p. 03).

Normalmente, as Comissões são estruturadas em torno de um tema ou de temas correlatos, sobre os quais compete às mesmas deliberar. Em virtude disso, são também denominadas de *Comissões Temáticas*, dividindo-se, obviamente, nas modalidades: *Permanente* ou *Temporária*.

Numa definição mais detalhada, tem-se que as *Comissões Permanentes* constituem-se como *órgãos colegiados internos às Casas Legislativas*, formados por grupos de parlamentares, em número determinado pelo respectivo regimento da Casa, assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional, voltados à facilitação do trabalho legislativo, através do exame especializado e deliberação sobre determinado assunto, ao exercício de fiscalização orçamentária relativa à matéria tratada e em acordo com a esfera federativa em que a Casa se encontra inserida, além de cuidar do acompanhamento do desenvolvimento dos planos e projetos governamentais que, porventura, possam estar vinculados ao tema central discutido.

Destarte, as *Comissões Temporárias* podem apresentar-se sob variadas formas: como *Comissões Especiais Internas*, voltadas a determinados assuntos que requeiram deliberação excepcional e se encontrem fora do rol específico de temas tratados pelas Comissões Permanentes da Casa e como *Comissões Externas de Representação*, destinadas a representar a Casa em solenidades ou atos públicos, em qualquer local do país ou do exterior, quando necessário; nesse sentido, é possível destacar a *Comissão Mista de Representação do Congresso Nacional*, prevista no § 4º do Art. 58 da CF/88, a quem compete zelar pelo cumprimento das prerrogativas e competências deste órgão máximo do Poder Legislativo nos períodos de recesso, e por fim, como as afamadas *Comissões Parlamentares de Inquérito*, criadas mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fatos que tenham relevante interesse público, gozando para isso de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, com vistas a promover a responsabilidade civil ou criminal de infratores.

Visando estabelecer uma linha de argumentação que embase e justifique o fato de existirem tantas *comissões especializadas*, elementos próprios da seara *informacional*, cujas rotinas de trabalho ainda se encontram

insuficientemente desenvolvidas no âmbito das Assembléias Legislativas do país, recorre-se à conhecida tipologia de Polsby (1975) e, posteriormente, às complementações feitas por Cox e Morgenstern (2002), ambas mencionadas por Limongi e Figueiredo (2004), com a finalidade de se demonstrar algumas peculiaridades, limitações e implicações existentes, a título de contribuição teórica.

É consenso atualmente, o fato de que a questão do desempenho parlamentar, quando avaliada pelos prismas de eficácia e de eficiência de leis e políticas públicas produzidas, deve necessariamente perpassar pela observação das atividades exercidas no âmbito das *Comissões*.

Conforme se viu, os caminhos para se entender as diferenciações entre os Legislativos de diversos países, encontram-se ligados à forma como são distribuídos os direitos e os recursos estratégicos no interior dos mesmos. Neste particular, no que se refere à *questão das influências sofridas pelo Legislativo, em função das atribuições do Executivo* e a maneira como se estruturam as *coalizões governamentais*.

Contudo, a partir das ideias estruturadas por Nelson Polsby (1975), restou evidente também, a possibilidade de se mensurar o desempenho legislativo de maneira desvinculada da mera distribuição de recursos, passando-se por uma verificação sobre a utilização dos mesmos, ou seja, sobre como os legislativos usufruem, efetivamente, dos recursos que recebem.

De acordo com este eixo teórico, o primeiro espectro refletiria o chamado *Legislativo Transformativo*, ou melhor, um tipo de corpo legislativo que possui e exerce com freqüência a capacidade de moldar e transformar em leis e políticas públicas, proposições e anseios de qualquer origem.

O ato de transformação é crucial neste tipo de legislativo, visto que ele postula o significado da estrutura interna do legislativo, da sua divisão interna de trabalho e das preferências políticas de vários legisladores (POLSBY, 1975 *apud* LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004)

Logo, para explicar de maneira segura o desempenho da produção legislativa, não bastaria saber apenas quem foi o autor de determinada

proposição, mas também destacar quem o auxiliou no desenvolvimento da ideia, quem processou a proposição no âmbito legislativo e de que forma, quem interferiu e ainda, quem apoiou tal decisão.

Em contraposição a este complexo modelo, tem-se o conhecido conceito do *Legislativo Arena*, que pode ser definido como aquele que serve de *espaço* formalizado para a interação de forças políticas relevantes.

Sob parâmetros neo-institucionais, afirma-se que quanto mais aberto for este modelo, mais *variado*, *representativo* e *responsivo* será o desempenho legislativo.

A existência dos *Legislativos Arena* acaba por deixar sem respostas questões sobre onde reside efetivamente o poder expressado nos atos e decisões legislativas? – Se no sistema partidário ou no sistema burocrático? (POLSBY, 1975 *apud* LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004)

Tendo definido estes dois tipos polares, Polsby (1975) asseverou que *um sistema de comissões temáticas pode constituir-se num pré-requisito relevante à independência de um corpo legislativo*, uma vez que o mesmo avalia de maneira objetiva algumas implicações que surgem a partir da implementação deste tipo de sistema no âmbito de um ou outro tipo legislativo.

A análise do legislativo norte-americano toma como relevante a sua organização interna, a forma como os direitos legislativos de propor, emendar, determinar os rumos da tramitação de matérias e usar as informações colhidas são distribuídos, de forma a tornar as comissões os verdadeiros focos de poder. Esta descentralização é vista como a resposta ótima de um legislativo que se pretende autônomo, livre de amarras, capaz de resistir e se opor ao Executivo. (POLSBY, 1975 *apud* LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004)

Neste diapasão, entretanto, menciona-se que o tipo conhecido por *Legislativo Transformativo* elaborado pelo referido autor, foi inteiramente construído com base nos conhecidos *Comitês de Assuntos Cívicos*, criados com o intuito de refrear parte das reformas de direitos que precisavam ser instituídas nos EUA entre as décadas de 60 e 70, privilegiando-se, notoriamente, as discussões e os debates públicos.

Ainda que Polsby (1975) aponte não existirem diferenciações cruciais entre *Legislativos Transformativos* inseridos em sistemas *parlamentaristas* ou *presidencialistas*, é certo que o mesmo eleger como ideia primordial, que num regime presidencialista, o Legislativo deve ser institucionalizado como órgão absolutamente independente do Executivo, a fim de que este possa, de sobremaneira, desempenhar o seu real papel constitucional.

Contudo, no que tange à inserção de um modelo tão sofisticado em meio aos sistemas presidencialistas existentes e toda a série de implicações deles decorrentes, a recente doutrina política preocupou-se em diferenciar o *presidencialismo* existente nos EUA do tipo que, necessariamente, vigoraria em países da América Latina. Visto que no *presidencialismo norte-americano* o poder de alterar o *status quo* legal das proposições encontra-se, decididamente, nas mãos do legislativo, o que não corresponde à realidade dos países latino-americanos.

Conforme se viu nas linhas introdutórias deste capítulo, na tentativa de acomodar os legislativos a alguma tipologia específica, Cox e Morgenstern (2002 *apud* Santos, 2004) acabaram por ampliar o tipo classificatório intermediário, denominado *Legislativo Reativo*, o que conforme a própria denominação informa, constitui-se como *Legislativos que reagem à ação do Executivo*, inserindo nesta categoria todos os sistemas legislativos vigentes na América latina, mas ressaltando-se que tal *reação* poderia ser definitivamente influenciada pela *performance* dos parlamentares no exercício das atividades nas Comissões e em se tornando estas comissões mais fortes, tanto maior seria a capacidade de se barrar pretensões minoritárias e destoantes do objetivo coletivo.

Sob esta perspectiva, portanto, o papel das *comissões permanentes* teria um impacto crucial sobre o processo legislativo, visto constituir-se como *rota obrigatória* para a aprovação de matérias.

Contudo, nos estudos desenvolvidos sobre a *performance* legislativa do Congresso Nacional entre os períodos de 1989 a 2001, restou comprovado que a grande maioria das matérias transformadas em lei tramitaram, especificamente, em regime de urgência, o que nos permite afirmar então, que

a autonomia decisória das comissões no âmbito do Legislativo Brasileiro, sempre é *posta em xeque*, quando as proposições sob sua jurisdição são avocadas pelo plenário. Com isso, os projetos são retirados das comissões, independente do fato de terem sido apreciados ou não, sendo votados imediatamente ou em poucos dias.

O Legislativo brasileiro não se aproxima de qualquer dos modelos clássicos. Comparadas às comissões legislativas norte-americanas, nossas comissões são fracas. Estão longe de ser unidades autônomas e responsáveis pela gestação de políticas na área de sua jurisdição. (ALMEIDA e SANTOS, 2004)

Neste sentido, Limongi e Figueiredo (2004) não vêem elementos substanciais que possam viabilizar por completo o encaixe do modelo de comissões do Legislativo brasileiro num tipo específico. Para eles o melhor seria classificá-lo como uma espécie organizacional relativamente diversa.

[...] é útil retornar ao momento histórico em que este modelo se estruturou, o final dos trabalhos constituintes, quando ganham corpo duas tendências contraditórias. De um lado, a Constituição de 1988 procurou fortalecer o sistema de comissões, dotando-as da prerrogativa de aprovar legislação “terminativamente”. Pelo chamado “poder terminativo das comissões” certas matérias podem ser definitivamente aprovadas nas comissões permanentes, sem a manifestação explícita do plenário, ou seja, por meio deste expediente, o texto constitucional procurou explicitamente descentralizar o processo decisório, dotando as comissões de poder autônomo. Entretanto, tal tentativa chocou-se frontalmente com a prática centralizadora que se estabeleceu ao final do próprio processo constituinte. (FIGUEIREDO, 2002, p. 17)

O ponto-chave da contradição existente sobre o poder e a efetividade das comissões permanentes no Brasil, pauta-se, portanto, na divergência entre a estruturação legal de um sistema de comissões destinado a otimizar os trabalhos legislativos e a centralização da *agenda decisória* nas mãos de outros componentes, tais como as Mesas Diretoras e os Líderes Partidários.

Porém, argumentar, sob evidências empíricas, que o sistema político brasileiro admite fortes restrições sobre a atuação legislativa dos membros das

comissões, não é o mesmo que explicar por que as comissões são de um ou de outro modo.

Pressupostos *neo-institucionalistas*, alicerçados nas premissas da *rational choice theory* informam que todas as instituições políticas são criadas a partir de *cálculos estratégicos* realizados pelos próprios atores envolvidos. Neste sentido, seria legítimo concluir, a despeito de análises depreciativas sobre sua relevância e valia, que as comissões brasileiras, inseridas nas Casas Legislativas do país, ainda que dotadas de prerrogativas bastante mitigadas, diante de *outros poderes*, evidentemente, exercem algum tipo de função determinante no processo legislativo.

Se os poderes do sistema de comissões brasileiro são reconhecidamente fracos, por que legisladores, ditos racionais, optam por preservar um arranjo de poder débil? Como explicar então a persistência e o funcionamento das Comissões, no âmbito do Poder Legislativo? (NASCIMENTO, 2012, p. 68)

Antes de adentrar no próximo capítulo, onde, as minúcias do estudo de caso realizado no âmbito da comissão permanente escolhida, inserida na estrutura funcional da Assembléia Legislativa do Estado do Pará, serão delimitadas, deve se refletir sobre as possíveis motivações sobre as quais o *receituário da representatividade* e do sistema de funcionamento de comissões legislativas encontra-se assentado.

A primeira reflexão a ser feita, liga-se ao *modus* de avaliação da representatividade, baseada na concepção que os eleitores têm frente às atividades desenvolvidas por seu representante, que pode ser *prospectiva* ou *retrospectiva*, expressando-se, de acordo com Silva (1999, p. 37) da seguinte forma:

No julgamento prospectivo o eleitor põe em consideração apenas a posição do partido ou do candidato diante de determinado problema, enquanto que no julgamento retrospectivo, o eleitor pesa a efetiva produção legislativa do partido ou de seu representante, podendo considerar custos e benefícios produzidos por determinada política.

Contudo, os efeitos intermediários das decisões parlamentares e, conseqüentemente das políticas públicas implementadas, quase sempre dificultam a clara percepção do eleitor sobre os custos e benefícios gerados por elas. De maneira, que sobressai o fato de existir políticas de efeito imediato (de *único estágio*), como políticas regulatórias que exigem somente iniciativa de lei e políticas especializadas (de *múltiplos estágios*), derivadas da intrínseca vinculação institucional e do vasto horizonte de problemas sociais que se descortina atualmente.

Neste contexto, Douglas Arnold (1990 *apud* Silva, 1999) sugere haver atualmente, um comportamento mais *refinado* entre os parlamentares, no que tange à *ação política*, quando aborda três graus diferenciados de produção da mesma: a ação política voltada ao atendimento de interesses geográficos, a ação política voltada a interesses de grupos e a ação política voltada a interesses gerais.

No que se refere ao atendimento dos *interesses geográficos* ou de *grupos*, a ação política delimita clientelas que efetivamente desfrutam dos benefícios específicos, expressando um elemento claramente identificável, tornando-a bastante atrativa para políticos interessados em *demonstrar serviço* para seus eleitores, com vistas a futuras recompensas eleitorais. O que não ocorre, evidentemente, com o atendimento de *interesses gerais*, visto que em virtude da difusão dos efeitos dos benefícios gerados, estes acabam por não se converter em compensação substancial por parte dos eleitores.

Porém, a produção de um tipo complexo de política, ainda que exija bastante dos parlamentares, pode vir a se transformar em ganhos efetivos, se trabalhada no sentido de se tornar atrativa ao grande público, embora grande parte dos políticos acredite que em função do rigor de detalhes e cuidados que a mesma exige, ela é mais passível de riscos, que de ganhos, podendo tornar-se desgastante à imagem do político.

Em função disso, grande parte dos parlamentares opta pelo estabelecimento de ações e políticas de cunho mais simplificado, deixando a critério das *comissões* a tomada de decisões que exigem *expertise*.

Considerando a existência de dois tipos distintos de julgamento que podem ser feitos pelo eleitor, conforme mencionado, o que se observa é que no atual *cálculo político*, os representantes vêm sendo obrigados a levar em conta no *processo decisional*, não só as implicações geradas para um público prospectivo (desinformado), que só considera a qualidade da atividade legiferante ou da produção de política quando outros *atores sociais* mobilizam-se para chamar atenção sobre as fragilidades ou desvios existentes, mas principalmente, as repercussões que afetam o público retrospectivo (informado), ou seja, aquele que se alinha a redes de informação, debates e organizações de classe ou da sociedade civil.

Dessa maneira, as decisões parlamentares passaram a depender, efetivamente do planejamento otimizado de atividades, a fim de arregimentar soluções políticas de melhor qualidade. E, é neste contexto que se encontra inserida a necessidade da existência de um sistema de comissões especializadas.

2.6. Da Avaliação Qualitativa e de Desempenho de Parlamentares e Comissões no âmbito das Casas Legislativas Brasileiras.

Para Chiavenato (2008), uma avaliação de desempenho não pode ser considerada como *um fim em si mesmo*, havendo a clara necessidade de que a mesma seja entendida como *um meio de correção e impulsão do comportamento coletivo*.

As avaliações de desempenho, de maneira geral, englobam a visão que outros indivíduos têm a respeito de algo que outrem faz ou desenvolve.

Na esfera industrial ou comercial, por exemplo, tais ações persecutórias constituem-se na maneira pela qual os fornecedores e clientes averiguam e dão opiniões sobre o cumprimento eficiente de determinadas competências com as quais mantêm algum tipo de relacionamento.

Com base nesta premissa, portanto, é possível dizer que as *avaliações de desempenho* podem ser utilizadas para os mais variados tipos de finalidade organizacional. No patamar político, por exemplo, no que tange à seara público-institucional, as muitas funções e prerrogativas existentes podem vir a confundir e até dificultar a ação de pesquisadores.

Todavia, existem possibilidades consistentes para se desenvolver este tipo de análise, como a delimitação de áreas e a elaboração de parâmetros específicos.

No panorama das Casas Legislativas observa-se a complexa missão de se realizar o alinhamento estratégico dos muitos interesses particulares existentes com os interesses coletivos detectados, de modo a evitar que os efeitos deletérios proveniente de uma racionalidade meramente individualista, ponham em risco a produção eficaz do *bem coletivo*, objetivo maior de um sistema de representação política.

Segundo Nascimento (2012) ao se analisar, por intermédio de teorias organizacionais positivas, uma estrutura legislativa, é difícil ignorar o importante papel exercido pelo chamado *sistema de comissões* nos dias atuais, visto que as funções exercidas por estes *comités* emergem como relevantes variáveis a ser compreendidas, quando há o intuito de se evidenciar elementos que levem à consecução de padrões efetivos de desempenho, bem como, explicar o desenvolvimento do processo interno de tomada de decisões.

Para autores neo-institucionalistas, as *comissões* se traduzem em mecanismos que facultam a produção de decisões estáveis, contrapondo-se, portanto, ao caráter cíclico da *regra majoritária* e à ameaça de paralisia decisória dela decorrente.

A literatura produzida com base na *tese da escolha racional* que trata do funcionamento do sistema de comissões do Congresso norte-americano encontra-se, basicamente, alicerçadas no *principal-agent model*¹³ que informa

¹³ Modelo Institucional no qual existe um *Principal* que delega tarefas para um *Agente*, em meio a um ambiente de informação assimétrica (NASCIMENTO, 2012, p. 63)

que o bom funcionamento dessa estrutura depende de uma engrenagem de incentivos direcionada a equilibrar interesses entre ambas as partes.

Em virtude desta premissa, Nascimento (2012) afirma existir três questões teóricas, consideradas como pontos-chave, que podem (e devem) ser avaliadas sob as perspectivas *distributivista*, *informacional* e ainda, sob a chamada perspectiva *partidária*¹⁴.

A primeira questão estipulada pelo autor perpassa pela *configuração da identidade do principal para o qual as comissões servem como agentes*.

Na análise *distributivista*, as comissões serviriam meramente aos interesses dos distritos eleitorais de seus integrantes, que as usariam como meio para a obtenção de ganho de troca (*gains from trade*).

Sob o viés *informacional*, o *principal* seria a própria Casa Legislativa, que concederia poder e outros tipos de incentivos para que seus *agentes* (comissões) se especializassem ao máximo, de forma a municiar com maior quantidade e melhor qualidade de informação as decisões plenárias, minorando riscos.

Pelo prisma *partidário*, o *principal* seria, evidentemente, o *partido majoritário*, nesse ínterim, devendo ser entendido como aquele que, além de deter maior bancada, encontra-se, efetivamente, aliado às forças executivas de ocasião e em virtude disso, mantém em suas mãos, uma série de *recursos de poder* que direcionam as ações dos *agentes* (comissões) em favor dos interesses de seus membros (*cartel theory*) ou de partidos integrantes da coalizão que integram.

O segundo ponto-chave a ser ressaltado relaciona-se com *a motivação e os objetivos dos integrantes das comissões*.

¹⁴ A chamada *Teoria Partidária* tem recebido atenção especial dos estudiosos do Congresso Nacional nos últimos tempos, em virtude do fato de seus pressupostos serem condizentes com as formas de estrutura e operação do Legislativo brasileiro. [...] Fortes evidências empíricas tem verificado que o controle do processo legislativo encontra-se fortemente arraigado às determinações partidárias, ainda que esta Teoria não esteja completamente livre de apresentar contradições.

No entender *distributivista*, a atividade e, conseqüentemente, o desempenho dos membros das comissões seriam influenciados prioritariamente pela busca de chances para a reeleição ou uma nova eleição, desta vez, voltada ao alcance de cargos na esfera executiva.

O que sob um patamar *informacional*, poderia ser traduzido como a procura por informações mais apuradas com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas eficazes que garantiriam a continuidade daquele membro parlamentar e, pelo viés *partidário*, envolveria a oportunidade de se maximizar e estender tais ganhos a outros integrantes do partido.

A terceira e última questão compreende *os limites e dimensões para a consecução da ação coletiva*. O que na visão de Olson (1965) é, em regra, um movimento extremamente restrito, visto que o alinhamento de preferências coletivas, a partir de múltiplas concepções individuais, constitui-se como ação de extrema dificuldade (...) *indivíduos tendem a cooperar com a ação coletiva, somente quando os interesses e benefícios coletivos suplantam os interesses e benefícios não- coletivos*.

A despeito da complexidade e da importância no papel exercido por um sistema de comissões legislativas, as questões de análise qualitativa e desempenho das mesmas reservam imprevisíveis e diferenciados parâmetros que podem variar de acordo com a forma como as comissões encontram-se estruturadas, em função de restrições ou condicionantes institucionais existentes; em virtude de quais preferências individuais são predominantes, alcançando-se até mesmo, os níveis de especialização ou de envolvimento que seus membros possuem com as temáticas nelas tratadas.

Realizadas, portanto, considerações pontuais acerca de possíveis interveniências nas formas de análise e interpretação dos dados auferidos, passaremos, agora, à descrição dos procedimentos da pesquisa em tela e às conclusões sobre seus resultados.

CAP. 3.0. SOBRE O ESTUDO DO TRÂMITE DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NA COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E SAÚDE DA ALEPA ENTRE OS ANOS DE 2005-2012.

A Comissão Permanente de Educação, Cultura e Saúde, cuja análise da tramitação encerra o objeto da pesquisa que originou esta dissertação, integra um quantitativo de 13 Comissões permanentes, instituídas no âmbito da ALEPA, conforme redação *in verbis* do art. 30 de seu Regimento Interno:

(RI / ALEPA) Art. 30. As Comissões Permanentes são:

- I – Constituição e Justiça, com 11 membros;
- II – Fiscalização Financeira e Orçamentária, com 11 membros;
- III – Educação, Cultura e Saúde, com sete membros; (*grifo meu*)**
- IV – Transporte, Comunicação e Obras Públicas, com sete membros;
- V – Agricultura, Terras, Indústria e Comércio, com sete membros;
- VI – Turismo e Esportes, com sete membros;
- VII – Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, com sete membros;
- VIII – Divisão Administrativa do Estado e Assuntos Municipais, com sete membros;
- IX – Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia, com sete membros;
- X – Redação, com cinco membros;
- XI – Relações do Trabalho, Previdência e Assistência Social, com sete membros;
- XII – Prevenção às drogas, com sete membros;
- XIII – Comissão de Segurança Pública, composta de 7 (sete) membros e seus respectivos suplentes.

Em coerência com o art. 101 da Constituição Estadual, o Regimento Interno ora mencionado, ainda dispõe, em seu art. 28, sobre as regras elementares de funcionamento das Comissões *Permanentes*, *Temporárias* e *Representativas*, descrevendo as funções e atividades específicas de cada uma delas.

(RI / ALEPA) Art. 28. A Assembléia Legislativa terá Comissões:

I – Permanentes, de caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura funcional do Poder;

II – Temporárias, destinadas ao estudo ou investigação de determinado assunto, bem como de representação externa da Assembléia;

III – Representativa, que funciona durante o recesso, exercendo algumas funções da Assembléia Legislativa.

Através da verificação textual do inciso I do artigo supramencionado, inicialmente, percebe-se haver duas responsabilidades distintas e inerentes ao trabalho a ser desenvolvido pelos membros de tais comissões: a primeira delas possui um cunho efetivamente técnico, ou seja, determina a necessidade de verificação criteriosa sobre o cumprimento de *requisitos formais* exigidos para as proposições legislativas de maneira geral.

A segunda, entendida como a mais importante, conforme *parâmetros informacionais*, enseja a efetiva *análise especializada*, incluindo-se, portanto, neste patamar, além da verificação sobre o cumprimento de critérios de legalidade e previsão orçamentária, realizada no âmbito das *comissões de admissibilidade*¹⁵, cujo trâmite é obrigatório, a verificação sobre o uso estratégico de recursos de poder, implicações e regras especiais, além de repercussões políticas derivadas das proposições em trâmite.

(RI) Art. 31. [...] § 1º. À Comissão de Constituição e Justiça compete opinar sobre: [...]

IV. projetos de emenda à Constituição, projetos de lei, de decretos legislativos e resoluções.

§ 2º. À Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária compete:

IV. emitir parecer quanto ao aspecto financeiro de todas as proposições, inclusive aquelas de competência privativa de outras Comissões, desde que influam na despesa pública e no patrimônio do Estado.

¹⁵ As Comissões de Admissibilidade da ALEPA são, de maneira análoga às outras Casas Legislativas, a *Comissão Permanente de Constituição e Justiça* e a *Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária*.

Relativo aos assuntos especificamente delimitados na *Comissão Permanente* tratada, quais seja, *educação, cultura e saúde*, sabe-se que os mesmos agregam temas de extrema importância social, estando presentes em quase todos os debates de cunho político-administrativo da atualidade, em virtude de toda sorte de demandas existentes em favor da melhoria de políticas públicas e em virtude dos mesmos constituírem-se como direitos elementares para a população brasileira, neste particular, paraense.

A amplitude das temáticas ali mensuradas proporciona, portanto, a possibilidade de mensuração de um considerável quantitativo de proposições distribuídas, além da verificação de peculiaridades, que serão alvo de maior detalhamento do decorrer da explicação sobre os procedimentos metodológicos realizados, tanto no recolhimento de dados, quanto na análise dos resultados.

Notoriamente voltada à verificação do desempenho dos Deputados Estaduais Paraenses, no que tange às suas possibilidades de ação e o cumprimento responsivo das atribuições inerentes ao cargo representativo que ocupam, a pesquisa em tela, acabou por revelar pertinentes informações acerca do trâmite legislativo ocorrido na Comissão de Educação, Cultura e Saúde, bem como, sobre a estruturação da mesma, mas principalmente à respeito da qualidade das proposições formuladas ao longo dos oito anos consecutivos avaliados (2005-2012).

Período este, que englobou quatro biênios de funcionamento da CECS e suas respectivas composições, inseridas num contexto de legislaturas alternadas, a saber:

O 2º biênio (2005-2006) - Gestão PSDB (primeiro governo Simão Jatene); os quatro anos completos (2007-2010) do Governo PT (sob a gestão de Ana Júlia Carepa) e o 1º biênio (2011-2012) novamente sob a Gestão PSDB (segundo governo Simão Jatene).

QUADRO 2 – COMPOSIÇÃO DAS QUATRO COMISSÕES BIENASIS DA CECS/ALEPA – PERÍODO 2005-2012.

BIÊNIOS	MEMBROS DA COMISSÃO	GRADUAÇÃO / NÍVEL DE VINCULAÇÃO COM AS TEMÁTICAS	PARTIDOS
2005-2006 (GOV. PSDB)	ANA CUNHA	MÉDICA	PSDB
	ANDRÉ DIAS	ECONOMISTA / DIREITO	PSDB
	EDUARDO COSTA	NÃO INFORMADO	PTB
	EULINA RABELO	PROFESSORA	PFL
	LUÍS CUNHA	LETRAS / G. PÚBLICA	PDT
	MÁRCIO MIRANDA	MÉDICO	DEM
	MÁRIO CARDOSO	PROFESSOR	PT
2007-2008 (GOV. PT)	ANA CUNHA	MÉDICA	PSDB
	ARNALDO JORDY	FILOSOFIA / ECONOMIA	PPS
	CARLOS MARTINS	NÃO INFORMADO	PT
	CÁSSIO ANDRADE	ADVOGADO	PSB
	GABRIEL GUERREIRO	NÃO INFORMADO	PV
	JOSEFINA DO CARMO	CIRURGIÁ DENTISTA	PMDB
	MÁRCIO MIRANDA	MÉDICO	DEM
2009-2010 (GOV. PT)	ANA CUNHA	MÉDICA	PSDB
	CARLOS MARTINS	NÃO INFORMADO	PT
	EDUARDO COSTA	NÃO INFORMADO	PTB
	JOSEFINA CARMO	CIRURGIÁ DENTISTA	PMDB
	LUIS CUNHA	LETRAS / G. PÚBLICA	PDT
	MÁRCIO MIRANDA	MÉDICO	DEM
	TETÊ SANTOS	NÃO INFORMADO	PSDB
2011-2012 (GOV. PSDB)	ANA CUNHA	MÉDICA	PSDB
	BERNADETE TEN CATEN	PROFESSORA	PT
	EDUARDO COSTA	NÃO INFORMADO	PTB
	ELIEL FAUSTINO	ENGENHEIRO	PR
	JOÃO SALAME	NÃO INFORMADO	PPS
	JOSEFINA CARMO	CIRURGIÁ DENTISTA	PMDB
	RAIMUNDO BELO	NÃO INFORMADO	PSB

Verificando-se a composição bienal das quatro comissões formadas no decorrer do período investigado, é possível observar a baixa rotatividade de seus membros, o que de certa forma, contraria o desenho institucional voltado a promover maior integração de opiniões, pareceres e discussões, elementos típicos de um processo decisório de qualidade.

De maneira formal, as comissões deveriam ser compostas a partir do critério de distribuição proporcional, de acordo com as forças partidárias que compõem cada legislatura.

Contudo, numa rápida análise do Quadro 2, observa-se que esta regra não é obedecida à contento, o que pode sugerir que a Comissão em questão não se constitua como um *locus* de importância para os líderes partidários, que em geral, tentam acomodar o máximo de interesses no funcionamento de Comissões que detenham poderes terminativos, como as *Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária* e de *Constituição e Justiça* (ambas *Comissões de Admissibilidade*) estrategicamente mais atrativas para os parlamentares, que buscam visibilidade em seus mandatos.

A doutrina especializada, em particular, aquela influenciada pelas teorias de cunho *informacional*, tem frisado existir uma tendência efetiva de distribuição de lugares disponíveis em cada comissão, no início de cada legislatura, por intermédio da verificação da formação profissional ou a experiência de cada um dos parlamentares ligadas às temáticas específicas tratadas pelas comissões. Todavia, essa premissa só encontra substrato na experiência de legislativos cujos processos *informacionais* encontram-se efetivamente desenvolvidos. No âmbito das Casas Legislativas brasileiras, tal situação enseja várias discussões que expõem interesses partidários, contrapondo-os frontalmente com os reais objetivos comissionais.

Em decorrência da observação supramencionada, é conveniente ressaltar o fato de que, embora os resultados obtidos na pesquisa tenham sido bastante expressivos, não foram feitas análises mais acuradas sobre possíveis influências partidárias nas atividades da CECS/ALEPA, nem mesmo, considerações detalhadas acerca do uso de critérios de escolha mais criteriosos acerca da designação de seus membros, o que faz com que as menções sobre a *graduação* ou *nível de envolvimento* dos parlamentares com as temáticas tratadas pela Comissão em tela, dispostas no Quadro 2, devam ser entendidas apenas como informações adicionais.

A ação inicial de manuseio dos dados brutos exigiu a criação de uma base de dados, destinada à alocação de todas as informações recolhidas através da leitura e análise de 495 (quatrocentas e noventa e cinco) proposições legislativas, a totalidade de registros existentes na CECS/ALEPA, classificando-as, por intermédio de 16 (dezesesseis) variáveis distintas, conforme

o Quadro 3, a seguir, contendo cada uma delas, itens específicos, destinados a viabilizar o cruzamento de informações de maneira otimizada.

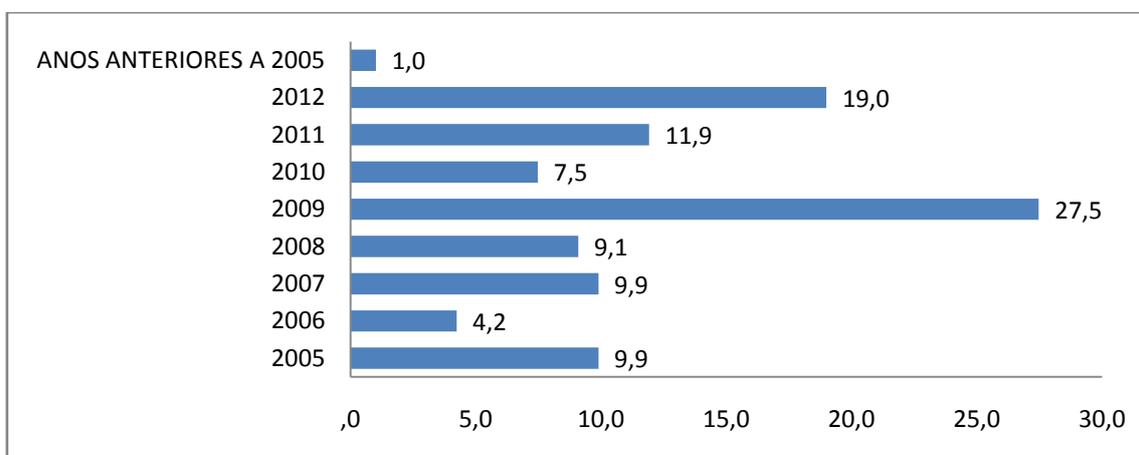
QUADRO 3 – FORMULAÇÃO DE VARIÁVEIS PARA O BANCO DE DADOS

CÓDIGOS	VARIÁVEIS
01	ANO DE TRAMITAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
02	NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
03	ANO DE FORMULAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
04	TIPO DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
05	ORIGEM DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
06	AUTOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
07	PARTIDO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
08	RELATOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
09	PARTIDO DO RELATOR DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
10	TEMÁTICAS DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
11	NATUREZA DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
12	EMENTA DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA
13	TEMPO DE TRAMITAÇÃO NA COMISSÃO
14	PARECER DA COMISSÃO
15	VOTAÇÃO EM PLENÁRIO
16	INCIDENTES

Com vistas à obtenção de resultados mais seguros, no que se vincula à movimentação das proposições no período em questão, percebeu-se também, a necessidade de inserção nesta base de dados, de algumas proposições cuja formulação encontrava-se datada de *anos anteriores a 2005* e de outras, tramitadas ao longo do *primeiro semestre de 2013*, em função da ocorrência de dois fatores intervenientes no processo investigado:

O primeiro, pontualmente mencionado, tange à constatação da existência de duas Comissões Permanentes na ALEPA de tramitação obrigatória, quais sejam: a *Comissão de Constituição e Justiça* e a *Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária*, através da qual, evidenciou-se a necessidade de se inserir na Variável 3 (*Ano de Formulação da Proposição Legislativa*) o item denominado: *Anos anteriores a 2005*, com vistas a permitir a inserção, no rol geral de proposições verificadas, as proposições legislativas que tramitaram de forma *mais demorada* no âmbito dessas *Comissões de Admissibilidade*, à exemplo da proposição do ex-deputado estadual Helder Barbalho, que apesar de ter sido formulada no ano de 2003, só chegou à distribuição da CECS em 2005, assim como outras.

GRÁFICO 1 – DEMONSTRATIVO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS CONFORME O ANO DE FORMULAÇÃO.



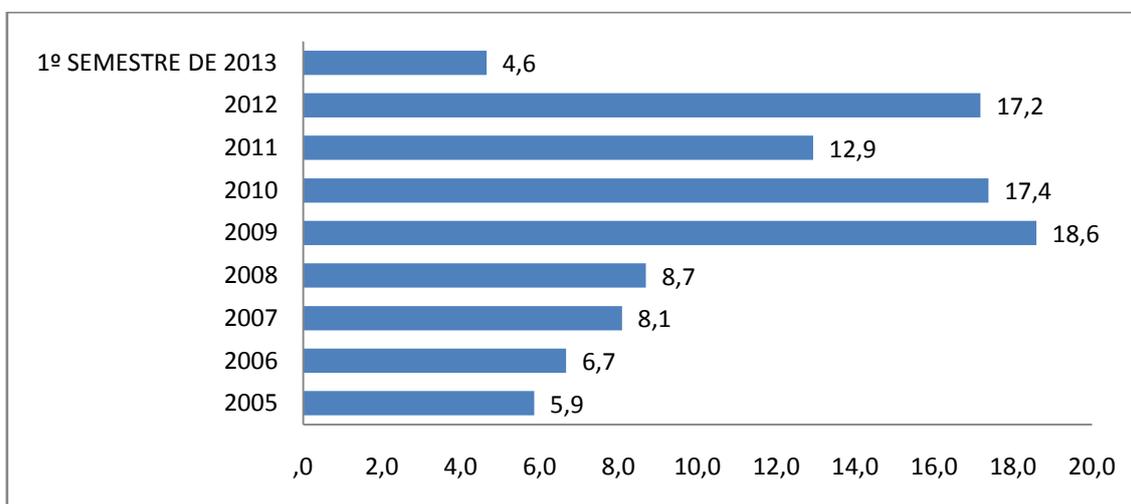
O segundo encontra-se diretamente relacionado com as interrupções provisórias ou ocasionais dos trabalhos desenvolvidos no âmbito das Comissões, em função de recessos regimentais, suspensões de caráter extraordinário, compromissos dos próprios parlamentares que as integram, além dos chamados *Incidentes*, listados na Variável 16, cujos efeitos influenciam de maneira substancial o trâmite das proposições, fazendo com

que a trajetória de algumas delas, iniciadas em um ano, seja finalizado apenas no ano seguinte ou ainda no decorrer de outros anos subseqüentes.

Neste particular, convém destacar que em relação aos *atrasos* na tramitação de determinadas proposições, não foi possível estabelecer nenhuma justificativa sólida, baseada em percepções empíricas, uma vez que não existem registros mais detalhados sobre estas ocorrências e em função de também haver demasiada incongruência nos relatos colhidos entre os assessores que integram a referida Comissão.

Retomando a ênfase no segundo fator interveniente, importa ressaltar que o trâmite da boa parte das propostas distribuídas na CECS, a partir dos anos de 2011 e 2012, foi efetivamente finalizado apenas no primeiro semestre de 2013, daí a necessidade de se inserir na Variável 1 (Ano de Tramitação da Proposição Legislativa), o item, intitulado: *1º Semestre do ano de 2013*.

GRÁFICO 2 – DEMONSTRATIVO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS CONFORME O ANO DE TRAMITAÇÃO.



Com uma breve análise dos Gráficos 1 e 2, foi possível perceber um crescimento contínuo nos percentuais de produção e trâmite no âmbito da CECS/ALEPA, o que leva a crer, existir uma tendência ao incremento de

submissão de proposições legislativas à apreciação especializada deste tipo Comitê no âmbito da ALEPA.

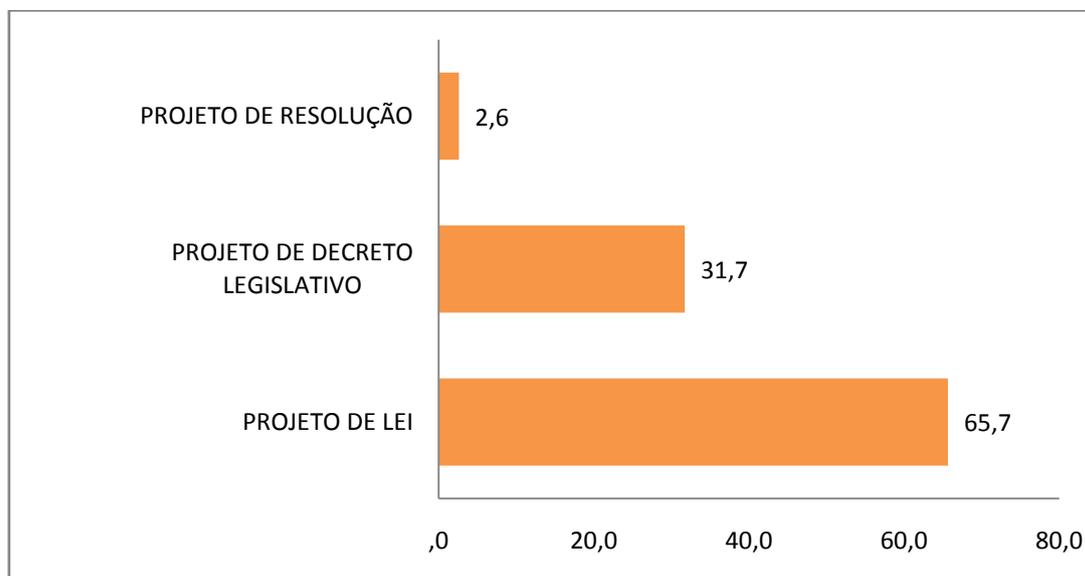
Contudo, tais percentuais também apontam para uma expressiva atividade, justamente, no último biênio de uma Legislatura Executiva (Governo PT), ou seja, aumento de atividades legislativas e comissionais entre os anos 2009 e 2010 pode encontrar-se vinculado ao incontestado fato de que os mandatos dos deputados paraenses encontravam-se em vias de finalização, o que contribui com a ideia de haver entre tais legisladores um comportamento notoriamente voltado à maximização de ganhos eleitorais.

TABELA 1 – FREQUÊNCIA DIRETA DA VARIÁVEL (4) – PREDOMINÂNCIA DOS TIPOS DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE TRAMITARAM NA CECS/ALEPA, ENTRE OS ANOS DE 2005-2012.

TIPOS DE PROPOSIÇÕES FORMULADAS	FREQUENCIA	PERCENTUAL VÁLIDO (%)	PERCENTUAL CUMULATIVO (%)
PROJETO DE LEI	325	65,7	65,7
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	157	31,7	97,4
PROJETO DE RESOLUÇÃO	13	2,6	100,0

Relativo ao tipo predominante de proposições detectadas através da análise do trâmite na CECS/ALEPA verificou-se que são os *projetos de lei ordinária*, que sobressaem como espécie legislativa preferencial entre os deputados paraenses (Gráfico 3), com uma predominância percentual de 65,7%, contra 31,7% de Proposições de Decretos Legislativos, 2,6% de Projetos de Resolução e *zero percentual* de Emendas Constitucionais relacionadas com as temáticas tratadas pela Comissão.

GRÁFICO 3 – DEMONSTRATIVO DOS TIPOS DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA TRAMITADAS NA CECS/ALEPA NO PERÍODO INVESTIGADO.



A constatação da clara preferência dos parlamentares paraenses por Projetos de Lei, no entanto, não expressa maior novidade com relação aos padrões de escolha das Casas Legislativas. Neste sentido, há de se ressaltar a ampla preferência por esta *espécie normativa*, entre os parlamentares brasileiros, comprovada em muitas pesquisas desenvolvidas no âmbito legislativo, o que de *per si*, acaba por tornar outros *mecanismos processuais*, escolhas típicas de outros Poderes, como por exemplo, os *Projetos de Emendas às Constituições*, que em geral advém de formulações gestadas em meio ao Executivo.

O que merece destaque apropriado, entretanto, é o fato de ter sido verificada a ausência de maiores rigores, por parte dos avaliadores da Comissão, quanto o cumprimento de requisitos processuais formais nas proposições legislativas tramitadas na CECS/ALEPA, contrariando a interpretação ampliada do ordenamento disposto no Inciso I do art. 28 do RI da Assembléia Legislativa do Pará. Pois, em verdade, comprovou-se, no decorrer da verificação das 495 proposições legislativas que compuseram o *banco de dados*, haver considerável *descuido*, ou até mesmo, *desconhecimento* por

parte de muitos deputados propositores sobre a utilização apropriada de cada uma das espécies legislativas existentes.

Relativo a isso, prescinde ressaltar a existência de um elevado número de proposições tramitadas na CECS/ALEPA, cujas finalidades se encontravam em total desconexão com objetivo pretendido, ou melhor, num exemplo prático, é possível citar a Proposição de nº 002/2009, de autoria do Deputado Domingos Juvenil, que se utiliza da espécie *Projeto de Lei Ordinária* para conceder o *Título Honorífico de Cidadão do Pará* ao Desembargador Ricardo Ferreira Nunes, integrante do Tribunal de Justiça do Estado, quando o instrumento de excelência para a concessão de tal honraria seria o *Decreto Legislativo*, além de outros variados casos, conforme poderá ser verificado nas *Listas Anuais de Tramitação*, dispostas no rol de Anexos desta dissertação.

A grande incidência destes *deslizes técnicos* possui o condão de robustecer ainda mais a suposição de que os níveis de compartilhamento de informações técnicas básicas, além de necessária qualificação funcional dos deputados estaduais do Pará são consideravelmente baixos, o que interfere de maneira condicional na capacidade dos mesmos, juntamente com suas equipes de assessoramento, em elaborar medidas legais e ainda, políticas públicas de maior eficiência.

No que se refere à menção sobre o trabalho desenvolvido por estas *equipes de assessoramento*, destaca-se que, internamente, tal atividade apresenta-se sob vínculos *periódicos* ou *permanentes*, configurando-se respectivamente, em *assessoramento político* e *assessoramento técnico*.

O primeiro corresponde, efetivamente, ao corpo de assessores escolhido com base nas *preferências pessoais do parlamentar* e o segundo, seria formado por funcionários da própria Assembléia.

Neste quesito, há de se ressaltar que no decorrer da pesquisa realizada, não foi detectada a existência de nenhum tipo de *assessoramento técnico*, ainda que extracontratual, que desenvolvesse ações específicas de elaboração de pareceres, redação de documentos oficiais, registros e arquivamento, atividades típicas de qualquer rotina administrativa, em nenhuma das esferas

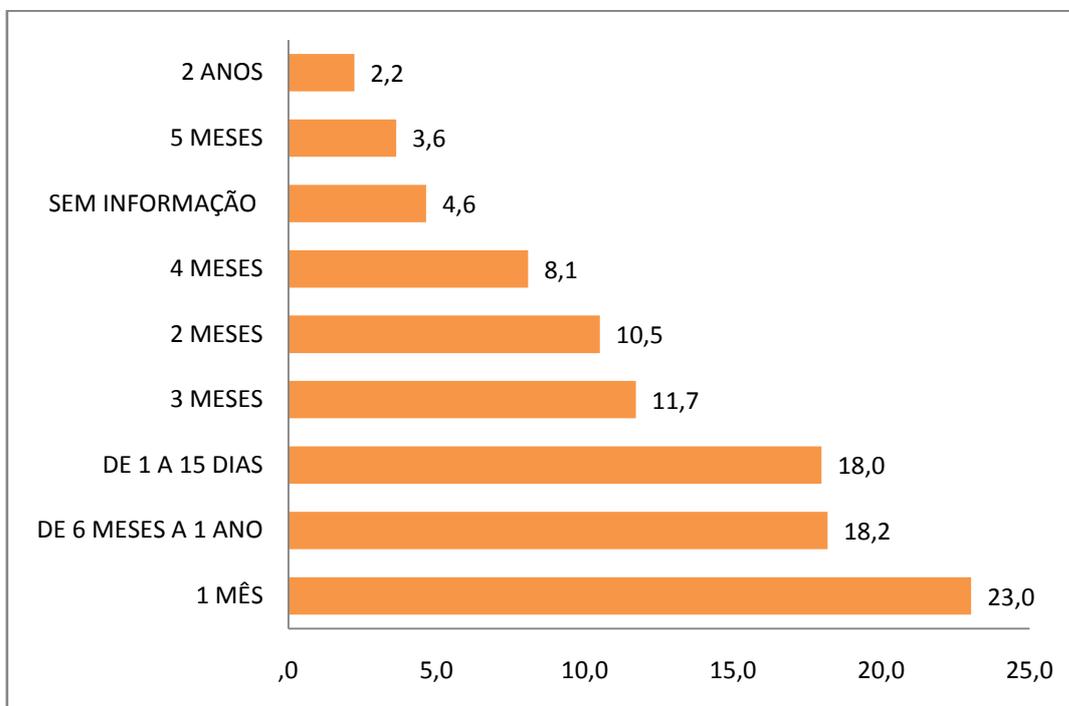
de funcionamento da referida Comissão, nem mesmo nos Gabinetes dos Deputados elencados, o que certamente explica o insuficiente número de registros existentes, as péssimas condições de arquivamento dos documentos que compunham as proposições legislativas que por lá tramitaram e as prejudiciais diferenciações de tempo no trâmite legislativo comissional.

No que tange ao tempo de tramitação das proposições investigadas, há de se fazer um comentário mais detalhado, frente aos percentuais abaixo demonstrados.

TABELA 2 – FREQUÊNCIA DIRETA DA VARIÁVEL (13) – TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NO ÂMBITO DA CECS/ALEPA.

CLASSIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE PROPOSIÇÕES	PERCENTUAL (%)
1 MÊS	114	23,0
DE 1 A 15 DIAS	89	18,0
2 MESES	52	10,5
3 MESES	58	11,7
4 MESES	40	8,1
5 MESES	18	3,6
DE 6 MESES A 1 ANO	90	18,2
2 ANOS	11	2,2
SEM INFORMAÇÃO	23	4,6
TOTAL	495	100

GRÁFICO 4 – DEMONSTRATIVO DO TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NO ÂMBITO DA CECS/ALEPA.



Com referência ao propósito de mensuração efetiva do *Tempo de Tramitação* das proposições legislativas no âmbito da CECS/ALEPA, mapeadas de acordo com o período compreendido entre a *Data de Entrada* na Comissão até a *Data de Encaminhamento ao SRC ou ao DIDEX*¹⁶, destaca-se que as informações contidas em todo *quantum* de proposições legislativas avaliadas, não foram capazes de subsidiar resultados seguros à uma efetiva avaliação.

Tal motivo advém da constatação de não existir de fato, um tempo predominante, que tivesse o condão de estabelecer distinções efetivas entre a tramitação de um ou outro tipo de proposta, dada as muitas incoerências dos registros efetuados.

¹⁶ SRC – Sistema de Registro das Comissões e DIDEX – Dados Internos do Exercício de Atividade Plenária e Mesa Diretora, implantado a partir de 2011 na ALEPA.

O que tornou, também impossível o estabelecimento de algum padrão que pudesse explicar se os membros da CECS/ALEPA privilegiam algum tipo de proposição legislativa, em detrimento a outro, um dos objetivos da pesquisa.

Sobressaiu, na verdade, o fato de existirem somente ínfimas referências sobre as datas de expedição de pareceres e deliberações coletivas (reuniões), o que evidenciou, outra vez, a problemática organização administrativa do referido órgão, além de se ter comprovado que o Sistema de Comissões Permanentes da ALEPA privilegia o registro da movimentação das proposições, simplesmente, através do funcionamento do serviço de malotes.

Logo, o que determinaria a saída da maioria das proposições dessas Comissões e a conseqüente chegada das mesmas à Mesa Diretora, com vistas à finalização plenária, não seria a *necessidade de urgência de tramitação* ou ainda a ocorrência de outro fator condicionante, mas o volume de processos acumulados em cada um destes comitês e a freqüência com que o serviço de malotes é realizado. O que abre espaço para a confirmação que no âmbito de tal Comissão, as influências partidárias não demarcam o trâmite legislativo.

Ainda relacionado à aspectos temporais, restou claro também que os prazos de tramitação, determinados na regras Regimento Interno da Instituição, são absolutamente descumpridos pela Comissão em questão:

(RI) Art. 70. Para as matérias submetidas às Comissões Permanentes, os relatores serão nomeados dentro de quarenta e oito horas, a contar do recebimento na Comissão, exceto para as em regime de urgência, quando a nomeação será imediata.

(RI) Art. 71. As Comissões Permanentes terão os seguintes prazos para a emissão de parecer, salvo as exceções previstas neste regimento:

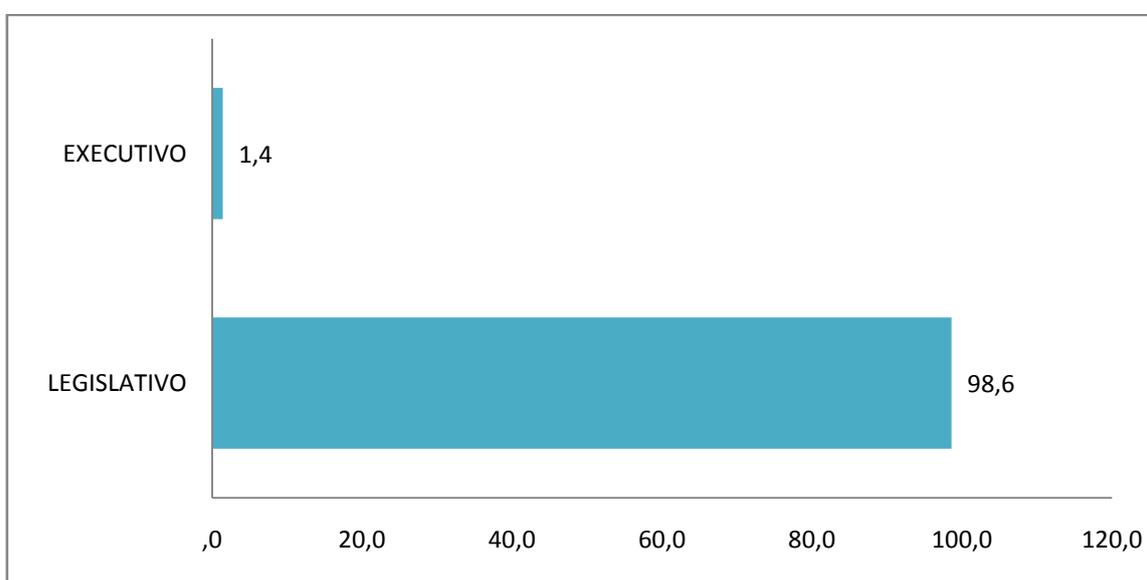
I – três dias úteis para as matérias em regime de urgência;

II – seis dias úteis para as matérias em regime de prioridade;

III – doze dias úteis para as matérias em regime de tramitação normal, [...]

No que tange a *origem das proposições legislativas*, percebeu-se com surpresa, a existência de uma tendência destoante das tradicionais análises sobre o desempenho legislativo nacional: a superposição de proposições originadas no Legislativo sobre as originadas no Executivo, ainda que esta se vincule apenas às temáticas específicas da comissão investigada.

GRÁFICO 5 – DEMONSTRATIVO DA PREDOMINÂNCIA DE ORIGEM DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NO PERÍODO INVESTIGADO.



Diante de tal demonstração, foi possível concluir que os parlamentares estaduais paraenses tiveram ativa participação em formulações legislativas tramitadas no período estudado, atingindo um percentual de 98,6% de proposições elaboradas, o que, em princípio, indicaria um bom nível de desempenho na atividade legiferante voltada às áreas de Educação, Cultura e Saúde.

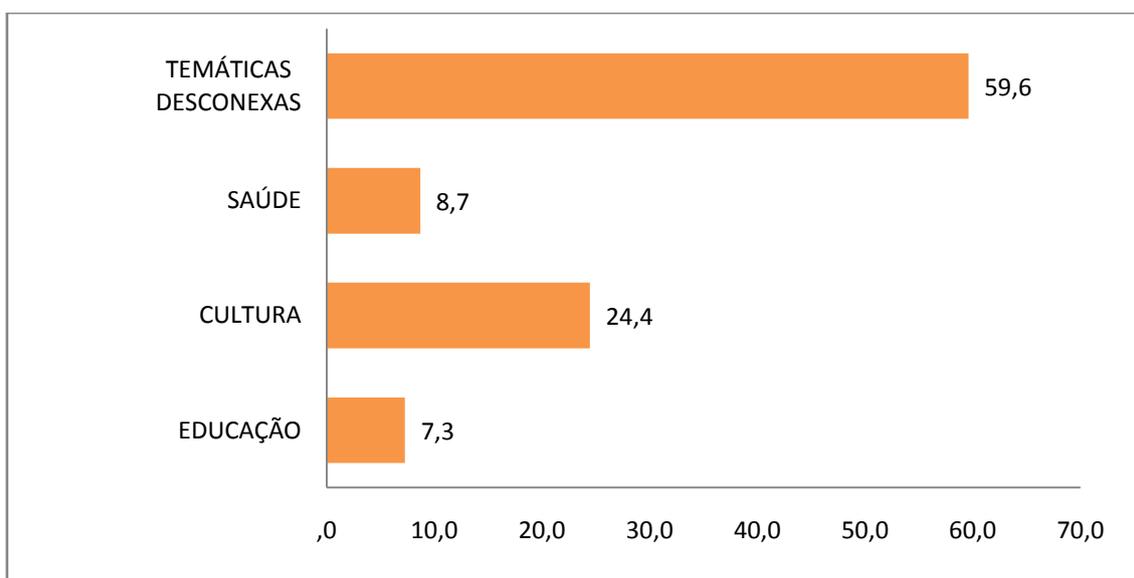
Todavia, como se trata de uma análise voltada ao estabelecimento de parâmetros sobre o cumprimento *responsivo* de deveres parlamentares, por parte dos deputados paraenses e suas comissões, tal questão foi, necessariamente, averiguada pelo viés da *qualidade e eficiência* deste amplo quantitativo de propostas apresentadas durante o período estudado.

O primeiro e curioso dado revelado, no que se refere à isso, foi a detecção, ainda a partir da verificação das *freqüências diretas* obtidas, foi que o maior número percentual de proposições legislativas avaliadas pela CECS/ALEPA, não se vinculava às temáticas específicas a ela destinadas.

(RI/ALEPA) Art. 31 [...] § 3º - À Comissão de Educação, Cultura e Saúde, compete opinar sobre o desenvolvimento cultural e artístico, educação pública e particular, saúde pública, higiene e assistência sanitária.

Com relação a isso, percebeu-se que quase 60% das proposições que tramitaram no âmbito da mesma, relacionavam-se, na verdade, com temáticas, distintas, ainda que de maneira indireta, com educação, cultura ou saúde, privilegiando temáticas desconexas como: transportes, relações de consumo, empreendedorismo, turismo e etc..

GRÁFICO 6 – DEMONSTRATIVO DA PREDOMINÂNCIA DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DESVINCULADAS DAS TEMÁTICAS ESPECÍFICAS TRATADAS PELA CECS/ALEPA.



Sendo a regra regimental disposta de maneira clara e delimitada não haveria razão substanciais para submeter à apreciação da CECS/ALEPA, propostas absolutamente desvinculadas das temáticas específicas, com exceção daquelas que de alguma maneira se conectassem com as mesmas, como por exemplo: o Projeto de Lei de nº 256/2007 que visava criar um programa de residência médica em hospitais do interior do Estado do Pará para estudantes de medicina da UEPA, de autoria do Deputado João Salame (PPS), cujo objetivo alcançava duas temáticas tratadas pela Comissão: a educação e a saúde. Todavia, o que se pôde constatar, quando da verificação do trâmite legislativo da CECS/ALEPA foi uma considerável incidência de proposições completamente desvinculadas do padrão de assuntos destinados à sua apreciação *expertise*, como a Proposição de nº 184/2011, que declarava como obrigatória a execução do hino nacional brasileiro em todas as partidas de futebol realizadas no Estado do Pará, incluindo-se neste rol, as *Pelotas*, além de outras destacadas no Quadro 5, a seguir.

QUADRO 4 – RELAÇÃO DE TEMÁTICAS DESCONEXAS VERIFICADAS EM MEIO AO TRÂMITE DA CECS/ALEPA NO PERÍODO INVESTIGADO.

TEMAS E ASSUNTOS DESCONEXOS VERIFICADOS NAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – CECS
DIREITOS DO CONSUMIDOR FRENTE ÀS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA
AÇÕES DE EMPREENDEDORISMO E MÉRITO EMPRESARIAL
AÇÕES DE CUNHO AMBIENTAL VINCULADAS À OBRAS PÚBLICAS
SUBSTITUIÇÃO DE EMBALAGENS PLÁSTICAS
DESCARTE DE COMPONENTES TÓXICOS / UTILIZAÇÃO DE COMPONENTES QUÍMICOS
FUNCIONAMENTO DE CYBERESPAÇOS E AFINS
PRECONCEITO DE CUNHO SEXUAL OU RACIAL
USO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO E DE SEGURANÇA NO TRABALHO
ADOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
CRIAÇÃO DE ESTÂNCIAS TURÍSTICAS
INCREMENTO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Em virtude da comprovação de existência de diversas propostas cujos objetivos não se encontravam alinhados em definitivo, com as atribuições legislativas da CECS/ALEPA, o passo procedimental seguinte, converteu-se na missão de investigar os padrões de *desempenho responsivo* contidos em todas as proposições apresentadas.

Neste contexto, importa dizer que tal análise, traduziu-se na elaboração de parâmetros de objetividade, eficácia e viabilidade das leis ou políticas públicas formuladas pelos parlamentares paraenses, frente aos preocupantes níveis de ingerência e descaso com a *res publica* e da repercussão de anseios e reivindicações coletivas de toda ordem, percebidos entre a população do Estado do Pará, no que se refere às temáticas sob a responsabilidade da CECS/ALEPA.

Com vistas à consecução de tal objetivo, evidenciou-se, logo de início, a necessidade de se estabelecer um sistema analítico pautado em *enunciados genéricos*, elaborados conforme a preferência dos legisladores paraenses espelhada nos objetivos expressos nas ementas de cada uma das proposições analisadas, com vistas à inserção de itens classificatórios na Variável 12 (Ementas) e alocação dos dados existentes de maneira mais prática. Nesse sentido, estabeleceu-se a seguinte ordem:

QUADRO 5 – RELAÇÃO DE *ENUNCIADOS GENÉRICOS* - CLASSIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS TRAMITADAS NA CECS/ALEPA.

1	PROP. QUE VISAM A CRIAÇÃO DE LEIS ESPECÍFICAS PARA AS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, CULTURA E SAÚDE
2	PROP. QUE VISAM A ALTERAÇÃO E/OU REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSIÇÕES LEGISLATIVAS JÁ EXISTENTES
3	PROP. QUE VISAM A CRIAÇÃO E/OU AMPLIAÇÃO DE MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE VOLTADOS ÀS ÁREAS ESPECÍFICAS
4	PROP. QUE VISAM A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS ÁREAS ESPECÍFICAS
5	PROP. QUE VISAM REGULAMENTAR, RESTRINGIR OU PROIBIR A COMERCIALIZAÇÃO E/OU USO DE DETERMINADOS PRODUTOS.

6	PROP. QUE VISAM REGULAMENTAR, RESTRINGIR OU PROIBIR A PRESTAÇÃO DE DETERMINADOS SERVIÇOS.
7	PROP. QUE CRIAM AÇÕES DE COMUNICAÇÃO E/OU A EXIBIÇÃO DE INFORMES DE ESCLARECIMENTO SOBRE AS ÁREAS ESPECÍFICAS.
8	PROP. QUE CRIAM CAMPANHAS DE ATENÇÃO, PREVENÇÃO E/OU INCENTIVO NAS ÁREAS ESPECÍFICAS.
9	PROP. QUE VISAM À ADAPTAÇÃO E/OU CUMPRIMENTO DE NORMAS CONTIDAS EM LEGISLAÇÃO ESPECIAL.
10	PROP. QUE VISAM INSTITUIR E/OU INSERIR DATAS COMEMORATIVAS NO CALENDÁRIO OFICIAL DO ESTADO.
11	PROP. QUE CONCEDEM TÍTULOS DE HONORÍFICOS, <i>POS MORTEN</i> OU NÃO, PARA PESSOAS E INSTITUIÇÕES.
12	PROP. QUE CONCEDEM A QUALIFICAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA PARA EMPRESAS E OUTRAS INSTITUIÇÕES.
13	PROP. QUE INSTITUEM SELOS, CONCURSOS, PREMIAÇÕES, COMENDAS E/OU MENÇÕES HONROSAS PARA PESSOAS E INSTITUIÇÕES.
14	PROP. QUE VISAM TOMBAR ESPAÇOS, LOCAIS OU OBJETOS DE NATUREZA MATERIAL, COMO PATRIMÔNIO CULTURAL DO PARÁ.
15	PROP. QUE VISAM INSERIR NO PATRIM. CULT. IMATERIAL DO PARÁ, FESTEJOS POPULARES, ARTEFATOS, FRUTAS, COMIDAS TÍPICAS, ETC...
16	PROP. QUE VISAM DAR NOME DE PERSONALIDADES PARA LOCAIS, OBRAS, MONUMENTOS PÚBLICOS.
17	PROP. QUE VISAM REDUZIR OU ISENTAR DE TAXAS, IMPOSTOS E/OU COBRANÇAS NAS ÁREAS ESPECÍFICAS.
18	PROP. QUE VISAM CRIAR, INCORPORAR, TRANSFORMAR DETERMINADOS LOCAIS, BENS OU MANIFESTAÇÕES EM ATRAÇÕES TURÍSTICAS.
19	PROP. DE TEOR DIVERSO

A elaboração desta ordem de classificação de ementas, por intermédio, da elaboração dos *enunciados genéricos* dispostos, permitiu a verificação da predominância dos tipos de proposições legislativas tramitadas em cada ano investigado, através da mensuração percentual de incidência de cada uma delas, em cada ano investigado.

O que resta encontra-se demonstrando, de forma bastante detalhada, na Tabela 03 – Demonstrativo de Predominância de Proposições Legislativas

tramitadas anualmente na CECS/ALEPA, disposta na *Seção Anexos*, do final desta dissertação.

TABELA 4 – ORDEM DE PREDOMINÂNCIA DE PROPOSIÇÕES NO QUANTUM DE PROJETOS DE LEI TRAMITADOS NA CECS/ALEPA.

ENUNCIADO GENÉRICO / TIPOS DE EMENTAS	ORDEM PERCENTUAL
PROP. QUE VISAM INSERIR NO PATRIM. CULT. IMATERIAL DO PARÁ, FESTEJOS POPULARES, ARTEFATOS, FRUTAS, COMIDAS TÍPICAS, ETC...	33,2 %
PROP. QUE VISAM INSTITUIR E/OU INSERIR DATAS COMEMORATIVAS NO CALENDÁRIO OFICIAL DO ESTADO	16,3 %
PROP. QUE VISAM A CRIAÇÃO DE LEIS ESPECÍFICAS PARA AS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, CULTURA E SAÚDE	11,7 %
PROP. QUE VISAM DAR NOME DE PERSONALIDADES PARA LOCAIS, OBRAS, MONUMENTOS PÚBLICOS	10,8 %

Conforme pode ser visualizado na ordem de predominância contida na Tabela 04, dentre o total de proposições legislativas formuladas pelos parlamentares paraenses, no período estipulado, quase a metade do *quantum* de 65,7% de *projetos de lei* tramitados na CECS/ALEPA, ou seja, 33,2%, consistiu em *Proposições que visam inserir no Patrimônio Cultural Imaterial do Estado do Pará, determinados festejos populares, artefatos, frutas ou comidas típicas da Região Norte*, propostas, efetivamente, relacionadas com a temática *Cultura*.

No que se refere a tal predominância, há de se ressaltar, que com a criteriosa verificação do teor destas Proposições, dispostas nas *Listas Anuais de Tramitação legislativa (seção de anexos)*, revelou-se uma expressiva parcela deste tipo de proposição, efetivamente voltadas para campos restritos, priorizando majoritariamente públicos específicos, como por exemplo, a transformação do *Evento Gospel Louvor-Norte em Patrimônio Cultural do Pará*, cujo Projeto de Lei de nº 097/2010, é de autoria do deputado Martinho Carmona (PMDB).

Semelhante a esta proposta, também podem ser mencionados o Projeto de Lei de nº 036/2010, do deputado Ayrton Faleiro (PT), que visou transformar em *Patrimônio Cultural do Estado do Pará*, o baile anual de debutantes, conhecido como *Baile das Flores*, realizado no Clube *Assembléia Paraense* em Belém, isso sem falar na Iniciativa de nº 076/2011, do deputado Márcio Miranda (DEM), atual Presidente da ALEPA, que visou transformar o *Concurso Miss Pará* também em *Patrimônio Cultural Paraense*.

A grande incidência de proposições vinculadas aos festejos religiosos, denominados de *Círios*, ocorridos em quase todos os municípios do Pará, constitui-se, aparentemente, como o maior *filão* de representatividade simbólica junto aos eleitores do interior do Pará.

Corroborando esta menção, observa-se que somente entre os anos de 2009 e 2010, período em que ocorreu um considerável incremento no número de formulação de proposições por parte dos parlamentares paraenses, fato mencionado nas linhas introdutórias deste capítulo, podem ser contadas mais de 30 (trinta) propostas de transformação de *Círios* realizados nos Municípios Paraenses em *Patrimônio Cultural Imaterial do Pará*, tramitadas no âmbito da CECS/ALEPA.

O segundo lugar em predominância entre os *Projetos de Lei* apresentados vinculam-se às *Proposições que visam instituir ou inserir datas comemorativas no calendário oficial do Estado do Pará*, cujo percentual calculado foi da ordem de 16,3%.

Observando as ementas deste tipo específico de proposição, detectou-se um número exemplar de proposições relativas à criação de datas *religiosas* formuladas pelos deputados paraenses, em particular, os vinculados à Igrejas Evangélicas. Podendo ser citados neste rol, o Projeto de Lei nº 015/2009, cujo autor também é o deputado Martinho Carmona (PMDB), relativo à instituição do *Dia da Igreja Quadrangular*, o Projeto de Lei nº 165/2009 que cria o *Dia de Homenagem à Igreja Universal do Reino de Deus*, do deputado Roberto Santos (PRB) e ainda, o Projeto de Lei de nº 008/2011, de autoria do deputado Raimundo Santos (PEN) que dispõe sobre a instituição do *Dia das Assembléias de Deus*, dentre outros.

Com um percentual de 11,7%, seguem-se as *Proposições que visam à criação de leis específicas para as áreas de educação, cultura e saúde*, no que vale ressaltar que boa parte destes projetos ainda não foi apreciada, em virtude de carecerem de informações essenciais acerca de implicações legais e viabilidade e, segundo informações da própria assessoria da CECS/ALEPS, da dificuldade em se realizar as reuniões deliberativas com seus próprios membros. Em virtude disso, conclui-se pelo insuficiente grau de autonomia da comissão em tela, no que se refere à formação de *quorum* para decisões conjuntas.

O último percentual de *projetos de lei* a ser destacado, refere-se às *Proposições que visavam dar nome de personalidades para Locais, Obras e Monumentos Públicos*, que alcançou o patamar de 10,8%, frente ao restante das proposições que obtiveram percentuais inexpressivamente distribuídos.

Relativo os níveis de predominância detectados em meio às proposições do tipo *Projeto de Decreto Legislativo*, cujo quantitativo global auferido foi da ordem de 31,7 pontos percentuais, frente a todas as proposições apresentadas, revelou-se um disparate no *quantum* de *Proposições que visam conceder títulos honoríficos de honra ao mérito e/ou de cidadão do Pará, pos-mortem ou não, a pessoas e instituições*, alcançando-se um percentual de 94,3% de todo trâmite contabilizado no decorrer dos oito anos investigados.

Com relação ao grandioso volume destes *Decretos Legislativos voltados exclusivamente à concessão de honrarias a pessoas ou instituições*, constatou-se que somente no ano de 2012, das 89 (oitenta e nove) proposições legislativas tramitadas na CECS/ALEPA, 55 (cinquenta e cinco), ou seja, bem mais que a metade delas, versou unicamente sobre este assunto.

No que tange a esta comprovação, mais uma vez, concluiu-se pela predominância de uma atuação *descompromissada e paroquialista* dos deputados paraenses com relação aos relevantes anseios sociais ligados à busca por melhorias efetivas que poderiam (e deveriam) ser viabilizadas nas áreas de educação, cultura e saúde do Estado.

Contemplando a predominância destes *traços comportamentais* entre os parlamentares do Pará, é pertinente esclarecer que grande parte das homenagens prestadas pelos mesmos, se destina a personalidades do mundo empresarial, políticos e oficiais de alto escalão, líderes religiosos e na seara institucional, redes de rádio e televisão, ou seja, agentes de grande relevância na manutenção de determinados nichos eleitorais.

Guardadas devidas proporções, verifica-se também, não existirem padrões mais criteriosos para a concessão de honrarias oficiais, como os títulos de *Cidadão do Pará* ou *Honra ao Mérito*, bastando para isso, que os autores das referidas proposições exponham breves considerações sobre o indicado (pessoa ou instituição) em suas ementas, o que facilita e impulsiona, consideravelmente, a preferência parlamentar por este tipo de ação legislativa, simplificada tecnicamente, mas de grande impacto simbólico.

Exemplificando este tipo de proposição, tem-se que no decorrer da pesquisa, chamaram atenção também, os Projetos de Decreto Legislativo que *visavam conceder títulos honoríficos* inusitados, destinados, por exemplo celebridades do cotidiano nacional e estadual, tais como a apresentadora Regina Casé (Proposição de nº 007/2012, de autoria do deputado Márcio Miranda do DEM); a Sra. Denize Rodrigues, conhecida como *Felizmunda* (Proposição nº 043/2012, do deputado José Megale do PSDB), e o Sr. Raimundo Belém Santos, conhecido como o *Maick do Mosqueiro* (Proposição nº 012/2010 cujo autor foi o deputado Júnior Hage do PR).

Em meio aos chamados *Projetos de Resolução*, teoricamente entendidos como *atos normativos que viabilizam a produção de matérias legislativas dotadas de efeitos, tanto internos, quanto externos*, verificou-se que mais da metade deles (53,8%) continham objetivos que não se adaptavam a nenhum dos *enunciados genéricos* estipulados, o que fez emergir, portanto, a necessidade de alocar os mesmos em uma categoria alternativa, genericamente definida como *proposições de teor diverso*.

Neste particular, destaca-se que dentre tais *Projetos de Resolução*, foram encontradas várias *Proposições que indicavam nomes de personalidades identificação dos novos espaços internos ou anexos*

construídos pela própria ALEPA, conforme poderá também ser verificado de maneira mais acurada, nas *Listas Anuais de Tramitação* mencionadas, destacadas nas proposições de nº 010/2008; 011/2008 e 005/2009 de autoria do deputado Domingos Juvenil (PMDB), as de nº 003/2009 e 008/2011 do deputado José Megale (PSDB) e ainda de nº 010/2011 do deputado Ayrton Faleiro (PT), além de outras, no mínimo curiosas, como a inserção do *Dia de Homenagem à República Popular da China* entre as datas comemorativas da Assembléia Legislativa, além da criação de uma nova honraria institucional a ser concedida: o título de *Cidadão Democrata*, ambas proposições formuladas pelo deputado Martinho Carmona do PMDB.

Considerando-se os destaque feitos na Tabela 03, da *Seção Anexos*, tem-se que a ordem de preferência parlamentar por *proposições que visam conceder títulos e demais honrarias a personalidades ou empresas*, constitui-se no único item, cujos altos percentuais de incidência permaneceram praticamente inalterados ao longo de todos os anos investigados na pesquisa.

Ainda na tabela supramencionada, é possível também visualizar, que em matéria de *proposições que visam à criação de leis específicas para as áreas de Educação, Cultura ou Saúde*, únicos anos em que se verificou um trâmite relativamente expressivo foram os de 2007 e 2008, biênio que marcou o início de uma nova legislatura e de um novo governo. Todavia, em que pese o fato desta questão não ter recebido um tratamento mais acurado, restaram diversos questionamentos sobre que tipo de influências poderiam ter ocorrido para que este volume de proposições se impusesse de forma visível em meio ao trâmite geral. O que, certamente, será tema de um novo estudo, a ser realizado posteriormente.

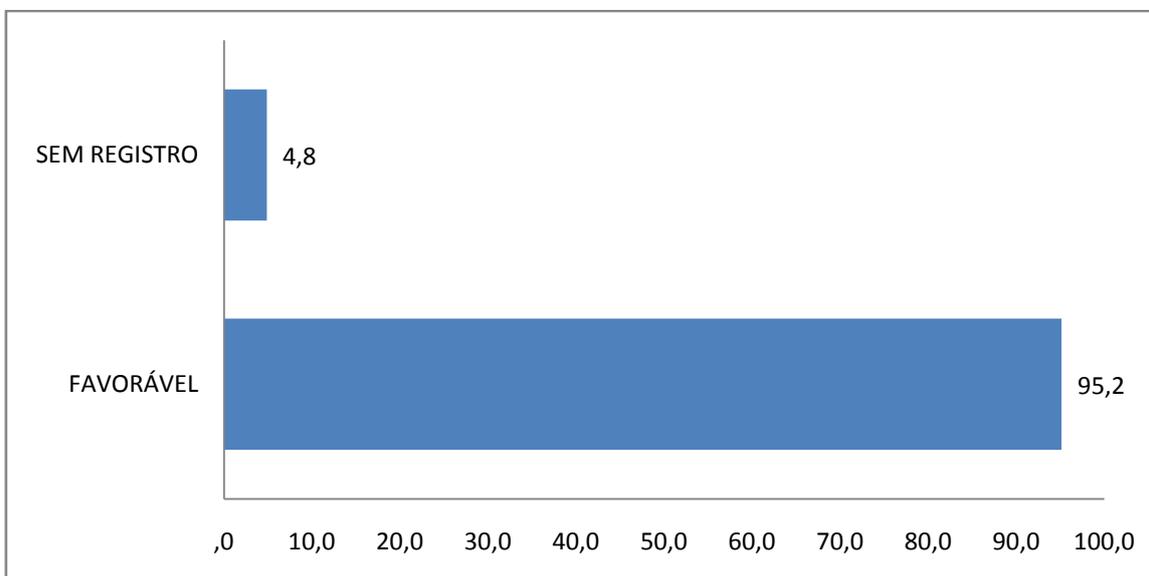
No momento, merecem atenção, os baixíssimos percentuais relativos às *proposições que visam elaborar políticas públicas específicas, alterar ou regulamentar dispositivos legais existentes e ainda, instituir mecanismos de fiscalização ou controle mais efetivos*.

Com relação a este tipo de objetivo, há de se ressaltar que apesar das atividades de fiscalização e controle serem consideradas *funções típicas* dos membros do Poder Legislativo, houve uma única proposta direcionada ao

controle e transparência de gastos públicos, a de nº 053/2008, de autoria da deputada Suleima Pegado (PSDB), através da qual, inferia-se *a possibilidade de se realizar audiências públicas para a divulgação de investimentos e gastos na área de saúde em Belém.*

Sendo as comissões permanentes *órgãos especializados e destinados ao auxílio e incremento de decisões qualificadas em meio as Casas Legislativas atuais*, cuja função prioritária vincula-se à deliberação e/ou ajuste criteriosos das proposições que nelas tramitam, contando-se, inclusive, com a possibilidade de que algumas sejam rejeitadas de antemão, em função da incongruência de objetivos ou da escassez de dados cruciais, surpreendeu o elevado percentual de pareceres favoráveis exarados pela CECS/ALEPA.

GRÁFICO 7 – DEMONSTRATIVO DE EMISSÃO DE PARECERES FAVORÁVEIS NAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS TRAMITADAS NO ÂMBITO DA CECS/ALEPA.

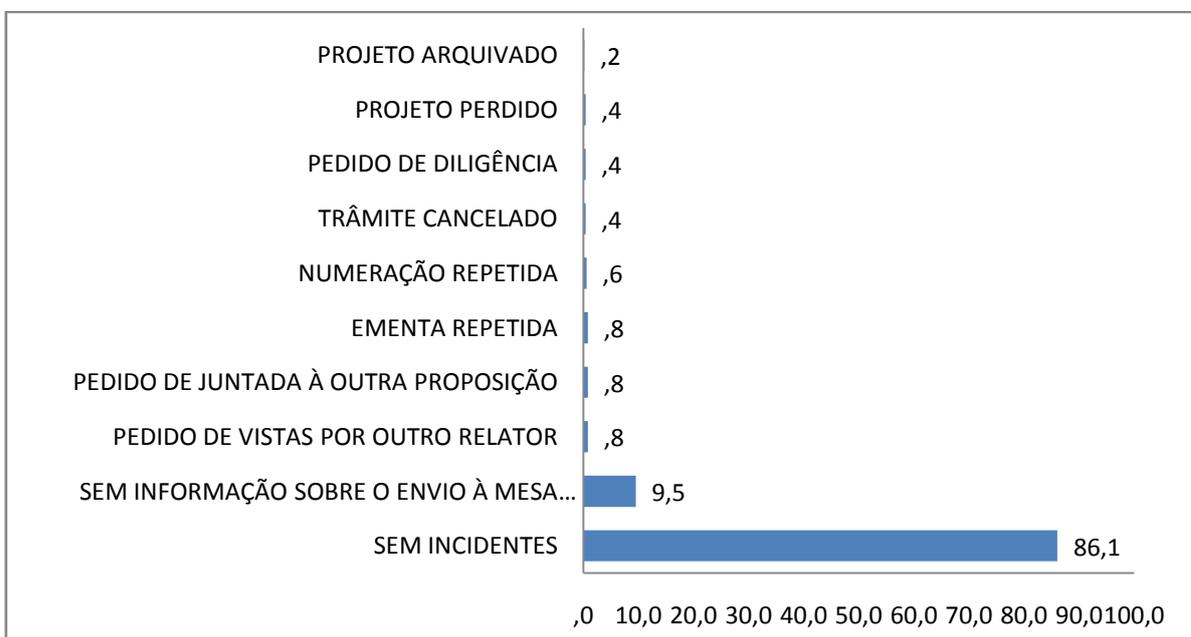


De acordo com os resultados obtidos, o nível de pareceres positivos nas proposições tramitadas na CECS/ALEPA, foi da ordem de 95,2% contra apenas 4,8% de proposições legislativas (classificadas como *sem registro*) o

que leva a supor, em princípio, não existirem controles mais rigorosos no que se refere às análises que poderiam ter sido realizadas durante a tramitação na referida comissão.

Suposição esta que se fortaleceu também, com a mensuração dos níveis de *Incidentes* registrados, classificados através da Variável 16, comprovando-se que a somatória entre os *pedidos de vistas por outro relator* e os *pedidos de diligência*, atividades elementares de um processo deliberativo otimizado, totalizava apenas em 6 (seis) projetos frente à um universo de 495 proposições, ou seja, perfazendo um baixíssimo percentual, da ordem de apenas 0,12% de ações consubstanciadas em averiguações técnicas, ao longo de oito anos consecutivos.

GRÁFICO 8 – DEMONSTRATIVO DE INCIDENTES REGISTRADOS AO LONGO DO TRÂMITE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NO ÂMBITO DA CECS/ALEPA.



No que se refere às deliberações plenárias realizadas na ALEPA, cumpre ressaltar que *Comissão* trabalhada não dispõe de nenhum tipo de

expediente de controle ou registro especial que se ocupe da finalização e de destino das proposições por lá tramitadas.

Logo, a verificação de tais informações só é possível por intermédio do acesso autorizado ao DIDEX, o sistema de informações virtuais que auxilia os trabalhos da Mesa Diretora, que também é alimentado de forma bastante precária.

Em função disso, os dados recolhidos no âmbito da CECS/ALEPA não foram capazes de expressar com maior segurança os *resultados finais* de todas as proposições investigadas, relegando a realizadora desta pesquisa, a tarefa adicional de verificação de *aprovações* ou possíveis *rejeições* e *arquivamentos*, apenas por intermédio das *homepage* dos próprios parlamentares, ambientes também escassos de informações mais detalhadas.

Contudo, em virtude da presente pesquisa ter sido voltada à *avaliação qualitativa do desempenho dos parlamentares paraenses*, através do trâmite de proposições legislativas em meio a CECS/ALEPA, acredita-se que o objetivo essencial da mesma cumpriu-se a contento, o que viabiliza a conclusão a seguir.

CONCLUSÃO

Uma vez investigadas as particularidades do trâmite legislativo registrado na Comissão de Educação, Cultura e Saúde, ao longo dos oito anos consecutivos (Período 2005-2012), sobressai a conclusão de que a qualidade do desempenho parlamentar estadual, no que se refere à proposição de leis e políticas públicas voltadas às áreas temáticas da mesma, é de fato, preocupante. Principalmente, quando se coaduna com um funcionamento comissional predominantemente afastado de suas atribuições elementares.

Em virtude da verificação de ocorrência de muitas falhas processuais, desvios de função e do desidioso tratamento dado a questões pontuais no âmbito da CECS/ALEPA, percebeu-se que a eficiência das proposições legislativas é comprometida de forma determinante, tanto pela ação dos parlamentares propositores, quanto pela ação dos parlamentares que compõem a referida comissão, sendo importante também destacar os diversos problemas administrativos detectados, tais como, a indicação de assessores particulares dos próprios deputados, para exercer funções administrativas no âmbito das comissões, a óbvia carência de informações sobre a importância dos trabalhos desenvolvidos pelas mesmas, além do insuficiente domínio de regras administrativas e procedimentais por parte de tais funcionários.

A avaliação dos objetivos expostos nas ementas das proposições legislativas verificadas resultou ainda na conclusão de que o comportamento dos parlamentares paraenses é essencialmente pautado em padrões distributivistas, revelando, em via de consequência, a incontestável verdade de que boa parte de nossos *representantes estaduais* vivencia um cotidiano parlamentar de representação simbólica, alicerçado, inclusive no que Mayhew (1975) destaca como mera *atividade de comunicação*, fazendo-se uso indiscriminado de proposições legislativas que representam ganhos em curto prazo e através de *ações de propaganda*, voltadas a nichos eleitorais específicos e com vistas à eleição para cargos do Poder Executivo, o que não diverge das análises teóricas descritas no Capítulo 02, que tratou, em meio a outros assuntos, sobre a falta de incentivos eficazes voltados ao desenvolvimento de carreiras parlamentares.

Neste contexto, há de se ressaltar também, que as temáticas tratadas pela CECS/ALEPA (educação, cultura e saúde) constituem-se em temáticas de *cunho social amplo*, ou melhor, que representam *interesses gerais*. O que, na visão de Arnold (1990 apud Silva, 1999) de início, já enseja um grande desinteresse dos parlamentares, em virtude não se poder delimitar parcelas de incidência concreta dos efeitos da ação política, o que condiciona e arrefece a mobilização por políticas eficientes e bem elaboradas nestes campos.

Neste sentido, percebe-se uma clara tendência entre os parlamentares paraenses, em restringir o quanto podem o alcance de sua produção legislativa, direcionando à mesma a máxima potencialização do apoio popular no âmbito de parcelas populacionais menores.

Neste particular, destaca-se a predominância de proposições legislativas relacionadas com a transformação dos *círios municipais* em patrimônio cultural do Pará, como uma indubitável tendência de se restringir a amplitude da temática *cultura*.

Com relação aos eixos teóricos, ora mencionados, também importa ressaltar que as tradicionais análises que ressaltam as *interferências partidárias* por sobre o trâmite das proposições, inserindo-se neste contexto, até mesmo, manobras procedimentais como a retirada de proposições das *Comissões Permanentes* para deliberação plenária, através do argumento da necessidade de *urgência*, não encontram sustentação junto ao funcionamento da CECS/ALEPA, tendo em vista, não ter sido verificado, em qualquer momento, algum sinal que evidenciasse influências dessa natureza.

Agravando tal situação, emergiram também conclusões de que a CECS/ALEPA, órgão destinado a corrigir eventuais abusos e incoerências, configura-se numa estrutura sem maior autonomia e efetividade, a julgar pelo expressivo número de pareceres favoráveis expedidos e pelo trâmite de proposições legislativas que em nada se vinculam às áreas de especialização delimitadas.

Isso sem falar, no expressivo número de proposições destinadas somente à criação ou inserção de datas comemorativas no calendário do

Estado ou à concessão de títulos honoríficos, encaminhadas à decisão plenária, fato que nos levou a crer que a referida comissão encontra-se totalmente esvaziada de seus propósitos de especialização e a deliberação conjunta, mantendo-se apenas como uma espécie de *ponto de passagem* das proposições legislativas apresentadas, perfazendo-se dessa forma, em apenas mais uma etapa a ser cumprida no exercício legiferante desenvolvido na ALEPA.

A preferência por políticas de *um único estágio* e pautadas efetivamente em *ganhos visíveis*, tem o condão de expor também, que boa parte dos parlamentares paraenses ainda credita suas chances de reeleição na ideia de que os eleitores são tendentes a um julgamento prioritariamente *prospectivo* em suas avaliações de desempenho, ou seja, que não existem razões maiores para o desenvolvimento de políticas mais elaboradas, cujos efeitos podem se converter em *perdas eleitorais*.

Todavia, há de se ressaltar que os resultados obtidos por intermédio da pesquisa realizada, descortinaram um preocupante panorama vigente até o final do primeiro semestre de 2013, período em que eclodiram as muitas manifestações em favor do aperfeiçoamento das funções exercidas por agentes públicos e representantes parlamentares e que demonstrou, evidentemente, o descontentamento da população com desempenho que as instituições políticas e seus membros, além dos partidos em funcionamento, têm tido ao longo de anos.

Nesse sentido, infere-se a possibilidade de que a presente dissertação possa vir a contribuir com a melhoria funcional desses tão importantes órgãos, que são as *Comissões*, inseridas, prioritariamente, na estrutura das Casas Legislativas Estaduais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO. Cláudio Weber. **Instrumentos de controle contra Ineficiência e Corrupção**. Publicação *Portal Leitura Obrigatória*, 23 de abr. 2001,

ABRAMO. Cláudio Weber. **Caminhos da Transparência**. Publicação *Folha de São Paulo*, 27 de jun. 2009;

AMORIM NETO. Octávio e SANTOS. Fabiano. **A Produção Legislativa do Congresso. Entre a Paróquia e a Nação**. In WERNECK VIANNA, Luís (Org). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*.- Belo Horizonte: UFMG Ed., 2002;

AMORIM NETO. Octávio e TAFNER. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. Rev. Dados. Vol. 45. Nº 4. Rio de Janeiro, 2002;

ANASTASIA. Fátima. **Responsabilização por Controle Parlamentar**. In *A Responsabilidade da Administração Pública na América Latina*. Artigo apresentado ao GT de Instituições Políticas da ANPOCS/CLAD, UFMG, 2000;

ANASTASIA. Fátima e MELO. Carlos Ranulfo. **Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil**. In ABRUCIO. Fernando e LOUREIRO. Maria Rita (orgs). *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília, MP:SEGES, 2002;

AZEVEDO NETO. Álvaro de Oliveira. **Erosão Democrática e Crise de Legitimidade: O uso do recurso de anulação no Tribunal de Justiça, como Mecanismos de Controle Político e Accountability Legal**. (Tese) CFCH/PPGCP da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2005;

BARROSO. Luiz Roberto. **Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e Devido Processo Legal**. Rev. Eletrônica *A Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito, 2000;

BEZERRA. Marcos Otávio. **Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil.** – Rio de Janeiro. Relume-Dumará: ANPOCS, 1995;

BOBBIO. Norberto. **Liberalismo e Sociedade Moderna.** - Rio de Janeiro: Brasiliense, 1988;

BURKE. Edmund. (1729-1797). **Discurso aos Eleitores de Bristol.** (1774) *Trad. Renato Assumpção Faria. Coleção Pensamento Político* - Brasília. ed. Universidade de Brasília, 1983;

CALCAGNOTTO. Gilberto. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: Semelhanças e Diferenças.** In LLANOS, Mariana e MUSTAPIC, Ana Maria (orgs.). - Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005;

CARNEIRO. Carla Bronzo Ledeira. **Governança e Accountability: Notas Introdutórias.** 2001. Disponível em: <<http://www.direitodoestadobrasileiro.com>

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria das Organizações.** 13 ed. Vol. 2. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008;

COX. Gary e MORGENSTERN. Scott. **Epilogue: Latin American's Reactive Assemblies and Proactive Presidents.** In MORGENSTERN. Scott e NACIF. Benito (orgs). *Legislative Potitics in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, 2002

DAHL. Robert A. **Poliarquia. Participação e Oposição.** *Trad. Mauro Paciernik.* 1. ed. 1. Reimpressão – São Paulo: Univ. São Paulo (*Clássicos nº 9*), 2005.

DALLARI. Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2012;

FERRAZ. Ana Cláudia C. (org.). **Constituição da República Federativa do Brasil. Interpretada. Parágrafo por Parágrafo, artigo por artigo.** Barueri: São Paulo, 2010;

FERRAZ. Sérgio Valladão. **Curso de Direito Constitucional: Teoria e Questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006;

FIGUEIREDO. Angelina C. **Instituições e Política no Controle do Executivo.** Em *Dados*, vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro: IUPERJ; 2001

FIGUEIREDO. Angelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: ed. FGV, 1999;

FIORINA. Morris. **Congress: Keystone of the Washington Stablishment.** New Haven: Yale University Press. EUA. 1977;

FRIEDE. Reis. **Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado.** 3. ed. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2006;

HELD. David. **Models of Democracy.** 2º Ed. Londres: Stanford University Press, 1996;

KREHBIEL. Keith. **Information and legislative organization.** The University of Michigan Press. Ann Harbor (org.). EUA. 2001;

LEMOS. Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada.** (Tese) Instituto de Ciências Sociais da UNB. CEPPAC. 2005;

LIMONGI. Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A literatura Norte-Americana Recente.** BIB, nº 37, 1º sem., 1994;

_____ **Estudos Legislativos no Brasil**. Yale University Press, 2001;

LIMONGI. Fernando. FIGUEIREDO. Argelina C. **Em busca do Orçamento Perdido: Primeiros Rugidos**. Rev. nº 14. Insight/Inteligência. 2001;

_____ **Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada**. Revista *Plenarium*: Poder Legislativo e Democracia Contemporânea, 2004;

LOPES JÚNIOR. Azor. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. 3. ed. - São Paulo : Atlas, 2008;

MADISON. James. HAMILTON. Alexander e JAY. John. **O Federalista**. Trad. Renato Assumpção Faria. Coleção *Pensamento Político* - Brasília. ed. Universidade de Brasília, 1983;

MAINSBRIDGE. Jane. **Rethinking Representation**. Vol. 97, nº 4 - American Political Science Review. EUA. Nov. 2003;

MARTINS. Ives Gandra (Coord.). **O Estado do Futuro**. Ed. 2. São Paulo. Pioneira: 1998;

MAYHEW. D. Congress. **The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press. EUA, 1974;

MELO. Carlos Ranulfo Félix de. **Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados**. Rev. Dados, Vol. 43. nº 02, 2000;

MELO. Carlos Ranulfo Félix de. ANASTASIA. Fátima. **Representação e Democracia no Cone Sul**. Revista *Plenarium*: Poder Legislativo e Democracia Contemporânea, 2004;

MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais**. 2. ed. (rev. e atual) – São Paulo: Malheiros, 2006;

_____ **Discricionaridade e Controle Jurisdicional**.
2. ed. (rev. e atual.) – São Paulo: Malheiros, 2007;

_____ **Grandes Temas de Direito Administrativo**.-
6.ed. (rev. e atual.) - São Paulo: Malheiros, 2010;

MENENGUELLO. Raquel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra. 2009;

MIGUEL. Luís. F. **Representação Política em 3D: Elementos para uma Teoria Ampliada de Representação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, Fev. 2003,

_____ **Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 63, nº 25. Nov. 2005;

MILL. John Stuart. (1806-1873). **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. Manuel Inocêncio de L. Santos Jr. Coleção *Pensamento Político* - Brasília. ed. Universidade de Brasília, 1981;

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. **O Sistema de Comissões Brasileiro. Elementos para uma Agenda de Pesquisa**. Rev. *Teoria & Pesquisa*. Vol. 21, nº 02, Dez. 2012;

NOBRE. Edilson Pereira Júnior. **Improbidade Administrativa: Aspectos Controvertidos**. (Tese). Faculdade de Direito de Recife /PE - Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPE; 2001;

O'DONNELL. Guilherme. **Horizontal Accountability in New Poliarquies.** *Journal of Democracy*, vol. 9. nr. 3. 1997;

PAULO. Vicente. ALEXANDRINO. Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado.** 2.ed. (rev. e atual). Niterói- RJ: Impetus, 2008;

PITKIN. Hanna F. **The Concept of Representation.** Berclcy: University of California Press. EUA, 1972;

PRZEWORSKI. Adam, STOKES. Susan C. e MANIN. Bernard. (Eds.) **Democracy, Accountability and Representation.** New York:Cambridge, University Press, 1999;

RICCI. Paolo e LEMOS. Leany Barreiro. **Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.** Rev. Bras. Ci. Soci. V. 19, n. 55. São Paulo, Jun, 2004.

ROSENFELD. Denis L. **O que é Democracia.** (2ª reimpressão) 5. ed. São Paulo : Brasiliense (Coleção *Primeiros Passos*), 2003;

SANTOS. Fabiano. **A Dinâmica Congressual e Regulação Econômica.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 34, 1997;

_____. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Ed. UFMG: Belo Horizonte, 2003;

_____ **A Reforma do Poder Legislativo no Brasil.** Revista *Plenarium*: Poder Legislativo e Democracia Contemporânea, 2004;

_____ **Em defesa do Presidencialismo de Coalizão.** In HERMAN. Klaus e MORAES. Filomeno (Orgs.). Reforma Política no Brasil e Perspectivas. Fundação Konrad Adenauer. Fortaleza, 2003;

SCHEDLER. A. **Conceptualizing Accountability**. The self-restraining State: Power and Accountability. Boulder and London, Lynne Publishing, EUA. 1999;

SILVA, Maria Dolores Lima da. **A Produção de Políticas Ambientais na Câmara dos Deputados (1989-1998)**. (Dissertação). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, 1999;

TÁCITO. Caio. **Desvio de Poder no Controle dos Atos Administrativos, Legislativos e Jurisdicionais**. 1 ed. São Paulo : Malheiros. 1996.

WEFFORT. Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. Vol. 1. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006;

Resolução Estadual nº 02/1994. **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. (Publicação – Ano 2007. Mesa Diretora – Biênio 2007 / 2009)

ANEXOS

TABELA 03 – Demonstrativo de Predominância das Proposições Legislativas tramitadas anualmente na CECS/ALEPA.

TABELA 05 – Predominância dos Tipos de Proposição Legislativa sobre o *quantum* legislativo avaliado. (Relativo ao total de 495 proposições legislativas verificadas).

QUADRO 6 – Relação de Proposições Legislativas (*em espécie*) relacionadas com a Transformação e Inserção de Bens, Manifestações e Eventos em Patrimônio Cultural Imaterial do Estado do Pará;

QUADRO 7 – Relação de Proposições Legislativas (*em espécie*) relacionadas com a Criação ou Inserção de Datas Comemorativas no Calendário Oficial do Estado do Pará.

QUADRO 8 – Relação de Proposições Legislativas (*em espécie*) relacionadas com a Concessão de Títulos de *Honra ao Mérito* e de *Cidadão do Pará*.

QUADRO 9 – Relação de Proposições Legislativas (*em espécie*) que objetivaram Dar Nomes a Obras Públicas, Estradas, Rodovias e também, a Espaços e Anexos construídos pela Assembléia Legislativa do Pará.

LISTAS ANUAIS DE TRAMITAÇÃO (Período 2005-2012)