

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DOMINGOS SÁVIO SILVA DE OLIVEIRA

**A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO
NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE**

**NATAL, RN
2005**

DOMINGOS SÁVIO SILVA DE OLIVEIRA

**A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO
NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE**

Dissertação elaborada sob orientação do Prof.
Dr. Pedro Vicente da Costa Sobrinho e
apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte, como requisito para obtenção
do título de mestre em Ciências Sociais

**NATAL, RN
2005**

DOMINGOS SÁVIO SILVA DE OLIVEIRA

**A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO
NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE**

Dissertação elaborada sob orientação do Prof. Dr. Pedro Vicente da Costa Sobrinho, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

Aprovada em ____ de _____ de 2005 □

Prof. Dr. Pedro Vicente da Costa Sobrinho, UFRN
Orientador

Prof. Dr. Celso Frederico, USP
Titular

Prof. D. Antônio Spinelli Lindoso, UFRN
Titular

Prof. Dr. João Emanuel Evangelista de Oliveira, UFRN
Suplente

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Vicente, pelo estímulo e paciência, a quem agradeço por ter contribuído de forma decisiva para a continuidade e conclusão desse trabalho; aos meus amigos: Gileno Guanabara, Ivaldo Caetano e Carlos Alberto Telesfóro, amigos de idéias e lutas que ajudaram de forma direta e indireta nesse trabalho. E muito especialmente ao amigo Hermano Paiva, que tanto me cobrava a conclusão deste trabalho, fazendo-me lembrar as cobranças do meu próprio pai e, de forma bastante significativa, não permitindo que eu desistisse.

RESUMO

No presente texto avaliamos a organização dos trabalhos legislativos e o processo decisório no âmbito da Assembléia Legislativa do RN, enfatizando o papel das instituições reguladoras do funcionamento do Poder Legislativo e da estrutura de suas decisões. Verificamos a organização e a produção do processo decisório na Assembléia Legislativa, estudando como as normas institucionais determinam a natureza do processo Legislativo e influenciam sua produção legal. O período coberto pelo estudo vai das legislaturas de 1990/94 a 1994/97.

O trabalho se divide em três partes. Na primeira analisamos o processo legislativo, o papel da produção legal, a natureza da legislação produzida no período coberto pelo estudo e o papel das instâncias decisórias: a Mesa diretora, o Colégio de Líderes e as Comissões Permanentes. A segunda parte apresentará os resultados de entrevistas feitas aos Deputados sobre sua percepção a respeito da estrutura de poder existente, bem como sua opinião sobre uma distribuição mais desejável de poder entre diferentes instâncias decisórias da Assembléia. Por fim, a parte três centrar-se-á no papel que o Executivo exerce no processo legislativo, analisando o uso de suas prerrogativas de iniciativa e seu poder de veto, mediante o estudo de algumas leis sancionadas em 1990—1997.

Palavras-chave: poder legislativo; produção legal; processo legislativo; Assembléia Legislativa do RN.

ABSTRACT

This work evaluates the organization of the legislative activities and the decision-making process within the Legislative Assembly of RN, emphasizing the role of ruling institutions on the Legislative Power working, as well as the structure of its decisions. The organization and the production of the decision-making process inside the Legislative Assembly will be seen along with how institutional norms determine the nature of the legislative process and influence his legal production. The period under study extends from 1990/94 to 1994/97 legislatures.

The work is divided in three parts. The first analyzes the legislative process, the role of legal production, the nature of the legislation produced during the time referred and the role of the decisory instances: the directive Table, the leaders' collegiate and the permanent commissions; the second part will present the results of questionnaires made to the deputies about their perspective concerning the actual power structure, as well as a more desirable power distribution among different decisory instances in the Assembly. At last, part three will focus on the Executive power role exerted on the legislative process, analyzing how it makes use of his initiating and veto prerogatives, via the study of some laws sanctioned in 1990-1997.

Keywords: legislative power; legal production; legislative process; Legislative Assembly of RN.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR	14
2.1 Relação Histórica entre o Executivo e o Legislativo	14
2.2 A Organização Legislativa e o Processo Decisório	16
Instâncias Decisórias	20
2.3 Considerações sobre o Processo Legislativo no RN	21
2.4 Instâncias Decisórias e Processo Legislativo	24
2.4.1 A Mesa Diretora da Assembléia do RN	24
2.4.2 O Colégio de Líderes da Assembléia do RN	24
2.4.3 O Sistema de Comissões Permanentes na Assembléia do RN	28
2.4.4 O Poder Decisório das Comissões	31
3 A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, POR SEUS MEMBROS	34
3.1 A Estrutura de Poder	35
3.2 Reformas Institucionais e Funcionamento da Assembléia	37
3.2.1 Poderes Legislativos do Executivo	43
3.2.2 O Poder de Veto	48
3.2.3 As Agendas do Executivo e do Legislativo	50
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
5 REFERÊNCIAS	61
Documentos	62

1 INTRODUÇÃO

No presente texto avaliamos a organização dos trabalhos legislativos e o processo decisório no âmbito da Assembléia Legislativa do RN, enfatizando o papel das instituições reguladoras do funcionamento do Poder Legislativo e da estrutura de suas decisões. Verificamos a organização e a produção do processo decisório na Assembléia Legislativa, estudando como as normas institucionais determinam a natureza do processo Legislativo e influenciam sua produção legal. O período coberto pelo estudo vai das legislaturas de 1990/94 a 1994/97.

O trabalho se divide em três partes. Na primeira analisamos o processo Legislativo, o papel da produção legal, a natureza da legislação produzida no período coberto pelo estudo e o papel das instâncias decisórias: a Mesa diretora, o Colégio de Líderes e as Comissões Permanentes. A segunda parte apresentará os resultados de entrevistas feitas aos Deputados sobre sua percepção a respeito da estrutura de poder existente, bem como sua opinião sobre uma distribuição mais desejável de poder entre diferentes instâncias decisórias da Assembléia. Por fim, a parte três centrar-se-á no papel que o Executivo exerce no processo legislativo, analisando o uso de suas prerrogativas de iniciativa e seu poder de veto, mediante o estudo de algumas leis sancionadas em 1990—1997.

O Poder Legislativo tem sido objeto de investigação no Brasil, principalmente a partir da redemocratização. A maior parte das pesquisas em temas que englobem o processo de redemocratização do país, têm focado basicamente o Poder Executivo. Mesmo quando a atenção dos cientistas sociais se volta para o Legislativo, tem-se pesquisado temáticas relacionadas ao sistema eleitoral e partidário, de onde se apreendem os limites institucionais determinantes do comportamento dos parlamentares¹. Como coloca Argelina Figueiredo (1996): “O

¹ Sobre isso, ver LAMOUNIER, Bolívar. “A representação política no Brasil — mapeamento de um debate”. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo.

Parlamento é visto como ponto de encontro de políticos interessados em sua própria sobrevivência. Livres das imposições e considerações de ordem partidária, onde, na falta de partidos, restariam as preferências e interesses pessoais dos parlamentares.”² Por esse raciocínio, as instituições que contam são aquelas definidoras do jogo político — a legislação eleitoral e os estatutos partidários — são elas que dão origem ao Legislativo. Em outras palavras: as regras que estruturam a disputa eleitoral e partidária. O Parlamento seria visto como arena do parlamentar, individualmente falando.

Dessa forma, os resultados legislativos são determinados por fatores externos que limitam o comportamento do poder Legislativo, ou seja: as regras eleitorais e partidárias. Ao tomar a legislação eleitoral como variável explicativa desse comportamento, boa parte desses trabalhos ignora a questão institucional do poder Legislativo.

Os trabalhos produzidos na Ciência Política dos últimos tempos, tanto no Brasil como noutros centros de estudo mundo afora, aponta dois modelos distintos de organização do Poder Legislativo. De um lado, Legislativos altamente descentralizados, estruturados com base em comissões técnicas; e de outro, Legislativos centralizados, estruturados a partir de gabinetes controlados por partidos.³ No primeiro modelo a agenda é descentralizada, e cada comissão tem a prerrogativa de legislar na sua área de jurisdição. No modelo centralizado, todo o poder de definição da agenda é transferido aos gabinetes, onde os partidos são os únicos a introduzirem projetos de lei.

A organização interna dos trabalhos legislativos no Brasil é altamente centralizada, ancorada na existência de órgãos (igualmente centralizados) de direção dos trabalhos legislativos, como a presidência da Mesa diretora e o colégio de líderes. O parlamentar,

² FIGUEIREDO, Argelina. “Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal”. Centro Brasileiro de Pesquisa, Ed. Entrelinhas, Out. de 1996.

³ Sobre o desenvolvimento de parlamentos descentralizados, centrados em comissões, ver: KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor, The Univ. of Michigan Press, 1991; e para o caso de parlamentos centralizados, pautados em partidos: COX, G. *The efficient secret. The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1987.

sozinho, acaba tendo mínima influência na determinação da agenda. No entanto, alguns autores não concordam com essa tese⁴ e têm visto o Legislativo como o reino do parlamentar individual, livre das amarras partidárias ou das limitações institucionais preexistentes no Legislativo — os partidos e a instituição só teriam relevância no momento eleitoral, único instante onde teriam lugar a questão partidária e a necessária estruturação dos trabalhos legislativos. Aproximamo-nos daqueles cientistas, como Argelina Figueiredo, que enfatizam em seus trabalhos o papel das instituições que regulam o funcionamento do Poder Legislativo e suas decisões, e mostram como essas normas institucionais determinam em última instância, o processo Legislativo, influenciando a produção legal.⁵

Os regimentos internos das Assembléias Legislativas e da Câmara Federal, que regulam o funcionamento dos parlamentos federal e estadual, distribuem direitos parlamentares entre os deputados de maneira desigual, visto que não têm todos a mesma influência na determinação da agenda; isso é, a organização do tempo e o conteúdo do que seja objeto de decisão.⁶ Aparentemente as matérias a serem tratadas são escolhidas aleatoriamente por critérios técnico-burocráticos. Todavia parece haver critérios políticos que determinam essa seleção. E quem a determina? Qual o papel da Mesa diretora, das comissões e do plenário nisso? Qual o papel individual do parlamentar na determinação da agenda?

A história política do Brasil dá testemunho de um predomínio quase ininterrupto do poder Executivo sobre o Legislativo. O Império (de D. Pedro I e D. Pedro II.), a 1ª República, o Estado Novo de 1937, a Ditadura Militar de 1964 — em todos esses períodos o Executivo teve hegemonia.⁷ Os momentos de predominância do Legislativo, além de excepcionais

⁴ Para entender a tese defendida por estes autores ver: JAGUARIBE, Hélio. “As eleições de 62”, **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro; LIMA JR, Olavo Brasil de. *O sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*, Rio de Janeiro: Iuperj, 1991.

⁵ Ver sobre Argelina Figueiredo, particularmente *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. CEBRAP. São Paulo: Entrelinhas, 1996.

⁶ Ver FIGUEIREDO, Argelina: “Câmara dos Deputados: organização interna e processo legislativo” in *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. CEBRAP, 1996. p. 28. São Paulo, Entrelinhas, Ver também o *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do RN*, 1990. p. 20.

⁷ Ver WEFFORT, Francisco: *O que é Deputado*. São Paulo, Brasiliense, 1990.

caracterizaram situações de crise, a exemplo dos governos regenciais do Império e do governo Goulart, no início da década de 60. Também são raras as fases de equilíbrio entre os poderes, como no governo Kubitschek.

No entanto, que o Legislativo no Brasil tem sido um poder débil é apenas meia verdade. Mais recentemente, com o advento da constituição de 1988, o Congresso recuperou muitos poderes outrora retirados pelas reformas constitucionais militares. Nas Assembléias legislativas estaduais, a partir de 1989, o equilíbrio entre os poderes ficava, em princípio, democraticamente restabelecido com as Cartas estaduais. A Nova Carta permitiu ao Legislativo a mais importante conquista: sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas.⁸ Vale a pena atentar para as medidas de modernização institucional interna dos legislativos, cuja principal medida foi dotar as comissões de poder permanente para aprovar terminativamente a legislação: as comissões podem aprovar uma legislação dispensando a manifestação explícita do plenário. Esta inovação foi saudada como avanço institucional, capaz de aprimorar o trabalho do Legislativo. Por meio dessa inovação se evitaria a centralização dos trabalhos em plenário e se esperaria que o poder terminativo⁹ tornasse mais eficiente o Legislativo.

As novas prerrogativas citadas acima são apresentadas como marco que distingue dois momentos: o passado autoritário, de um lado, e do outro o presente democrático em direção à autonomia do Legislativo. No entanto, muitas prerrogativas obtidas pelo Executivo ao longo do período autoritário não foram suprimidas, nem pela Constituição Federal de 1988, muito menos pelas Cartas estaduais, incluindo a do Rio Grande do Norte. Mesmo onde os poderes do Legislativo foram ampliados (na área relativa às matérias orçamentárias e tributárias) a nova Carta Federal e a Estadual atribuem o monopólio da iniciativa ao Executivo.¹⁰

⁸ Ver a constituição brasileira de 1988, no capítulo que dispõe sobre o Poder Legislativo.

⁹ Segundo Argelina Figueiredo (1996, p. 18) poder terminativo é a prerrogativa das comissões de aprovar projetos de lei de forma definitiva, sem ir a plenário.

¹⁰ Para entender melhor onde foi conferido o monopólio da iniciativa ao Executivo, consultar o Artigo 48 da Constituição Federal e Artigo 37 da Constituição do RN.

A análise das linhas de continuidade entre o período autoritário e o atual não se esgota no marco constitucional. Nesse sentido vale a pena observar o *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte*, elaborado em 1990 após a promulgação da Carta Estadual. Ainda que justificado pela necessidade de adequar a organização interna do poder Legislativo aos “novos ventos” da normalidade democrática, pouco contribuiu para alterar as práticas e os costumes que regulam o trabalho Legislativo, já que o processo Legislativo é dirigido e controlado por um número restrito de deputados — os membros da Mesa diretora e os do colégio de líderes, aparentemente em detrimento das comissões

O regimento de 1990 da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte institucionalizou o voto de liderança através do colégio de líderes composto pelo presidente da Mesa e pelos líderes dos partidos e blocos parlamentares. Em especial, cabe a esse colegiado elaborar a agenda das proposições a apreciar no mês subsequente, em conformidade com a qual o presidente designa a ordem do dia. Assim os líderes se encontram em posição privilegiada para determinar a direção dos trabalhos legislativos.

A influência decisiva do líder, se dá mediante o instituto da tramitação urgente: O requerimento de urgência pode ser encaminhado por líderes partidários. Em termos práticos, a aprovação da solicitação de urgência significa a retirada da matéria da comissão e sua inclusão na ordem do dia para apreciação em plenário; desse modo é incontestável o controle do colégio de líderes na pauta dos trabalhos legislativos.

Outro aspecto desse contexto institucional que vale a pena levantar é que a constituição de 1988, tanto em relação à União quanto aos Estados, consagra duas tendências aparentemente conflitantes: de um lado, o Poder Legislativo recuperou muitos poderes que tivera na experiência anterior; do outro, no entanto, a maior parte dos poderes legislativos dos quais se apropriou o Executivo ao longo do período autoritário, se mantiveram.¹¹ O Executivo na

¹¹ O Artigo 62 da atual Constituição brasileira capacita o presidente a editar medida provisória com força de Lei a ser apreciada pelo Congresso em trinta dias, mantendo desta forma o Artigo 58 da Constituição de 1967, que dotou o presi-

maior parte do tempo acaba por comandar o processo legislativo. A estrutura do Legislativo responde a esse predomínio — as funções do colegiado de líderes devem ser entendidas como as respostas possíveis de um Legislativo que se vê imerso numa relação desse tipo. Assim os resultados legislativos são determinados por fatores externos que influem diretamente no comportamento do poder Legislativo.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

2.1 RELAÇÃO HISTÓRICA ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Segundo Olavo Brasil de Lima Júnior,

O pensamento liberal dos séculos XVIII e XIX estabeleceu, do ponto de vista normativo, as principais marcas que nortearam a evolução política das nações capitalistas. A vertente que de fato veio a prevalecer historicamente afastou do exercício direto do poder o corpo de cidadãos e instituiu a representação política como forma privilegiada de mediar a relação entre governantes e governados; cabe a estes, por intermédio do processo eleitoral, escolher aqueles que efetivamente irão cumprir a função governativa. (1993, p. 13)

Dessa forma, para Lima Jr. as eleições sob as mais variadas formas, os corpos Legislativos, o Executivo e os partidos tornaram-se instituições centrais da Democracia moderna. A configuração de normas constitucionais, a natureza de tais instituições, suas atribuições e inter-relações constituem, hoje, um universo amplo e diversificado, reunido sob o conceito mais geral de Democracia.

Podemos constatar em Mill¹² que o referente histórico para a posterior consolidação das instituições democrático-representativas foi a resistência parlamentar ao absolutismo do poder central, no fim do século XVIII na Inglaterra. Na luta entre a representação popular e a monarquia, o governo escolhido por influência da representação popular era chamado de governo parlamentarista, palavra que passou a designar um tipo particular de poder.¹³ Assim surgiu o conceito de sistema parlamentar: segundo Carl Schmitt,

O governo parlamentar pressupõe a existência de um Parlamento, e a construção de um governo como esse significa que se parte do Parlamento como

¹² Ver a respeito a obra de Mill, *Considerações sobre o Governo representativo*, Brasília, Ed. UNB, 1981.

¹³ Ver a respeito a obra de Carl Schmitt, *Crise do Sistema Parlamentar*. São Paulo, Scritta, 1996.

uma instituição existente para expandir suas atribuições à maneira do discurso do constitucionalismo, que diz que o Legislativo deve influenciar o Executivo. (1996, p. 33)

O pensamento básico que vai ser incorporado na construção das Democracias modernas é o princípio de independência entre os poderes. Podemos buscar a doutrina da repartição dos poderes de forma clara no pensamento liberal de Mill, onde a distinção do conteúdo do Legislativo e do Executivo, a rejeição da idéia de que a plenitude do poder do Estado possa concentrar-se num único poder, tudo isso implica na prática a preocupação com o princípio da representatividade e com o equilíbrio democrático dos poderes.

No Brasil, ao contrário do que geralmente se afirma na mídia, a Constituição de 1988 não criou um quadro institucional em que um presidente fraco vive à sombra de um congresso poderoso e forte. Antes, o contrário. Neste quesito, a Constituição atual apresentou significativos pontos de continuidade com as inovações institucionais introduzidas pelos Militares com vistas a garantir que se mantivesse a preponderância do Executivo sobre o Legislativo. Tais preceitos incluem a iniciativa exclusiva em matérias orçamentarias, a possibilidade de propor leis acompanhadas do pedido de urgência e o recurso à legislação extraordinária.

No sistema Presidencialista democrático e bicameral, Presidência, Senado e Câmara são agentes cuja capacidade de veto é constitucionalmente assegurada. O Presidente não pode impor políticas unilateralmente, mas deve enviar seus projetos à apreciação do Congresso. De outra parte, os presidentes sempre têm alguma capacidade de veto sobre as iniciativas do Congresso. Entretanto, nem sempre esses atores com capacidade de veto têm o mesmo poder.

Em seu estudo sobre as relações Executivo–Legislativo em diversos Sistemas de Governo, Shugart e Carey (1992), trabalhando apenas com os dispositivos constitucionais, distinguem entre poderes presidenciais legislativos e não-legislativos. Os primeiros incluem poder de veto total e parcial sobre legislação vinda do Congresso, quorum elevado para sua derrubada, autoridade para emitir decretos, poder sobre o orçamento, exclusividade de introduzir

legislação sobre certas matérias e direito de propor referendos. A segunda categoria abarca a prerrogativa de formação e demissão do Ministério e o poder de dissolução da Assembléia. Para cada uma dessas dimensões os autores estabeleceram um índice que varia de zero (ausência de poder presidencial) a quatro (máximo poder presidencial). Construíram um índice-síntese para cada tipo de poder — Legislativo e não-legislativo — e o aplicaram a 35 países.

No que respeita aos poderes legislativos da Presidência, o Brasil apresenta um índice elevado (nove pontos), inferior apenas ao do Chile da Constituição de 1969. Os poderes Presidenciais expressos no índice incluem: direito de veto total e parcial à legislação aprovada no Congresso, com exigência de maioria absoluta para derrubá-lo; poder exclusivo para emitir decretos; e iniciativa de proposta orçamentária que o Congresso só pode emendar indicando a fonte de novos recursos. Na mesma direção, Figueiredo e Limongi (1995) argumentam que, por razões constitucionais e políticas, o Congresso é subordinado ao Executivo, que lhe determina a pauta e o ritmo de trabalho.

Tsebelis (1995, p. 304) afirma que o poder do Governo em estabelecer a agenda do Congresso é extraordinário.

Em mais de 50% de todos os países o Governo introduz acima de 90% dos projetos de lei. Mais do que isso, a probabilidade de êxito desses projetos é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% com uma probabilidade superior a 0,8.

Podemos então perceber que a iniciativa legislativa do Executivo não é uma deformação brasileira; ao que tudo indica é uma tendência do sistema presidencialista.

2.2 A ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA E O PROCESSO DECISÓRIO

Sabe-se que qualquer grupo composto de um número razoável de indivíduos, que produz decisões coletivas ao longo do tempo, desenvolve mecanismos de coordenação para superar problemas de ação coletiva. Todo Parlamento possui instituições mais ou menos

sofisticadas para permitir que o fluxo de decisões coletivas não seja interrompido (Fiorina e Shepsle, 1989). A literatura internacional aponta o caráter essencial de dois órgãos: os partidos e as comissões técnicas parlamentares ou congressuais. No Brasil o exame dessas regras e de seus impactos na estrutura da produção legislativa, só recentemente alcançou status de objeto relevante de investigação científica (Figueiredo e Limongi, 1994; Novaes, 1994).

A controvérsia atualmente gira em torno da seguinte dúvida: se existiria entre esses dois órgãos (partidos e comissões técnicas) alguma instância relativamente à hegemonia da coordenação dos trabalhos legislativos. Parte da literatura defende o argumento de que a força do sistema de comissões expressa o peso do personalismo no congresso em detrimento dos partidos (Cain, Ferejonh e Fiorina, 1987; Marshall, 1983). Isso equivale a dizer que em parlamentos cujo processo decisório é dominado pelas comissões permanentes, o comportamento dos deputados é determinado por considerações de natureza eleitoral, ou seja, a linha partidária deixa de ser referência para a atividade legislativa. Outra parte da literatura chama a atenção para o peso das lideranças partidárias no que concerne à distribuição dos deputados pelas várias comissões. Essa linha de análise defende que, a despeito de o interesse eleitoral do deputado estar presente em inserção no sistema de comissão, a lealdade partidária é o preço a pagar pelas indicações para as comissões desejadas. Isso é, apoiar as indicações de voto das lideranças em plenário é condição para que o representante possa trabalhar em comissões do seu interesse.

No caso da literatura brasileira, percebe-se haver discordância. Uma parte enfatiza o peso do personalismo e a quase completa ausência do peso partidário na determinação do processo decisório (Novaes, 1994). (Poder-se-ia imaginar que uma implicação básica dessa tese seria a força do sistema de comissões.) Outra parte da literatura, contudo, enxerga que o processo decisório na câmara dos Deputados é inteiramente controlado pela Mesa da Câmara, pelo Colégio de Líderes e pelo Executivo, vale dizer, sem que as comissões tenham algum

peso decisivo (Figueiredo e Limongi, 1994). Essa tese aproxima o caso brasileiro dos sistemas legislativos em que é grande o peso dos partidos na determinação de agenda e conteúdo das decisões parlamentares, em detrimento das comissões permanentes e do envolvimento individual dos deputados na elaboração das leis.

Para Figueiredo:

A organização interna dos trabalhos legislativos é, antes de tudo, marcada pela atuação do Executivo. O Poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no interior do Congresso. O Regimento Interno da Câmara dos deputados consagrou um formato decisório centralizado que se harmoniza com esse papel preponderante do Executivo. O regimento reservou, e a prática vem reforçando, um papel crucial a um grupo restrito — a Mesa diretora — na condução do processo Legislativo. A organização descentralizada do Poder Legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes em dois sentidos: primeiro, de tal forma que essas possam ser o *locus* de decisões especializadas de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho Legislativo; e, segundo, que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas.

As comissões permanentes são, por definição regimental, um órgão de natureza técnica e a primeira instância deliberativa dos projetos introduzidos no Congresso. Assim, em tramitação ordinária, a Mesa da Câmara encaminha as proposições legislativas recebidas às comissões permanentes para a elaboração de um parecer que é submetido a votação na própria comissão. A aprovação formal desse parecer, na comissão, é a condição para que um projeto seja transformado em lei. A rejeição de um parecer leva ao arquivamento do projeto. Aprovado o parecer da comissão, o projeto encontra-se pronto para ser incluído na ordem do dia e, em seguida, ser submetido à apreciação do plenário. Como a constituição de 1988, a comissão pode aprovar em caráter terminativo os projetos sob a sua jurisdição. Isso significa que estes não precisam passar pelo crivo do plenário, a menos que seja aceito recurso contra a decisão terminativa. porém o processo Legislativo não obedece a esse fluxo. É muito mais centralizado, a influência do colégio de líderes no processo legislativo se dá através do recurso da urgência, retirando das comissões suas prerrogativas. A atuação do Colégio de Líderes, através da tramitação em urgente, mostra-se decisiva para o funcionamento da Câmara e para a transformação em lei dos projetos aí introduzidos. (1990, p. 22)

Com essa afirmação de Figueiredo, podemos concluir que, apesar de regimental, o sistema de comissões permanentes possui pouca importância no que tange ao processo decisório da Câmara dos Deputados. Conseqüentemente, o passo institucional decisivo é a Mesa diretora e o colégio de liderança, que acabam esvaziando as comissões.

As decisões da Assembléia são tomadas em plenário de acordo com o princípio majoritário. A atuação do plenário é precedida de estruturas mediadoras, onde em geral se dá a liberação em sentido concreto.

De maneira geral, os trabalhos legislativos se organizam em torno de duas instituições: as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Segundo Figueiredo,

Cada uma dessas instituições torna possível cumprir as funções básicas das Assembléias legislativas: a representativa e a legislativa propriamente dita, ou seja, a produção de leis que vão definir as políticas públicas. (1996, p. 28)

Em termos ideais, essas duas instituições se completariam para garantir que as decisões tomadas pela Assembléia Legislativa sejam as mais representativas, no entanto o Regimento Interno estabeleceu um papel decisivo para as lideranças partidárias na condução do processo legislativo. Esse papel é exercido em duas instâncias decisórias: a Mesa diretora e o Colégio de Líderes, o qual se assenta sobre a representatividade partidária de seus membros, que dele participam na condição de líderes de bancada. Esse fator estabelecido pelo regimento interno acaba sendo um determinante do esvaziamento das comissões como rota obrigatória de passagem das proposições legislativas — o que buscaremos demonstrar ao longo do trabalho.

Basicamente há duas alternativas, conforme a matéria tramite em regime ordinário ou em regime de urgência. Em regime ordinário não há prazos preestabelecidos para o pronunciamento de qualquer instância decisória da casa. O projeto é introduzido à Mesa, que o despacha às comissões competentes e as de admissividade. As comissões podem aprovar ou rejeitar o projeto. No caso de aprovação, há duas alternativas: se couber o poder terminativo da comissão e em não havendo recursos contrários do plenário, o projeto está aprovado; se não couber a decisão terminativa, o projeto é considerado pronto para a ordem do dia, o que significa que

aguarda inclusão na pauta de a ser discutida e votada em plenário, onde será ou aprovado ou rejeitado.

No entanto, a qualquer momento de sua tramitação há possibilidade de interposição de requerimento para alterar o regime de tramitação do projeto, que passa de ordinário a urgente. Votado e aprovado o requerimento, o projeto passa a tramitar em regime de urgência: começam a correr prazos para a apreciação da comissão, que deve emitir seu parecer em poucos dias. Se a comissão não se manifestar no prazo definido, o parecer será dado em plenário tão logo tenha a deliberação sobre o projeto. Na prática, uma vez aprovado o requerimento, a apreciação do projeto passa ao plenário no estágio de tramitação de apreciação em que se encontrava na comissão. Então, aprovado o regime de urgência, a tramitação do projeto cabe ao plenário, com prazos prefixados de votação. O projeto é retirado da comissão, tendo sido apreciado ou não.

Instâncias Decisórias

Segundo Figueiredo (1996, p. 28),

A estruturação interna dos trabalhos legislativos tende a assumir um formato organizacional que se ancora mais fortemente em sistema de comissões, dando lugar a uma estrutura decisória descentralizada ou em instâncias partidárias, onde de fato se define e se elabora a maior parte do trabalho legislativo. Os Estados Unidos constituem o exemplo paradigmático do modelo centrado em comissões, enquanto a Inglaterra se configura como o modelo típico do processo decisório centrado nos partidos políticos.

Para Figueiredo (1996, p. 28), esses diferentes formatos organizacionais têm sua origem na necessidade de definição da agenda legislativa. Assim, a distribuição de direitos parlamentares e de recursos têm origem na necessidade organizacional de dotar a Assembléia da máxima capacidade de decisão coletiva.

Esses dois formatos clássicos de organização parlamentar se desenvolveram em países que adotam sistema de governos diferentes; onde o sistema é parlamentarista, a deliberação é

externa ao próprio Parlamento, isso é, desloca-se para o gabinete; já no presidencialista, o Legislativo se constitui em um *locus* de tomada independente das decisões, com maior autonomia institucional por não ter função de governo.

Para Figueiredo (1996, p. 29), o caso brasileiro não corresponde a nenhum dos dois modelos citados, e sua classificação como híbrido deve ser rejeitada. Para a autora, trata-se simplesmente de uma solução diversa. A constituição de 1988 procurou fortalecer o sistema de comissões, dotando-as da prerrogativa de aprovar legislação pelo chamado “poder terminativo”. Por outro lado, o regimento interno da Câmara Federal reservou um papel determinante às lideranças partidárias na condução do processo Legislativo. Esse papel é exercido em duas instâncias decisórias: a Mesa diretora e o Colégio de Líderes, órgãos assentados sobre a representatividade partidária de seus membros, que dele participam na condição de líderes de bancada.

A Mesa diretora tem funções político-administrativas — essas, as que interessam. Cabe à Mesa diretora presidir as discussões e deliberações do plenário, dirigindo os trabalhos legislativos; já o Colégio de Líderes surgiu da experiência do processo constituinte, e acabou ganhando força regimental, sendo hoje um órgão auxiliar da Mesa diretora; e o Plenário, que é composto por todos os deputados, exerceria com exclusividade a função legislativa da Câmara, exceto nos casos em que o Regimento atribui tal competência às comissões.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO NO RN

A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte é composta de vinte e quatro deputados.¹⁴ A Mesa diretora tem sete membros (um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários), e é constituída por seis comissões: Constituição e Justiça; Finanças e Fiscalização; Defesa do Consumidor e Meio Ambiente; Administração, Serviços Públicos e

¹⁴Essa regra é definida pela Constituição do RN, no capítulo que trata do Poder Legislativo.

Trabalho; Desenvolvimento econômico; e Direitos Humanos e Cidadania. A Assembléia tem atualmente a seguinte composição partidária: sete deputados do PMDB, quatro do PFL, cinco do PPB, três do PL, três do PSDB, um do PT e um do PDT. O Poder Legislativo no Rio Grande do Norte está em um quadro há muito marcado pela disputa polarizada pelo poder político, resultante de contradições no bloco de poder local e manifesta na forma moderna de facções originárias de grupos familiares.¹⁵ O grupo Maia teve origem no regime militar; o Alves, no processo de modernização da velha oligarquia nordestina por volta do final dos anos quarenta. Outro componente novo advindo da redemocratização foi a constituição de um campo político de esquerda que tem conseguido dentro dessa correlação de forças nem sempre favorável eleger uma representação parlamentar.

Tratando-se do nosso objeto de investigação, a Assembléia legislativa do RN, a abordagem de boa parte do nosso referencial teórico se fará com base na construção de Argelina Figueiredo.

De acordo com o Regimento Interno, a Assembléia Legislativa do RN possui quatro órgãos: o Plenário, a Mesa diretora, o Colégio de Líderes e as Comissões Permanentes; a Mesa diretora é o órgão de direção mais importante do Parlamento. Os dois cargos mais importantes que compõem a Mesa tendem a ser ocupados dentro de composições que representam um acordo entre os dois maiores partidos com representação na casa, como vemos na tabela 1.

CARGOS	1992/94	1994/ 96	1996/98
Presidente	PFL	PDT	PMDB
Secretário	PMDB	PPB	PFL

Tabela 1. **Distribuição dos cargos da Mesa diretora da AL/RN**

No entanto, os dados também apontam outro componente importante, que é um fator definidor dessa composição dos cargos da Mesa, e se constitui um fator externo à casa: o Executivo acaba definindo os dois principais cargos do Legislativo. Em 1992 o PFL estava no

¹⁵ Para entender o quadro político do RN, ver Andrade, Ilza A. Leão de. *Políticas e Poder*. Natal: UFRN, 1996.

comando do Executivo, em 1994 o PMDB assume o Executivo, porém internamente a bancada não chega ao entendimento a respeito do nome para a presidência da Casa; o nome encontrado para superar a crise sai do PDT com apenas um parlamentar, porém com o aval do Governador e o consenso de todos os partidos com representação. Já em 1996, com a crise interna superada, o PMDB indica a presidência. Podemos constatar que o secretário-geral da Assembléia é sempre indicado pelo partido que não está no Executivo e possui a maior bancada de oposição.

As presidências das comissões da AL/RN são seis: Constituição e Justiça; Finanças e Fiscalização; Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Interior; Administração, Serviços Públicos e Trabalho; Desenvolvimento Econômico e Social; e Direitos Humanos e Cidadania. Como mostra a tabela 2, não existe uma preocupação da base de sustentação do governo em ter a maioria das presidências das comissões, o que se deve ao fato de que as comissões acabam tendo um papel secundário e impreciso, em comparação com o desempenhado pela Mesa. Assim, a Mesa e o Colégio de Líderes tornam-se os órgãos de maior importância na estrutura do Poder Legislativo.

COMISSÕES	1992/95	1996/97
Constituição e justiça	PL	PPB
Finanças e Fiscalização	PFL	PL
Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Interior	PMDB	PSDB
Administração, Serviços Públicos e Trabalho	PDT/PPB	PDT
Desenvolvimento Econômico e Social	PL/PMDB	PFL
Direitos Humanos e Cidadania		PMDB ¹⁶

Tabela 2. **Presidências das comissões por partido**

¹⁶ O PMDB foi o primeiro partido a presidir essa comissão, criada em 1996.

2.4 INSTÂNCIAS DECISÓRIAS E PROCESSO LEGISLATIVO

2.4.1 A Mesa Diretora da Assembléia do RN

Este órgão tem funções político-administrativas e. Cabe-lhe presidir as discussões e deliberações em plenário e dirigir os trabalhos legislativos. Sua composição partidária deve refletir “tanto quanto possível”, como determina o regimento, a configuração política da casa. Ou seja, deve ser definida proporcionalmente com a representação dos partidos e blocos parlamentares, cabendo ao maior partido a indicação do presidente. A eleição é feita por voto secreto, em dois escrutínios. Os mandatos são de dois anos, impedindo-se a reeleição para o período imediatamente subsequente.

A presidência da Mesa é o cargo politicamente mais importante. O presidente detém, quase exclusivamente, a coordenação dos trabalhos legislativos, além de ser o representante externo da casa. Também está na linha de sucessão do governador, substituindo-o em caso de ausência, ou vacância do cargo do vice-governador.

As prerrogativas do presidente da Mesa na direção das sessões plenárias são extensas, garantindo-lhe grande influência nos resultados do processo Legislativo, pois podem afetar o funcionamento das comissões e o desenrolar dos trabalhos em plenário. Duas dessas prerrogativas ele deve compartilhar com os líderes de bancada: a escolha dos membros das comissões e a definição da agenda legislativa.

2.4.2 O Colégio de Líderes da Assembléia do RN

O colégio de líderes surgiu da experiência constituinte no Congresso Nacional. A fim de agilizar os trabalhos, o plenário passou a ser precedido pelos chamados acordos de lideranças — reuniões preparatórias entre os líderes partidários que montavam as alternativas a serem apreciadas em plenário.

Com o regimento de 1990, a Assembléia Legislativa do RN institucionalizou e incorporou definitivamente o colégio de líderes, composto pelo presidente da Mesa e os líderes da maioria e da minoria dos partidos e dos blocos parlamentares, e lhe conferindo status de órgão auxiliar da Mesa diretora da Casa nas principais tarefas de organização dos trabalhos.

O destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do colégio. Sua influência na determinação da pauta depende também das vantagens que lhe sejam conferidas para efeito de apresentação de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas, etc. Nesses casos o pronunciamento do líder é tomado como manifestação de sua bancada. Assim, os líderes gozam de posição privilegiada para influenciar na direção dos trabalhos legislativos.

Depoimentos de deputados são unânimes em ressaltar a importância do colégio de líderes nas fases decisórias da Casa. Seus depoimentos se referem ao trabalho preparatório das lideranças que precede as votações. Segundo os depoimentos, busca-se então a unanimidade, o consenso que permite a aprovação das matérias legislativas. O papel decisivo do colégio de líderes na agenda se dá em geral pelo instituto da tramitação urgente. O regime de tramitação pode ser alterado de ordinário a urgente no caso de matérias “consideradas urgentes, por deliberação do plenário”. Significa que a matéria é retirada da comissão e incluída na ordem do dia para apreciação.

O requerimento de urgência pode ser encaminhado pelos líderes partidários, cuja assinatura tem um peso considerável em virtude do tamanho da bancada que representem. Na verdade o regime de urgência é deliberado nas reuniões de lideranças, que submetem a plenário o requerimento, do qual obtêm fácil aprovação via votação simbólica. Cabe afirmarmos que a aplicação desse procedimento implica que a matéria é retirada da comissão à qual foi enviada para ser discutida diretamente em plenário. O mais importante indicador do controle exercido pelo colégio de líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos é a proporção de projetos que retira das comissões rumo ao plenário.

Como podemos observar na tabela abaixo, a incidência de urgência varia com os resultados dos projetos. Tendo por base todos os projetos submetidos ao plenário ou aprovados em caráter terminativo pelas comissões, podemos agrupá-los em três grupos. O primeiro compreende os projetos que cumpriram toda a tramitação na Assembléia e foram sancionados pelo governador, transformados, portanto, em leis. O segundo grupo consiste dos projetos rejeitados em plenário.

Leis sancionadas	Com urgência	Sem urgência	Poder terminativo	Total
Leis sancionadas	150	96	55	301
Projetos rejeitados em plenário	25	130	0	155

Tabela 3. Fluxo de tramitação de leis ordinárias e projetos de lei ordinária na AL/RN (1990-97)

Podemos observar que os projetos tornados em lei seguem um caminho diverso dos que não completaram a tramitação ou foram rejeitados em plenário. As leis sancionadas passam, em sua maioria, longe das comissões, que utilizaram muito pouco o seu poder terminativo; isso é, apenas 18,6% desses projetos foram aprovados em caráter terminativo, a maioria deles (64%) tramitou em regime de urgência. E apenas 38,3% do total aprovado em plenário passou pelas comissões. Do total de projetos rejeitados, apenas 16,1% tramitaram no regime de urgência. Isso demonstra a importância da urgência na aprovação de projetos, isso é, na agenda organizada pelos líderes, vão a plenário os projetos que se deseja ver aprovados.

Como seria de esperar, a urgência constitui um poderoso instrumento de agilização do processo Legislativo. No período de 1990–97 as leis sancionadas que passaram por urgência tramitaram, em média, na Assembléia por 25 dias, ao passo que as que tramitaram sem a urgência levaram em média 45 dias.

A tabela abaixo mostra a proporção de leis que tramitaram em regime de urgência no período em foco, segundo sua origem. Nota-se que a maioria dos projetos do Executivo tem

tramitação em regime de urgência, o que é usado em menor proporção nos projetos de autoria do Legislativo.

ORIGEM	LEIS SANCIONADAS (A)	LEIS COM URGÊNCIA (B)	B/A (%)
Legislativo	129	27	20,9%
Executivo	172	123	71,6%
Total	301	150	50%

Tabela 4. **Leis ordinárias sancionadas com tramitação urgente na Assembléia, por origem (1990/97)**

A tabela 5 apresenta dados relativos ao regime de tramitação das leis sancionadas no período, agrupadas por áreas de regulamentação. Observa-se o uso da urgência para as leis de natureza administrativa — leis do Executivo que tratam de projetos reguladores da organização e funcionamento da máquina pública estadual.

ÁREA	LEIS SANCIONADAS COM URGÊNCIA	LEIS SANCIONADAS SEM URGÊNCIA	TOTAL
ECONÔMICA	25	10	35
ADMINISTRATIVA	93	19	112
SOCIAL	20	56	76
HOMENAGENS	12	11	23
TOTAL	150	96	246

Tabela 5. **Leis sancionadas em regime de urgência por área**

Os dados das tabelas 4 e 5 revelam um lado importante do uso da urgência. Ao contrário do esperado, a tramitação urgente não parece ser utilizada só para matérias cuja importância substantiva requeira passagem mais rápida pela Assembléia. A grande incidência de urgência na tramitação de leis administrativas do Executivo podemos tomar como evidência de que o recurso da urgência é usado no cumprimento de tarefas legislativas rotineiras ou que suscitaria um baixo grau de conflito na Assembléia, isso é, para os projetos que satisfazem as demandas do Executivo no que diz respeito às necessidades legislativas, constitucionalmente previstas em lei.

Tudo leva a crer que a ação dos líderes nesse sentido garantiria a votação desses projetos no prazo requerido. Esse colegiado, mediante um recurso excepcional, deve cuidar com

que as demandas administrativas do Executivo sejam atendidas. Isso acaba demonstrando que a Assembléia não chega a estabelecer uma rotina em que leis referentes a temas de natureza não-polêmica e à atividade cotidiana da administração possam seguir o caminho legislativo regular. Ou seja, o estabelecimento de um calendário consensual mobiliza na Assembléia um órgão que reúne lideranças para a execução das tarefas requeridas pela rotina da administração pública, em detrimento das funções de negociação mais afeitas à sua natureza partidária.

Contrastando com outras formas de organização do trabalho Legislativo, tomemos o exemplo do Legislativo norte-americano, onde, segundo Figueiredo,

Medidas não-controversas são organizadas em um calendário consensual, onde esse calendário é organizado de forma administrativa e supervisionado por três representantes de cada partido. Dessa forma, a pauta propriamente dita estaria livre das questões consensuais, e as comissões e o plenário poderiam se ocupar das questões sobre as quais há controvérsia, ou seja, as questões substantivas. (1996:36)

Podemos chegar à seguinte constatação: a Assembléia, por questões regimentais e políticas, parece incapaz de determinar sua própria agenda de forma descentralizada. Mesmo para as atividades mais corriqueiras, de cunho meramente administrativo, precisa servir-se de procedimentos reservados a situações excepcionais: a urgência decidida em um órgão, o colégio de líderes, que poderia desempenhar funções de cunho eminentemente político.

2.4.3 O Sistema de Comissões Permanentes na Assembléia do RN

O *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do RN* estabelece que as comissões permanentes têm “caráter técnico-legislativo ou especializado”, integram a estrutura institucional da casa, e têm “por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles deliberar.” (art. 87) A decisão do plenário deve ser “precedida de manifestação das comissões, exceto quando se tratar de requerimento” (art. 233 & IV)

A organização dos trabalhos legislativos em sistema de comissões é a aplicação imediata do princípio da divisão e especialização do trabalho à atividade legislativa. A Casa auferiu ganhos ao organizar seus trabalhos dessa maneira. Em primeiro lugar o trabalho é dividido, e se pode apreciar um número maior de projetos, uma vez que cada parlamentar tem assento em apenas uma comissão, o que permite que elas funcionem paralelamente. Espera-se ainda a maior especialização de seus membros, que passam a dedicar-se exclusivamente a uma área. Para manter o princípio da representatividade, esses membros são escolhidos de acordo com a proporção partidária existente na Assembléia Legislativa do RN.

Dotadas de poder terminativo por força regimental, as comissões têm a prerrogativa da aprovação definitiva de determinadas matérias. O plenário, contudo, mantém sua prerrogativa decisória em última instância ao deliberar sobre o recurso interposto por parlamentar que leve alguma decisão à apreciação do mesmo.

As comissões permanentes estão organizadas em diversos campos temáticos. Com a aprovação do novo regimento interno (dezembro de 1990) a Assembléia passou a contar com seis comissões, cuja composição numérica e partidária das comissões é definida, segundo o Regimento, “por ato da Mesa, ouvidos os líderes” (art. 88). Todo deputado deve integrar como titular uma comissão. Não há qualquer restrição ao tempo de permanência em uma comissão, o qual depende dos interesses do parlamentar e da bancada partidária. A composição partidária das comissões é estabelecida conforme o princípio da proporcionalidade na Assembléia. Dessa forma os maiores partidos têm maior número de membros nas comissões.

Por força regimental, as presidências das comissões devem ser renovadas anualmente, os escolhidos presidentes dentre os membros titulares. A eleição deve seguir os mesmos critérios adotados para a escolha da mesa diretora. Na prática, segundo depoimento de alguns deputados, “a indicação dos presidentes é feita pelos líderes partidários, que definem o partido

que terá a presidência.” Para esses deputados, no interior da bancada algumas variáveis são levadas em consideração, entre as quais: “influência e prestígio junto à máquina partidária”.

A rigor, a proporcionalidade partidária garante aos maiores partidos a presidência das comissões; no entanto, acordos são realizados a fim de permitir alguma participação dos pequenos e médios partidos. Esses acordos são balizados pela importância de comissões específicas. Por exemplo, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação e a de Finanças e Fiscalização — que se destacam por ter a prerrogativa de apreciar a admissibilidade constitucional ou financeira dos projetos que tramitam na Casa (além dos que estão em suas áreas temáticas) — são controladas a primeira pelo PPB, partido aliado do Governador, e a segunda pelo PL, partido cujos parlamentares são os fiéis da balança em qualquer votação importante e transitam entre o governo e a oposição, (questão que trataremos no Capítulo II). Os partidos menores conseguem manter o controle de comissões de maior interesse para suas respectivas legendas e menor poder de barganha para as grandes legendas (PFL/PMDB), caso da Comissão de Administração, Serviços Públicos e Trabalho, cuja presidência é ocupada de 1995–97 pelo PDT, e da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Interior, criada por sugestão do PSDB, o qual ocupa sua presidência.

Como órgãos técnico-legislativos, as comissões organizam os seus trabalhos em torno de dois tipos de atividades: reuniões ordinárias e extraordinárias para discussão interna da pauta e decisão das matérias em pauta, e atividades públicas, como painéis e audiências, nas quais se busca colher opiniões e informações acerca das matérias de sua alçada decisória.

Nas comissões, a realização de atividades de natureza pública é prática difundida, apesar de ser, segundo membros titulares, “não muito freqüente”. No período de 1990–97 todas as comissões promoveram pelo menos um evento público por ano, para discussão dos temas sobre os quais deveriam deliberar. Já com relação às reuniões ordinárias e extraordinárias não

podemos afirmar que se caracterizam um trabalho efetivamente coletivo. Isso é, as comissões chegaram a fazer no período 1990/97 menos de uma reunião por semana.

As Comissões dependem de uma tarefa fundamental realizada por um dos seus membros: a relatoria. Os relatores são os responsáveis pela apresentação de parecer que será objeto de deliberação, são eles que realizam grande parte do trabalho de análise dos projetos. Não há critérios regimentais para a designação do relator, apenas que essa deve ser feita pelo presidente, o que acaba, segundo um deputado, “favorecendo os dois maiores partidos que dão sustentação ao governo, PMDB e PPB, que controlam a função de relatoria em todas as comissões”. Podemos, com base nos dados levantados, concluir que as reuniões das comissões destinam-se basicamente à apreciação dos pareceres elaborados pelos relatores, onde “a tendência é acompanhar sem polêmica o voto do relator”.

A existência de uma estrutura de apoio e de assessoramento técnico é fundamental ao bom desempenho das comissões, que são instância especializada de tomada de decisões sobre matéria legislativa. Porém verificamos que as comissões permanentes da Assembléia não dispõem de uma estrutura própria de assessoramento e têm acesso limitado a recursos materiais, financeiros e de pessoal para suprir essa carência.

2.4.4 O Poder Decisório das Comissões

A introdução de matérias, sejam do Executivo ou do Legislativo, é externa à instituição. Mesmo que parlamentares, reunidos em uma comissão ou partido, apresentem uma proposição, essa é exterior à Assembléia Legislativa, visto que a Assembléia não se ocupa formalmente do processo de elaboração, do qual só passa a cogitar após seu acolhimento na mesa diretora, quando “numerada, datada e despachada às comissões competentes” (art. 204). A partir desse ponto, o destino da matéria, sua reelaboração e tramitação (bem como uma possível decisão) são tarefas da instituição.

Podemos concluir, portanto, que as matérias introduzidas não estão sob controle da Assembléia, e a primeira decisão que diz respeito ao destino dessas matérias está propriamente a cargo — nas mãos — dos deputados. Porém, cabe à Assembléia fazer uma triagem, priorizando as matérias em que pretende gastar seu tempo em detrimento das que não merecem tanto empenho. Entre essas encontramos dois tipos de matérias: as prontas para aprovação (consensuais ou rotineiras) e as que, por razões diversas (como baixa qualidade de elaboração, irrelevância e outros julgamentos) simplesmente se desconsideram.

O primeiro trabalho da Assembléia é examinar as proposições introduzidas e escolher as que seguem tramitação e as que não seguirão. Se não há alteração no regime de tramitação da matéria este trabalho é desenvolvido pelas comissões. Estas, por definição regimental, são as primeiras instâncias deliberativas dos projetos introduzidos na Assembléia, porém, como vimos anteriormente na tabela 3, o processo legislativo na Assembléia não obedece à tramitação regular que prevê o exame obrigatório e a elaboração de pareceres pelas comissões para posterior apreciação em plenário. É um processo muito centralizado e controlado pela Mesa e líderes. A influência desses órgãos no processo Legislativo se dá mediante o recurso da urgência, que altera a tramitação ordinária das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. Previsto regimentalmente como um recurso a ser utilizado extraordinariamente, em matérias de relevância, o mecanismo da urgência não é, entretanto, aplicado assim.

Observamos ainda na tabela 3 que 150 projetos passaram a tramitar em regime de urgência antes que as comissões tivessem parecer sobre seu mérito. Em apenas 96 leis das que foram a plenário, cumpriu-se integralmente o ritual de apreciação nas comissões.

Não é necessário novamente enfatizar o efeito do pedido de urgência sobre o papel das comissões no processo Legislativo e sobre a própria consolidação de seu poder. As normas regimentais tentam preservar o papel das comissões, mesmo em caso de urgência. Se o pedido de urgência ocorrer antes de um parecer definitivo das comissões, e essas não estiverem

habilitadas a emitir tal parecer na sessão em que o projeto em urgência passa a fazer parte da ordem do dia, podem solicitar o prazo de duas sessões para a elaboração do parecer. Fim do prazo concedido, a matéria será discutida e votada mesmo sem o parecer da comissão. Nesse caso o presidente da Mesa designa um relator que dará o parecer em plenário. Segundo alguns deputados, “geralmente são os relatores escolhidos entre os membros das próprias comissões para relatar os projetos.” No entanto, ainda que essa fosse uma regra geral, não é a comissão que está sendo chamada a opinar. Portanto, a prática de indicação de relatores de plenário esvazia da comissão seu caráter de órgão coletivo de tomada de decisões. Podemos de fato afirmar que as comissões não têm controle da decisão sobre a matéria legislativa sob sua jurisdição. Todos os aspectos aqui levantados não deixam dúvidas sobre o impacto do pedido de urgência no poder decisório das comissões. Estas têm papel pouco significativo na definição da agenda de trabalhos na Assembléia legislativa do Rio Grande do Norte e no resultado Legislativo final. Como podemos constatar, a atuação dos líderes através do mecanismo da tramitação urgente mostra-se decisiva para o funcionamento da Assembléia e para a transformação em lei dos projetos lá introduzidos.

3 A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, POR SEUS MEMBROS

Nesta seção analisaremos os resultados de um questionário aplicado aos vinte e quatro deputados da Assembléia Legislativa, de julho de 1998 a abril de 1999. O objetivo das perguntas era conhecer a opinião dos deputados e sua percepção da estrutura de poder nas diferentes instâncias decisórias do Parlamento e em grupos e instituições fora do Parlamento. Consideramos ainda a opinião dos deputados sobre o efeito de alguma reforma institucional a fim de melhorar o funcionamento do Legislativo.

A análise das respostas mostrou que a imagem dominante é a de que o processo decisório na Assembléia Legislativa é centralizado no colégio de líderes e sujeito a uma grande influência externa: a do Governador do Estado. Na Assembléia desejada pela grande maioria dos deputados, esse agente deveria ter menos preponderância do que exerce atualmente, enquanto os deputados deveriam ser mais fortes nas decisões legislativas. Na opinião dominante, deveriam ter maior peso no interior da Assembléia o próprio plenário, as comissões e os partidos. No tocante aos grupos externos, deveriam ser maiores as influências do eleitorado e das bases regionais. Quanto às reformas institucionais, prevalece a opinião de que as medidas que fortalecessem os partidos e as comissões favoreceriam o funcionamento da Assembléia, porém são rejeitadas quaisquer reformas que limitem a iniciativa individual dos deputados, na apresentação tanto de projetos como de emendas. É importante ressaltar ainda que essas opiniões em geral independem das regiões a que pertencem os deputados, do seu número de mandatos e de sua experiência em cargos de direção e liderança formal na Assembléia. Apenas a filiação partidária tem papel importante na explicação de variações em algumas respostas dos deputados. Com relação, por exemplo, à percepção da influência que exercem hoje nas decisões legislativas o eleitorado, as bases regionais, os sindicatos e as entidades da sociedade

civil, bem como à opinião da influência que deviam exercer — estão divididas segundo a orientação ideológica dos partidos.

3.1 A ESTRUTURA DE PODER

Há opinião quase consensual de que os líderes de bancada, a mesa diretora e o plenário exercem muita influência nas decisões legislativas: 80%, 75% e 83% dos entrevistados consideram-nos, respectivamente, muito influentes. Por outro lado, 75% acreditam que as comissões tem pouca influência nas decisões legislativas. Essa imagem de uma estrutura centralizada encontra correspondência com o processo decisório que vimos mostrando. As regras de funcionamento da Assembléia Legislativa privilegiam a ação parlamentar individualizada quanto à atividade propositiva e à estrutura de apoio de que se dispõe. Há plena liberdade de apresentação de projetos e emendas; no entanto, pela inexistência de instâncias descentralizadas de decisão — por exemplo, um papel mais efetivo das comissões — o poder de influência da parlamentar no resultado legislativo fica, de fato, reduzido. Na imagem construída pelos deputados, o colégio de líderes e os deputados estão em extremos opostos na escala de influência. Os líderes encontram no colégio um poderoso instrumento de controle do processo Legislativo. Para os deputados, o poder dos líderes é exercido sem mediações.

Existe também uma clara maioria que atribui muito peso ao plenário e ao governador. A maioria dos deputados parece reconhecer o papel exercido pelo governador no processo legislativo: para 57% dos consultados, o governador tem grande influência no processo legislativo, e os demais estão divididos: 26% acham que o governador tem alguma influência e 17% que não tem nenhuma. O mesmo ocorre em relação ao plenário. É interessante observar que, apesar de se atribuir pouco poder aos deputados individualmente, o plenário é visto pela maioria como muito influente. Embora seja uma instância coletiva, nele o papel de cada deputado,

através do voto, é decisivo. A falta de instâncias mediadoras no decorrer do processo legislativo pode levar à maior imprevisibilidade de resultados no plenário.

Identificamos ainda o que chamamos “tendências majoritárias” de opiniões relativas ao grau de influência de outros grupos ou órgãos. Tais opiniões vêm como pouco influentes os partidos e as comissões temáticas, já que as suas decisões podem ser modificadas em plenário. Outro aspecto interessante que podemos observar é que, para a maioria dos deputados, enquanto os relatores de comissões são vistos como muito influentes, os presidentes são considerados pouco influentes. Isso revela uma percepção acurada do funcionamento das comissões permanentes, que se assenta fortemente no papel dos relatores de projetos. Como vimos anteriormente, as comissões permanentes de fato não funcionam como órgãos coletivos de trabalho, com assessoria própria, num formato em que os seus presidentes controlassem mais recursos de poder. Tal como hoje se organiza o trabalho das comissões, o principal papel do presidente é a distribuição de projetos para as relatorias. Outro ponto a ressaltar é que durante as entrevistas uma parte significativa dos deputados revelou despender muito tempo em comissões. Isso referia-se às comissões especiais e de inquérito; só durante o período da pesquisa havia duas CPIs, uma que tratava de superfaturamento na compra de merenda escolar e outra que investigava a privatização da companhia de energia do Estado.

A Assembléia ideal, para os deputados, teria um processo decisório bem mais descentralizado, com menos influência dos líderes de bancada e maior poder para o deputado, individualmente. A maioria dos deputados também concorda com que os partidos deveriam ter mais poder; ao mesmo tempo em que tendem a achar que os líderes deveriam ter menos poder. Assim, o partido e as bancadas — instâncias coletivas — teriam preeminência sobre a atuação dos líderes. Quanto à influência do poder Executivo, há uma opinião majoritária favorável à sua diminuição.

3.2 REFORMAS INSTITUCIONAIS E FUNCIONAMENTO DA ASSEMBLÉIA

Solicitamos aos deputados que indicassem o efeito de algumas reformas institucionais no funcionamento da Assembléia. Nosso objetivo foi mapear o esboço institucional que, na visão dos deputados, favoreceria o melhor funcionamento da Casa.

As perguntas referiam-se a mudanças de três tipos. Em primeiro lugar, as reformas internas à própria Assembléia, mais diretamente ligadas à atividade legislativa, que se referem tanto aos procedimentos de tomada de decisões quanto à organização interna. São elas: a criação de uma assessoria vinculada às comissões permanentes, a permissão de recondução dos presidentes de comissões, o estabelecimento de restrições às apresentações de emendas e projetos, a extinção do colégio de líderes, a redução do quorum para a votação de projetos. O segundo tipo de reformas refere-se a alterações nas regras relativas à organização dos partidos no Parlamento e à sua relação com os parlamentares: aplicação de sanções ao deputado que não votar de acordo com o partido no Parlamento; estabelecimento de cláusulas de restrição à participação de partidos no Parlamento; e perda de mandato para deputados que mudam de partido. Finalmente, o terceiro tipo de reforma refere-se à alteração da legislação eleitoral por meio da adoção do sistema do voto distrital misto, que supostamente afetaria a natureza da representação e, conseqüentemente, o resultado legislativo.

A tabela 6 mostra a opinião dos deputados sobre as conseqüências da implementação dessas mudanças para o funcionamento da Assembléia. Em primeiro lugar estão as medidas que a maioria considera produzirem efeitos positivos, seguidas das que trariam efeitos negativos; por último, as medidas sobre cujos efeitos os deputados estão inteiramente divididos em sua opinião.

No caso das medidas que alteram o processo Legislativo, os mais altos índices de concordâncias entre os deputados referem-se àquelas relativas às comissões permanentes.

De um lado 75% dos deputados vêem como positiva a criação de uma assessoria vinculada às comissões, ao contrário do sistema atualmente em vigor, de atendimento às demandas individuais; do outro, a permissão de recondução dos presidentes de comissões é vista por 70% dos deputados como negativa para o funcionamento da Assembléia. Concordam nesse caso com o atual sistema, que limita a somente um ano o mandato dos presidentes de comissões, vedando a reeleição. As respostas a essas duas questões indicam que os parlamentares, como os estudiosos dos sistemas legislativos, consideram importante a existência de uma assessoria vinculada às comissões para melhor desempenho de instância especializada na apreciação de projetos legislativos. Pela mesma razão, analistas do processo Legislativo consideram a proibição de recondução dos presidentes um obstáculo à consolidação de um efetivo sistema de comissões. Pode-se argumentar, contudo, que a recondução ilimitada dos presidentes de comissões permitiria a oligarquização do processo decisório. Assim o apoio ao atual sistema é consistente com a opinião majoritária de que os deputados, individualmente, deveriam ter mais poder. Ao que tudo indica, os deputados querem um sistema de comissões mais forte com a manutenção do poder do relator e sem o fortalecimento da presidência.

Apesar de parecerem temer a oligarquização das comissões, os deputados não chegaram a um consenso acerca do destino do órgão que constitui, de fato, a mais clara expressão da centralização do poder na Assembléia. Embora quase metade dos deputados ache positiva a extinção do colégio de líderes, há uma proporção expressiva (40%) que julga a medida negativa. Tudo isso significa que, se há concordância em que o deputado deveria ter mais poder, não há clareza a respeito do formato institucional pelo qual o poder individual dos deputados poderia se manifestar, exceto o próprio plenário.

Outro ponto a destacar é que, consistentemente com sua perspectiva do poder do deputado individualmente, a maioria considera negativa qualquer restrição à atividade parlamentar na apresentação quer de emendas, quer de projetos.

A redução do quorum de votação, segundo o argumento de seus defensores, seria uma medida de incentivo à presença em plenário, pois, ao contrário do que ocorre hoje, a mera ausência do plenário pode impedir a votação. Os deputados estão divididos quanto a essa alteração.

No que diz respeito à regulação das atividades dos partidos nos parlamentos, há acordo de que seria benéfica à punição dos deputados, com perda de mandato no caso de troca de partido durante a legislatura: 60% dos deputados acham que a adoção dessa medida seria positiva para o funcionamento da Assembléia. A maioria (52%) também acha que os parlamentos deveriam funcionar com um número menor de partidos.

Finalmente, a mudança do sistema eleitoral encontra considerável apoio entre os deputados: a adoção do voto distrital misto também é vista como positiva pela maioria dos deputados.

Reformas Institucionais	Opiniões sobre o efeito em %		
	Negativo	Positivo	Nenhum
<i>Medidas que a maioria acha produzirem efeito positivo</i>			
Criação de assessoria vinculada às comissões	25	75	0
Perda de mandato para deputado que troca de partido	40	60	0
Implantação do sistema eleitoral distrital misto	45	55	0
Cláusulas de barreiras restringindo o número de partidos	48	52	0
<i>Medidas que a maioria acha produzirem efeito negativo</i>			
Permissão de recondução de presidente de comissão	70	30	0
Restrição à apresentação de projetos e emendas	85	15	0
<i>Medidas sobre cujo efeito há divisão</i>			
Extinção do colégio de líderes	40	49	11
Redução do quorum de votação	55	55	0

Tabela 6. **Opiniões dos deputados sobre reformas institucionais**

Explicam-se, pelos seguintes fatores, as opiniões dos deputados: a filiação partidária, o número de mandatos, a região e a experiência em cargos de direção e liderança formal na Assembléia. Para a análise do papel dos partidos usamos duas formas de agrupá-los. A primeira

dentro da escala direita/esquerda e a segunda, um bloco mais ao centro. No grupo da esquerda, o PT e o PDT; no grupo à direita o PFL e o PPB; no grupo ao centro o PSDB e o PMDB.

Para a análise do papel da experiência em funções de direção, distribuímos em apenas dois grupos de deputados: os que nunca ocuparam nenhum cargo e aqueles que ocuparam uma ou mais vezes os seguintes cargos: membro titular da Mesa, liderança de bancada, e presidência de comissão. Essas informações referiam-se apenas a cargos nas duas últimas legislaturas (90/94 e 94/98). Dos 24 deputados, 6 haviam ocupado por uma vez ou mais um desses cargos.

Na análise da influência do número de mandatos nas opiniões dos deputados, agrupamos em três categorias: os que estavam no primeiro mandato na legislatura de 90/94, os que tinham dois mandatos e os com mais de três mandatos. Quanto à influência regional, obedecemos à seguinte divisão regional: metropolitana, agreste, oeste e central. A divisão foi estabelecida em função da região onde cada deputado teria suas respectivas bases eleitorais.

A filiação partidária é o mais importante fator nas variações de opinião dos deputados, com relação tanto ao grau de influência que os grupos ou órgãos exercem no processo decisório na Assembléia, como também à influência que eles acham que aqueles grupos deveriam ter. Os partidos a que estão filiados têm, porém, menos importância na opinião dos deputados sobre a reforma institucional. Nesse ponto, o partido só explica as mudanças de opinião relacionadas à própria organização partidário-eleitoral, não à organização interna da Assembléia.

O número de mandatos tem algum poder explicativo, mas a região a que pertence o deputado praticamente não diferencia suas opiniões. O fato de haver ocupado posições de liderança formal nas diversas instâncias decisórias também faz muito pouca diferença no que acha o deputado sobre a influência de grupos e órgãos, e diferença nenhuma com respeito às reformas institucionais.

O poder explicativo dos partidos é maior no que se refere à opinião dos deputados sobre a influência de grupos e instituições externas. Há pouca diferenciação de acordo com a

filiação partidária de opiniões acerca da influência de grupos e órgãos internos à própria Assembléia.

O juízo sobre a influência, tanto atual como desejável, da Mesa diretora é marcado por diferenças partidárias: para os partidos situados à direita é pequena, enquanto os partidos de esquerda pensam o contrário. Os pensamentos dos deputados também se diferenciam de acordo com sua filiação partidária sobre a influência exercida pelos partidos. Os de esquerda acham que os partidos têm muita influência, enquanto os de direita tendem a achar pouca. Esta opinião expressa suas diferentes experiências partidárias.

Agora veremos como variam segundo a vinculação partidária a percepção dos deputados a propósito da influência dos grupos externos à Assembléia. As linhas são demarcadas de maneira bem clara: segundo a posição dos partidos no espectro ideológico. Isso ocorre tanto na percepção da influência atual quanto na opinião sobre o grau desejável de influência.

Os partidos de esquerda e o PSDB acham que o Executivo tem muita influência no processo legislativo, enquanto os de direita acham que tem pouca. Os partidos também determinam ainda algumas variações de opinião sobre o grau desejável da influência do Executivo: os de esquerda acham que ele deve manter sua influência, enquanto o PSDB acha que deveria ter menos; no PMDB não há consenso sobre a questão. Os partidos de esquerda, ao que tudo indica, atribuem ao Executivo um importante papel no processo Legislativo.

Os partidos de esquerda e o PSDB, por outro lado, acham que o eleitorado em geral, as bases regionais, os sindicatos dos trabalhadores e as entidades da sociedade civil têm pouca influência; nos partidos de direita e no PMDB não há consenso a respeito disso. Quanto à percepção do grau de influência dos partidos nas decisões da Assembléia, as opiniões se dividem conforme a orientação ideológica dos partidos: Os de esquerda acham que têm muita influência e deveriam ampliá-la. Para os da direita, estes têm pouca influência e deveriam ter menos ainda. Para o PMDB os partidos têm alguma influência nas decisões legislativas.

Deve-se ressaltar alguns aspectos do papel explicativo do número de mandatos na opinião dos deputados. Os com menor número de mandatos atribuem muito poder às bancadas partidárias. Para aqueles com o maior número de mandatos, as bancadas partidárias não têm muito poder. Quanto ao que acham sobre o grau de influência desejável, os primeiros dizem que a influência dos relatores de comissões deveria ser diminuída. Esse ponto é compreensível, uma vez que são os deputados mais experientes os relatores dos projetos que passam pelas comissões. Os deputados com apenas um mandato opinam também que o Executivo deve ter menos influência, ao passo que os de três ou mais mandatos acham que o Executivo deveria manter sua influência atual.

A importância dos partidos também é menor na explicação das opiniões sobre as reformas institucionais do que sobre a estrutura do poder na Assembléia. A filiação partidária afeta apenas as opiniões sobre os efeitos de reformas diretamente relacionadas à organização partidária e ao sistema eleitoral, não tendo relevância nas opiniões sobre as reformas da organização estritamente legislativa; isto é, os partidos explicam apenas as opiniões a respeito das seguintes medidas: adoção do voto distrital misto, perda de mandato para deputado que trocar de partido e criação de novos partidos.

No caso dessas reformas institucionais, as opiniões variam claramente de acordo com a posição do partido no espectro ideológico. Há posição consensual na esquerda com relação às três medidas — acham que o voto distrital e a restrição ao número de partidos teriam efeitos negativos, e a punição com perda de mandato a deputados que troque de partido, efeito positivo. O PSDB discorda da esquerda nas duas primeiras medidas: tanto o voto distrital quanto a restrição ao número de partidos seriam positivos. Quanto à punição dos deputados intinerantes, o PSDB acha positivo. Enquanto a direita acha tudo isso positivas, o PMDB se encontra dividido em relação às medidas.

Ao se avaliar o efeito do tamanho do partido combinado à sua orientação ideológica, verifica-se que essa é mais forte do que aquela na opinião referente ao estabelecimento de cláusulas de barreiras aos partidos. Deputados de esquerda concordam com que a medida seria negativa. Os filiados aos partidos de direita e ao PMDB, que juntos apresentam as maiores bancadas, estão divididos. No PSDB há consenso de que a medida seria positiva.

O voto distrital torna os partidos de esquerda e de direita separados em campos opostos: a esquerda acha que sua adoção seria negativa, e a direita, positiva.

3.2.1 Poderes Legislativos do Executivo

Governar supõe a aprovação de leis. A separação dos poderes, característica do presidencialismo, faz com que a produção legal dependa da cooperação entre poderes independentes, o Legislativo e o Executivo. Somente em condições muito especiais um destes poderes será capaz de impor sua vontade ao outro e produzir normas legais a despeito da vontade contrária do outro.

Mesmo separados os poderes, o presidente ou o governador, nosso objeto de estudo, sob o regime presidencialista detém poderes legislativos que garantem legalmente a participação do Executivo nas instâncias inicial e final do processo Legislativo, isto é, o governador pode propor leis, e em alguns casos detém a exclusividade de fazê-lo (participando assim do ponto inicial do processo legislativo) e também pode, em alguns casos, vetar leis aprovadas pelo Legislativo (intervindo na fase final). Havendo veto, a lei retorna ao Legislativo, que terá a última palavra ao derrubar ou manter o veto.

Do ponto de vista constitucional, os poderes de iniciativa legislativa detidos pelo chefe do Executivo e as regulamentações relativas ao veto distinguem diferentes regimes presidencialistas. Quanto ao primeiro ponto, a solução mais restritiva se encontra na constituição dos Estados Unidos, que atribui ao presidente a prerrogativa de iniciar legislação. As propostas do presidente norte-americano só podem ser apresentadas por um membro do Congresso. No

Brasil, ao contrário, o Executivo possui amplos poderes legislativos. Poucas são as áreas onde se vota ao Executivo apresentar projetos de lei, e além disso há uma série de matérias específicas em que ele detém exclusividade da iniciativa. Ademais, o Executivo pode unilateralmente, por meio do pedido de urgência para a apreciação de determinada matéria, influir na agenda dos trabalhos legislativos. Por último, a constituição brasileira confere poderes legislativos emergenciais ao Executivo, que pode, em situações de relevância e urgência e sem o concurso do Legislativo, editar medidas provisórias com força de lei.

Dois aspectos definem o peso do veto sobre um outro poder: o tipo de veto, se total ou parcial, e a maioria exigida para a derrubada do veto presidencial ou governamental. A constituição brasileira de 1988 (e nossa estadual também) manteve o poder de veto parcial, mas limitando sua incidência a no máximo um parágrafo e abolindo o dispositivo pelo qual, no período autoritário, exacerbando-se o poder presidencial de veto, permitia-se que este incidisse sobre palavras isoladas do texto legal. Uma vez mais a constituição norte-americana oferece um exemplo de poder presidencial mais limitado, uma vez que naquele país o veto presidencial pode ser apenas total. Está claro que o poder de veto parcial dota o Executivo de maior influência sobre o resultado dos trabalhos legislativos. No que respeita à maioria exigida para a derrubada do veto, pode variar de simples (como na Venezuela) a dois terços (como dispunha a constituição brasileira de 1946). O texto atual exige maioria absoluta para a derrubada do veto.

Ainda que o veto se exerça na ponta final do processo Legislativo, a expectativa da ação presidencial — a ameaça do veto — afeta a ação dos parlamentares ao longo de todo o processo legislativo, constituindo-se um importante instrumento de negociação entre os dois poderes.

A Constituição de 1988 garante amplos poderes de iniciativa legislativa ao Executivo. Do ponto de vista comparativo, o Executivo brasileiro se encontra entre os mais fortes do

mundo. A nova carta, nesse ponto, manteve uma série de alterações introduzidas no regime militar visando fortalecer a posição do Executivo sobre o Legislativo. O Executivo foi dotado da iniciativa exclusiva em matéria orçamentária e manteve a capacidade de legislar sem o concurso do Legislativo em situações excepcionais.

A Constituição de 1946 não previa nenhum destes privilégios. Também não reconhecia a possibilidade de o presidente solicitar urgência para a apreciação de projeto de sua autoria. O modelo, nestes pontos, não foi a carta de 1946, mas as diferentes versões da constituição no período autoritário. Da mesma forma, a Carta de 1988 manteve a expansão de funções desempenhadas pelo Congresso Nacional reunido em sessão conjunta, *locus* agora, como no período militar, da tramitação da legislação emergencial (decretos-lei e medidas provisórias) e das matérias orçamentárias. Pela Constituição de 1946, a única deliberação a ter lugar no Congresso era a apreciação do veto.

A partir do exercício dos amplos poderes legislativos que lhe concedeu a Constituição de 1988, o Executivo se tornou o principal legislador *de jure* e *de facto*. Mais do que isso. Tais poderes tornaram o Executivo capaz de determinar a agenda do Legislativo, tanto em termos de *timing* quanto de conteúdo, garantindo-se uma alta capacidade da aprovação de seus projetos e do sucesso nas suas propostas legislativas. Na verdade, o padrão de produção legislativa observado não se encontra muito distante do que se verifica em regimes parlamentaristas, do ponto de vista seja da iniciativa, seja do grau de sucesso das proposições do chefe do Executivo.

Saliente-se que discutimos apenas uma das formas por que o Executivo participa e determina a natureza da produção legislativa — aquela de natureza institucional, garantida constitucional ou regimentalmente. O apoio político do governador, obtido mediante a formação de uma coalizão partidária, não será objeto de discussão sistemática. Da mesma forma não se examinarão variáveis relativas ao apoio popular e às habilidades pessoais do governador, que

umentariam, mesmo na falta de maioria partidária, sua capacidade de influenciar o resultado do processo legislativo.

As normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe fornecem instrumentos diretos de controle sobre a agenda legislativa — através da definição de prazos de apreciação — e indiretos, ao colocá-lo em posição estratégica para pressionar por apreciação prioritária dessas medidas. Mais do que o controle sobre a agenda, esses mecanismos institucionais concedem também ao Executivo uma posição estratégica para a aprovação de seus projetos.

O poder de agenda do Executivo se expressa no seu impacto sobre a produção legal do período. A tabela 7 apresenta dados que permitem caracterizar a produção legislativa do período 90/98. A primeira coluna inclui as leis que são constitucionalmente definidas como de iniciativa exclusiva do Executivo, na segunda coluna se encontram as leis em que as iniciativas do Executivo e do Legislativo são concorrentes, sobre as quais não há nenhuma predeterminação sobre prazos.

Origem	Exclusiva	Concorrente	%
Executivo	211	0	75
Legislativo	0	52	25
Total	211	52	100

Tabela 7. **Leis ordinárias sancionadas, segundo origem (1990/98)**

Os dados revelam o impacto do Executivo na evolução legislativa como consequência direta de suas prerrogativas institucionais. Do total de leis do período, cerca de 75% decorreram por exclusiva iniciativa, constitucionalmente garantida, do Executivo. As leis enviadas pelo Executivo e os projetos versando sobre leis orçamentárias responderam por 55% do total de leis do período. Leis de natureza administrativa correspondem a cerca de 15%. Todos os projetos de lei tramitaram a partir de prerrogativas exclusivas do Executivo. Portanto, em geral esse poder está livre para escolher entre a tramitação ordinária e a excepcional.

Analisaremos cada um desses conjunto de leis, com o objetivo de demonstrar que as vantagens institucionais de que dispõe o Executivo para influenciar a agenda e o ritmo dos trabalhos legislativos propiciam-lhe alto índice de aprovação dos projetos de sua iniciativa.

Com a constituição de 1988, os legislativos recuperaram a capacidade de participar do processo orçamentário do qual tinham sido alijados ao longo do período militar. Ainda que nesse capítulo da Constituição se encontrem os pontos de maior ruptura com o passado autoritário, não é o caso de superestimar os novos poderes dos legislativos, já que nesse quesito são inferiores aos previstos pela constituição de 1946, além do que, uma vez mais, foram preservados os poderes executivos atribuídos pelo regime militar. O resultado é que o processo orçamentário permanece sob controle dos Executivos.

Enquanto a constituição de 1946 não estabelecia exclusividade na iniciativa das matérias orçamentárias a nenhum dos dois poderes; a de 1988 a confere ao Executivo. Essa pequena modificação não é inócua, uma vez que matérias orçamentárias devem obedecer às exigências ditadas pelo calendário, e assim o momento de introdução da matéria pode ser usado estrategicamente pelo Executivo para diminuir a margem de manobra deixada ao Legislativo. O parágrafo 5º do artigo 166 da Constituição de 1988 faculta ao Executivo modificar a mensagem de orçamento enviada enquanto não se iniciar sua votação. Portanto há amplas oportunidades do uso estratégico deste preceito pelo Executivo.

Vale lembrar que o texto constitucional é omissivo quanto à eventualidade de o ano fiscal ter início sem aprovação da lei orçamentária. Esta possibilidade, em geral, pode ser usada estrategicamente pelo Legislativo, que pode ameaçar bloquear ou dificultar a ação do Executivo enquanto o orçamento não for aprovado.

As leis orçamentárias comportam dois grupos distintos: as abrangentes — planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias anuais — que regem a elaboração do orçamento, assim como a lei orçamentária anual, e os pedidos de abertura de créditos (suplementares,

adicionais, especiais e extraordinários) que modificam a lei orçamentária vigente. Na maior parte, essas últimas leis se devem à constatação de excedentes de arrecadação, motivo pelo qual geralmente começam a ser introduzidas no segundo semestre de cada ano. Portanto este segundo subconjunto de leis é parte integrante e fundamental do processo orçamentário, uma vez que provê as bases legais que autorizam os gastos governamentais em boa parte do ano. Na maioria das vezes, os pedidos de crédito suplementar apresentam um calendário predeterminado para a sua apreciação e as atividades do governo passam praticamente a depender da presteza com que são apreciados. Além do mais, quando se aproxima o fim do ano a pressão sobre o Legislativo aumenta, pois é preciso obedecer ao exercício orçamentário.

As leis orçamentárias constituem o maior conjunto de leis aprovadas no período, 55% do total. Dada a situação estrategicamente favorável que o quadro institucional reserva ao Executivo, não é de estranhar que as leis orçamentárias tramitem de maneira bastante rápida na Assembléia. Seu tempo médio de tramitação é de 50 dias, incluídas nestes as leis orçamentárias abrangentes, de tramitação necessariamente mais longa. Como mostra a tabela 8, mais 65% das leis orçamentárias são aprovadas em prazo inferior a dois meses. Não há registro de projetos nesta área que tenham sido rejeitados.

Tempo de tramitação	Números absolutos	%
Ate 15 dias	10	8,5
15 a 30 dias	21	18
1 a 2 meses	76	65
2 a 3 meses	10	8,5
Mais de 3 meses	0	0
Total	117	100

Tabela 8. **Tempo de tramitação de leis orçamentárias (1990/98)**

3.2.2 O Poder de Veto

O veto é a forma de participação do Executivo na ponta final do processo legislativo. Aprovado na Assembléia, um projeto de lei deve ser submetido à apreciação do governador antes de ser sancionado. Há três reações possíveis do governador. Havendo concordância com

a aprovação do Legislativo sobre o projeto, ele o sanciona. Pode também deixar de se manifestar sobre o projeto num prazo requerido de até quinze dias. Nos dois casos, o projeto aprovado na Assembléia é transformado em lei. Quando há discordância, o governador pode vetar o projeto, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, devendo comunicar sua decisão ao presidente da Assembléia. Nesse caso, o projeto vetado é retornado à Assembléia, que deve examiná-lo no prazo máximo de trinta dias. Para a rejeição do veto exige-se o voto da maioria absoluta (50% mais 1), em escrutínio secreto. No caso de rejeição do veto pela Assembléia, o projeto é transformado em lei tal como fora aprovado pelo Legislativo. Se o veto for mantido, a matéria será arquivada. A manutenção total de um veto implica, portanto, o arquivamento de todo o projeto, enquanto o veto parcial atinge apenas a parte vetada.

O poder de veto é usado de forma extensiva, e raramente o Legislativo reverte a decisão do Executivo. No período de 1990 a 1998, 70 projetos tiveram do Executivo veto total, o qual foi rejeitado em apenas cinco deles, que, portanto, se transformaram em lei. Isso significa que 65 projetos que haviam sido aprovados pela Assembléia foram arquivados em consequência de vetos governamentais. Por outro lado, 103 leis sancionadas no período foram objetos de vetos parciais. A tabela 9 organiza esses dados de acordo com os governos do período.

Veto total / Veto parcial					
Governo	Rejeitado	Mantido	Rejeitado	Mantido	Total
Agripino	4	45	4	72	117
Garibaldi	1	25	1	31	56

Tabela 9. Vetos totais e parciais dos governos (1990/98)

Observa-se que o governo José Agripino foi o que mais vetou e também o que teve maior número de vetos rejeitados. Os vetos parciais e totais, na realidade, são usados de forma diferenciada segundo a origem do projeto, como mostra a tabela 9. Os vetos totais incidem basicamente sobre projetos do Legislativo, correspondendo a quase 80% do total; os parciais, sobre projetos do Executivo, muito provavelmente sobre mudanças feitas pelo Legislativo.

Origem	Números Absolutos	%	Números Absolutos
Executivo	11	16	61
Legislativo	59	84	42
Total	70	100	103

Tabela 10. **Projetos com vetos totais e parciais, segundo origem (1990/98)**

Os dados das tabelas 9 e 10 não deixam dúvidas sobre a importância do poder de veto nos resultados legislativos. Dada a baixa capacidade da Assembléia de reverter as decisões de veto. Um grande número de projetos de origem do Legislativo deixa de ser transformado em lei. A proporção de vetos não variou muito ao longo do período. Apenas o governador Garibaldi Filho vetou um número pouco menor de leis. Porém cabe reafirmar que o veto parcial constitui importante poder de barganha entre os dois poderes e pode influenciar o comportamento parlamentar, mesmo quando não utilizado. A mera possibilidade do uso pode levar a mudanças antecipadas na legislação. Sendo assim, a influência do veto parcial no resultado legislativo não pode ser avaliada apenas com base nos vetos que de fato ocorrem. O Executivo praticamente não veta as leis relativas a matérias orçamentárias, que correspondem à maior parte do total do período. Os dados vistos aqui indicam que o Executivo, via vetos parciais, é capaz de limitar a participação do Legislativo na produção de leis que ele próprio propõe. De outra parte, o Executivo barra as leis propostas por deputados vetando integralmente as que recebe para sanção.

3.2.3 As Agendas do Executivo e do Legislativo

Mostramos até aqui a capacidade de agenda e o sucesso do poder Executivo na aprovação de seus projetos. Ele determina o ritmo de trabalho da Assembléia e domina a produção legal do período. Analisaremos o conteúdo substantivo dessa agenda mediante comparação das agendas dos dois poderes, diferenciando por autoria os projetos apresentados.

A tabela 11 distingue três conjuntos de projetos — sancionados, rejeitados e aprovados pela Assembléia, distribuídos de acordo com sua autoria e áreas de regulamentação a que se referem.

Áreas	Leis sancionadas em %	
	Legislativo	Executivo
Econômica	18	56
Administrativa	20	21
Social	60	20
Homenagens	2	0
Total	100	100

Tabela 11. Leis sancionadas e projetos de lei apreciados em plenário, por origem e área (1990/97)

Nota-se que os dois poderes têm agendas legislativas distintas. As atenções do Legislativo se dirigem preferencialmente à área social. Quer tenham sido sancionados, quer rejeitados, os projetos da área social são, na sua grande maioria, de iniciativa da Assembléia. Já o Executivo concentra-se nas áreas econômica e administrativa. Se incluirmos as matérias orçamentárias nesse meio, veremos que as matérias desta natureza iniciadas pelo Executivo dominam o grosso da produção legislativa do período.

Em boa medida, a produção legal originária das iniciativas do Executivo se ocupa das atividades rotineiras do governo, como se observa pelo alto volume de matérias administrativas e relativas ao orçamento, propostas e aprovadas no período. Nestes termos poder-se-ia argumentar que a preponderância legislativa do Executivo é tão somente quantitativa, uma vez que se traduz na aprovação de leis rotineiras, destituídas de significado para as políticas públicas. A produção legal do Executivo sobrepujaria a do Legislativo porque se ocuparia de tocar o dia-a-dia do governo. No entanto, cabe notar a importância das matérias iniciadas e aprovadas pelo Executivo na área econômica, a qual se constituiu na principal área de atuação no período. Muito da legislação social e administrativa iniciada pelo Executivo tem caráter complementar às suas medidas econômicas, como as diversas tentativas de reestruturar a máquina

administrativa. O dia-a-dia do governo no período voltou-se prioritariamente para manter a máquina dentro do equilíbrio fiscal exigido pelo Governo Federal.

Em geral, a participação do Legislativo nesta área foi bastante reduzida. Não apenas porque iniciou e aprovou poucos projetos, mas também porque sua atuação nos projetos oriundos do Executivo foi tímida. Como vimos anteriormente, tende a ser bastante curto o tempo médio de tramitação legislativa dos projetos iniciados pelo Executivo, como indicaram os dados relativos à incidência dos vetos governamentais; onde houve interferência do Legislativo, o governador pôde, fazendo uso de veto parcial, restaurar o projeto original.

Não restam dúvidas de que, além dos mecanismos institucionais discutidos acima, a premência das questões econômicas (em um contexto no qual o Governo Federal exigia de seus aliados medidas duras de ajuste nos gastos públicos) contribuiu para reforçar a predominância do Executivo e a posição subordinada a que se viu relegado o Legislativo estadual.

A hipótese segundo a qual os Legislativos são obstáculos às pretensões legislativas dos executivos não se sustenta frente aos dados relativos ao tempo de tramitação, taxa de aprovação e incidência do veto parcial sobre matérias iniciadas pelo Executivo. Na verdade, verificou-se o contrário. Os dados sobre pedidos de urgência por parte do Legislativo para matérias iniciadas pelo Executivo mostram que a Assembléia se mostrou inclinada a colaborar com aquele poder.

Resumindo em uma palavra, coube ao Executivo enfrentar a crise econômica e social vivida por todo o País, e para tanto legislou à vontade, não encontrando na Assembléia Legislativa barreiras intransponíveis aos seus projetos. O sucesso ou insucesso das agendas dos dois governos do período aqui visto, dependeu basicamente da competência dos respectivos executivos.

Podemos aqui chegar a duas considerações após a análise nesse capítulo do papel legislativo do Executivo: primeiro, as leis sancionadas no período estudado apontam a

existência de duas agendas substantivas: a do Executivo e a do Legislativo. As normas institucionais vigentes asseguram a aprovação da agenda do Executivo. Já a agenda da Assembléia encontra dificuldades.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a conclusão do presente trabalho podemos fazer algumas observações sobre o processo Legislativo e sua produção legal, tendo como objeto a Assembléia Legislativa do Estado, onde enfatizamos o papel das instituições regentes do funcionamento do Poder Legislativo e estruturam as suas decisões, e como as normas institucionais determinam a natureza do processo Legislativo e influenciam a produção legal. Também constatamos o papel exercido pelo Executivo no processo Legislativo, analisando o uso de suas prerrogativas de iniciativa e de veto.

Podemos constatar que, ao contrário da maior parte das pesquisas realizadas sobre os temas que englobam o Poder Legislativo, este não pode ser visto, como bem coloca Argelina Figueiredo, “como o ponto de encontro de políticos interessados em sua própria sobrevivência, livres das imposições e considerações de ordem partidária, onde na falta de partidos restariam as preferências pessoais dos parlamentares”. Onde, em outras palavras, as regras que prevaleceriam no Parlamento seriam a do parlamentar individual; pelo contrário vimos que o parlamentar individual acaba tendo uma influência mínima na determinação da agenda; a organização interna do Legislativo no Rio Grande do Norte não foge à regra do Legislativo brasileiro — sua organização é altamente centralizada e ancorada na existência de órgãos de direção centralizada dos trabalhos legislativos, como a presidência da Mesa e o colégio de lideranças, limitando bastante o reino do parlamentar individual.

O regimento interno da Assembléia Legislativa distribui direitos aos deputados de maneira desigual, pois eles não têm a mesma influência sobre a determinação da agenda. Nesse sentido constatamos que o regimento interno da Assembléia Legislativa, elaborado em 1990 após a promulgação da Carta estadual, pouco contribuiu para alterar as práticas e os costumes

que regulam o processo legislativo, uma vez que é dirigido e controlado por um número restrito de deputados, pelos membros da Mesa diretora e pelos membros do colégio de líderes.

Vimos que o regimento institucionalizou o voto de liderança, através do colégio de líderes, composto pelo presidente da Mesa e pelos líderes dos partidos e dos blocos parlamentares, com a responsabilidade pela elaboração da agenda. Assim os líderes se encontram em posição privilegiada para influenciar na direção dos trabalhos.

Constatamos também o poder que o líder tem por intermédio do instituto da tramitação urgente, o que em termos práticos significa que a matéria é retirada da comissão e incluída na ordem do dia para apreciação em plenário; dessa forma vimos que é inquestionável o controle exercido pelo colégio de líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos. Se de um lado o Legislativo recuperou muitos dos poderes anteriores ao regime militar, de outro, no entanto, a maior parte dos poderes legislativos com que o Executivo foi dotado ao longo do período autoritário foram mantidos. O Executivo, na maior parte do tempo, acaba por comandar o processo Legislativo, e a estrutura do Legislativo aquiesce a seu predomínio.

Nestes termos, afirmamos que, ao contrário do que geralmente é dito, o processo de redemocratização não criou um quadro institucional em que um Executivo fraco vive à sombra de um Legislativo forte, antes o contrário. O quadro atual apresenta significativos pontos de continuidade com o período autoritário, muitas inovações institucionais foram mantidas com vistas a garantir a predominância do Executivo sobre o Legislativo, tais preceitos incluem a iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias e a faculdade de propor leis acompanhadas do pedido de urgência.

Por essas constatações asseveramos ainda que, apesar de regimental, o sistema de comissões permanentes possui pouca importância no que tange ao processo decisório na Assembléia Legislativa, conseqüentemente são a Mesa diretora e o colégio de líderes o passo institucional decisivo que acaba esvaziando as comissões.

As decisões na Assembléia são tomadas em plenário de acordo com o princípio majoritário. A atuação do plenário é precedida por estruturas mediadoras, onde em geral, se dá a deliberação, concretamente.

Concluimos que por questões político-regimentais a Assembléia é incapaz de determinar a sua agenda de forma descentralizada, mesmo para atividades corriqueiras, de cunho meramente administrativo, precisando utilizar procedimentos reservados a situações excepcionais: a urgência, decidida em um órgão (o colégio de líderes) que podia desempenhar funções de cunho eminentemente político.

Sublinhamos que a organização interna dos trabalhos legislativos é sobretudo marcada pela atuação do Executivo. O poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no seu interior, e o regimento interno, repetimos, consagrou um formato decisório centralizado em harmonia com esse papel preponderante do Executivo.

O Executivo se tornou, realmente, o principal legislador de direito e de fato; mais do que isso, seus poderes fizeram-no capaz de determinar a agenda do Legislativo, tanto em termos de tempo quanto de conteúdo, garantindo-lhe uma alta capacidade de aprovação de seus projetos nas suas propostas legislativas. As normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe dão os instrumentos de controle sobre a agenda legislativa, através das definições dos prazos de apreciação e, indiretamente, ao colocá-lo em posição estratégica para pressionar por apreciação prioritária de seus projetos.

Os dados nos revelaram, de forma inequívoca, o impacto do Executivo na produção legislativa como consequência direta de suas prerrogativas institucionais. Basta observarmos as leis orçamentárias que constituem o maior número de leis aprovadas no período de 1990 a 1997, e como é rápido o tempo médio de sua tramitação, e por não haver registros de que nesta área tenha sido rejeitado algum projeto pelos deputados.

Constatamos quão tímida foi a participação da Assembléia nessa área orçamentária, não apenas porque iniciou e aprovou pouco projetos, mas também porque sua atuação nos projetos do Executivo foi pequena. Isso nos ajudou a revelar outro dado, relativo à agenda dos dois poderes: a predominância das questões econômicas parte do Executivo, enquanto o Legislativo enfatizou na sua agenda a questão social.

Vimos como o poder de veto, sendo a forma de participação do Executivo na ponta final do processo, é usado de forma extensiva, e raramente a Assembléia legislativa reverte a decisão do governador, e que, quando houve interferência do Legislativo, o Executivo pôde, fazendo uso do poder de veto parcial, restaurar seu projeto original.

É inequívoco que, além dos mecanismos institucionais discutidos, o teor das matérias em pauta, contribuiu para reforçar a predominância do Executivo e a posição subordinada a que o Legislativo se viu relegado. Ainda que demos primazia ao conteúdo sobre o contexto institucional, vale lembrar que o Executivo se encontra municiado para enfrentar a situação.

Verificamos que a hipótese segundo a qual o Legislativo sempre foi um obstáculo às prevenções legislativas governamentais não se sustenta frente aos dados levantados, na verdade ocorrendo o contrário — a Assembléia se mostrou inclinada a colaborar com o Executivo, mesmo nos poucos momentos em que ele esteve em minoria na casa. Essa relativa colaboração da Assembléia do Estado com o Executivo tem explicação também no quadro político em que este poder se situa.

O poder Legislativo no Rio Grande do Norte localiza-se em um ambiente marcado pela polarização da luta pelo poder político, resultante de contradições no bloco de poder local e manifesto na forma moderna de facções originadas em grupos familiares. Os dois cargos mais importantes da Mesa da Assembléia tendem a ser ocupados dentro de composições que representem um acordo entre os grupos políticos dominantes no poder, e este fator externo ao

Legislativo acaba sendo definidor na composição dos dois principais cargos do Legislativo, conforme demonstramos na tabela 1.

Mostramos que a imagem dominante entre os deputados é de que o processo decisório na Assembléia Legislativa é centralizado no colégio de líderes e sujeito a grande influência do governador, reforçando toda fundamentação teórica defendida nesse trabalho. Quanto à opinião sobre as reformas institucionais que a Assembléia necessita, prevalecem aquelas medidas que fortaleçam o papel do Legislativo; que a Assembléia ideal para os deputados teria um processo decisório bem mais descentralizado, com menos influência dos líderes das bancadas. Assim o partido e as bancadas, instâncias coletivas, teriam mais preeminência sobre os atuais líderes.

A construção descentralizada do poder Legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes, de tal forma que essas possam ser o *locus* de decisões especializadas a fim de obter ganhos na qualidade do trabalho Legislativo e que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas.

Percebemos também a urgência de uma discussão dos poderes legislativos do Executivo, onde se possam estabelecer limites e controles sobre esses mecanismos, não só por parte do Legislativo, como de toda a sociedade.

Em termos ideais, os trabalhos legislativos deveriam se organizar em torno de duas instituições: as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Essas duas instituições se completariam para garantir que as decisões tomadas pela Assembléia legislativas fossem as mais representativas. Assim, dotaríamos a Assembléia de maior capacidade de decisão coletiva.

No decorrer do trabalho discutimos algumas reformas institucionais que contribuiriam para agilizar e modernizar a produção legislativa na Assembléia, mas de nada adiantam essas reformas se elas não estiverem precedidas de verdadeiras reformas políticas que coloquem em

questão as velhas práticas, inclusive populistas, implicando uma redefinição do político e das políticas, onde ganhe espaços na representação direta de seus interesses a sociedade civil, buscando autonomia e participação nas decisões e propostas.

É claro que existem diferenças entre as diversas épocas, os diversos governos, entre as diversas representações parlamentares ao longo do tempo, na maneira como a elite política tem atuado, porém mesmo em momentos de retomada de práticas menos autoritárias, sempre prevaleceram na sociedade relações de poder profundamente elitistas. É necessário remanejar as relações de poder e as bases da nossa política, saber administrar e considerar a questão social e conviver democraticamente com as pressões da sociedade que mal começou a desfrutar de uma ainda frágil liberdade política.

Hoje a primeira tarefa é restabelecer a confiança do povo no Legislativo e, por extensão, na atividade política em geral. A confiança é requisito elementar de uma relação política democrática. A política aristocrata do Império se fazia sem povo. A Velha República se fazia por cima do povo. A política da democracia de 1946 o tinha como massa de manobra; a política da ditadura se fazia contra ele. Tudo isso significa que a desconfiança do povo em face do processo político tem profundas raízes históricas. É que só se conquistará a confiança popular no processo político se realmente o Parlamento contribuir para a democratização do Estado e da sociedade.

Está claro que precisamos estabelecer uma democracia representativa mais verdadeira, precisamos de alguma forma de democracia direta. A necessidade de criação de novos mecanismos de democracia direta é acentuada no mundo moderno pelo fenômeno conhecido e visto aqui que é a importância do controle de um Executivo que tem uma força desproporcional à do Legislativo.

O desequilíbrio entre Executivo forte e parlamentos débeis é um fenômeno geral da época moderna. Mesmos nas democracias mais sólidas o fenômeno se observa; as causas são

diversas, mas a tendência a um crescimento desmedido, desequilibrado do Executivo está presente. E com o desequilíbrio entre Executivo e Legislativo, quem sofre é a democracia.

A democracia moderna não se esgota no Parlamento, aliás não se deve restringir a nenhuma forma estatal de participação, seja através do Executivo ou do Parlamento. Ela só existe se formos capazes de difundir as possibilidades de participação política em toda a sociedade. E o deputado, além de suas funções representativas tradicionais, está obrigado a se tornar um agente deste processo, se quiser fazer a democracia avançar.

Assim como a democratização da política conduz à democratização da sociedade, as mudanças sociais impulsionam a democratização política.

5 REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.H. T. *A Reforma Negociada*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12,34, 1997.
- ANDRADE, Ilza A. Leão de. *Poder e Política*. São Paulo, Ad Hominem, 1996.
- ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*, Rio de Janeiro, Grall, 1989.
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; MORIS, Fiorina. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Harvard University Press, 1987
- CALATA, Joan Pratas I. *Por unos parlamentos Al servicio de La Democracia, la eficiencia económica y equidad social*. Venezuela, **Revista del CLAD**, 1996 .
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Organização, processo Legislativo e produção legal*. São Paulo, CEBRAP, 1996.
- _____. *Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional*. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, 10, 29: 175-200.
- LIMA JR., Olavo Brasil. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo, Loyola, 1993.
- PUTMAN, Robert D. *Comunidade e Democracia: uma experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, Ed. Fund. Getúlio Vargas, 1993.
- MILL, John Stuart. *Teoria do Governo representativo*. Trad. Manoel Innocêncio Santos, Brasília, Editora UNB, 1981.
- NOVAES, Carlos Alberto M. (1994), *Individualismo e partidos na Câmara dos Deputados*. Novos Estudos CEBRAP, 38.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*, São Paulo, Página Aberta, 1996.
- SHUGART, Matthew; e CAREY, John. (1994) *Presidents and constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- SOLA, Lourdes. *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

TSEBELIS, Georg. *Decision making in political: veto player in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*. **British journal of political science**; [in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12, 34], 1995.

Weber, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo, Cortez, 1995.

_____. *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada*. Rio de Janeiro, Vozes, 1993.

WEINGAST, Barry; MARSHALL, Williams. *The industrial organization of congress, or why legislatures, like firms, are not organized as markets*. **Journal of political economy**, 96,1988.

DOCUMENTOS

Constituição do Rio Grande do Norte.

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do RN. Resolução 46/90. Natal, 1990.

Diário Oficial do Estado do RN, Natal, 06-03 -1997: Composição da atual Mesa diretora da Assembléia.

Documento Interno do Partido Popular Socialista, Natal, 1996. (Onde é feita a análise do quadro político do RN)

Documento de análise do quadro eleitoral do Partido Comunista do Brasil, Natal, 1994. (O referido documento contém a avaliação do quadro eleitoral do RN)