



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO PODER LEGISLATIVO NO SÉCULO XXI

Elton E. Polveiro Júnior

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 30

Brasília, abril / 2006

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

SUMÁRIO

RESUMO

1. INTRODUÇÃO
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA
3. O PODER LEGISLATIVO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO
 - 3.1 Parlamentos Nacionais
 - 3.2 Parlamentos Internacionais
4. O PODER LEGISLATIVO NO BRASIL: UMA BREVE RETROSPECTIVA
5. DESAFIOS DO PODER LEGISLATIVO NO SÉCULO XXI
 - 5.1 Credibilidade Institucional e Democracia Representativa
 - 5.2 Democracia Social e Democracia Representativa
 - 5.3 Combate à Corrupção
 - 5.4 Cultura Cívica
 - 5.5 Bioética e Direitos Humanos
 - 5.6 Combate ao Terrorismo Internacional e ao Narcotráfico
 - 5.7 Promoção do Desenvolvimento Econômico-Social
 - 5.8 Prevenção de Golpes Militares
 - 5.9 Respeito às Minorias Étnicas
 - 5.10 Diálogo entre Diferentes Civilizações e Culturas
 - 5.11 Aperfeiçoamento do Processo Legislativo
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

ANEXO – CRENÇA NA DEMOCRACIA (1995 – 2001)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RESUMO

O presente texto pretende enfocar os desafios do Poder Legislativo na perspectiva de um mundo cada vez mais integrado, no qual a globalização parece conduzir à inevitável fusão das nações, como bem exemplifica a União Européia. Merece especial destaque o Congresso Nacional brasileiro, tanto no que se refere à consolidação da democracia, quanto no enfrentamento dos problemas nacionais.

Para isso, inicialmente apresenta-se uma breve evolução histórica do Parlamento, da Antigüidade Clássica até os nossos dias, destacando-se o papel desempenhado pela Revolução Francesa e pelo Iluminismo no processo de construção da democracia representativa, tal como a conhecemos. A seguir, a atenção se volta para a composição dos parlamentos nos cinco continentes, destacando-se as formas como seus membros são escolhidos: eleição direta, eleição indireta, nomeação pelo Chefe de Estado / Chefe de Governo e *Ex Officio*, com o objetivo de mostrar que existe, ainda, um considerável grau de influência do Poder Executivo nesse processo.

Mas o Parlamento, no último quartel do século XX, deixou de ser apenas uma instituição nacional e transcendeu as fronteiras dos países. Hoje, ele marcha para se constituir numa realidade cada vez mais internacional. É isso que o texto procura mostrar, em seguida, É apresentada uma caracterização resumida desse fenômeno, indo da experiência bem-sucedida do Parlamento Europeu, passando pelo Parlatino e o Parlandino, até as perspectivas de uma integração mais aprofundada na América do Sul, com a possível criação do Parlamento do Mercosul.

Posteriormente, o texto se concentra no caso brasileiro, focalizando a evolução histórica do Parlamento entre nós, desde sua constituição ainda no tempo do Império, passando pelas sucessivas fases do regime republicano, até chegar ao momento atual,

marcado pela consolidação de suas prerrogativas e por seu amadurecimento político.

Feita essa contextualização inicial, o Estudo adentra o seu objeto propriamente dito, qual seja, mostrar os principais desafios com os quais o Poder Legislativo está às voltas, neste início de século: aumento da credibilidade institucional, busca da democracia social nos países emergentes, combate à corrupção e fortalecimento da cultura cívica. Há, ainda, outros temas que, por sua abrangência e importância, devem merecer a atenção dos Paramentos: a bioética e a proteção dos direitos humanos, o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, a promoção do desenvolvimento econômico e social, a prevenção de golpes militares, o respeito às minorias étnicas, o diálogo entre diferentes civilizações e culturas, e o aperfeiçoamento do processo legislativo.

Nas considerações finais, o texto conclui que é imperioso o resgate da credibilidade da classe política, para que o Legislativo possa se afirmar de modo definitivo, e que, em tempos de globalização, o papel do Parlamento na formulação da política exterior é, cada vez mais, imprescindível, e servirá como um mecanismo de democratização das relações internacionais, contribuindo para a paz e para a desejável estabilidade e segurança nas relações internacionais.

1. INTRODUÇÃO

Todos sabemos que um Poder Legislativo forte e independente é sinônimo de democracia estável. Nos países desenvolvidos, tanto na Europa, como na América do Norte, ou na Ásia, essa é uma realidade da qual não se pode fugir.

O século XX foi pródigo em produzir regimes ditatoriais em todos os cantos do planeta. As nefastas experiências do nazismo, do fascismo e do comunismo são tristes exemplos nesse sentido, que não queremos repetir. Nos países onde tiveram lugar, assistimos, com profunda tristeza, ao fechamento dos parlamentos nacionais e ao fortalecimento do Poder Executivo, em um despotismo sem limites.

Em suas origens, o Parlamento surgiu para limitar o poder absoluto do Príncipe. Ainda que essa tarefa continue sendo o cerne da função legislativa, novos desafios se lhe impõem no alvorecer deste novo século.

A globalização, o terrorismo, a mudança da ordem mundial e a Internet são alguns dos fenômenos que influenciam a realidade nacional, e também a internacional, estando a exigir uma reflexão crítica.

Particularmente no Brasil, vivemos um momento crucial no processo de redemocratização, que apenas acaba de celebrar 20 anos. Rico em antecedentes ditatoriais, nosso País precisa fortalecer ainda mais suas instituições democráticas, para que nunca mais voltemos a trilhar as sendas do arbítrio e provar o gosto amargo das ditaduras.

E nada mais democrático do que o Poder Legislativo. Nele, e por meio dele, os cidadãos possuem voz, podem reivindicar seus direitos e propor medidas legislativas que pacifiquem os conflitos sociais, finalidade precípua do Direito. O Congresso Nacional é a “caixa de ressonância”

natural dos problemas brasileiros, e seus integrantes representam, legitimamente, o mosaico em que se constitui nossa sociedade.

O presente texto pretende, justamente, focar os desafios do Poder Legislativo na perspectiva de um mundo cada vez mais integrado, no qual a globalização parece conduzir à inevitável fusão das nações, como bem exemplifica a União Européia. Merece especial destaque o Congresso Nacional brasileiro, tanto no que se refere à consolidação da democracia, quanto no enfrentamento dos problemas nacionais.

Com isso, espera-se estimular as discussões em torno do tema, para que possamos aperfeiçoar o processo legislativo e a democracia, em prol do atendimento dos reais anseios do povo brasileiro.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Desde que o homem surgiu como espécie, ele vive em sociedade, onde se estabelecem relações de poder, de um indivíduo sobre outro e de um grupo sobre outro. Não há como viver numa sociedade organizada sem a existência do poder. Foi por isso que ARISTÓTELES, ainda nos primórdios de nossa civilização, afirmou que “o homem é um animal político” e que o Estado é “fundado, a princípio, para a segurança da vida comum”, mas possui “o bem-estar do povo por seu objeto”.

Sendo o poder um fenômeno social, muitos foram os teóricos que discorreram sobre ele, tentando compreender sua natureza e explicar como ele se manifesta e se exerce. Assume especial importância o poder estatal, aquele que abrange a todos sob o domínio de um mesmo “príncipe” e que possui força coercitiva.

Apesar de não ser o objetivo do presente estudo entrar nos meandros desse tema, é importante fazer um breve retrospecto histórico

para melhor compreender, não propriamente as origens do poder, mas de uma de suas manifestações, o Legislativo, e sua importância para o mundo moderno.

A Teoria Geral do Estado nos mostra como surgiu e se organizou, ao longo do tempo, esse Ente abstrato, o Estado, denominado por Hobbes de “*O Leviatã*”. Nas formas primitivas de organização social, ainda tribais, vemos o poder concentrado nas mãos de um único chefe, soberano e absoluto, com poder de vida e morte sobre seus subordinados, fazendo e executando as leis. Quando muito, contava ele com o auxílio de um Conselho, normalmente composto pelos mais velhos, para dirigir os destinos da tribo.

Na Antigüidade Clássica, as civilizações grega e romana foram as que primeiro fizeram uma tentativa de poder compartilhado, criando instituições como a Eclésia (instituída por Sólon) e o Senado. Contudo, essa experiência foi posta de lado quando as trevas medievais tomaram conta da Europa, fazendo-a mergulhar em mil anos de estagnação, sob as mãos de senhores feudais, reis e papas, que não conheciam outro limite senão seu próprio poder.

O fim da Idade Média, no século XV, e o ressurgimento das cidades no período renascentista trouxeram profundas mudanças para a sociedade da época. Mas, do ponto de vista político, assistiu-se a uma concentração ainda maior do poder nas mãos dos soberanos, reis absolutos, que, sob o peso de sua autoridade, unificaram os diversos feudos e formaram vários dos Estados modernos que hoje conhecemos. Exceção a essa regra foi a Inglaterra, onde, já em 1215, o poder do Rei passou a ser um tanto limitado pelos nobres, que o obrigaram a pedir autorização a um conselho, constituído por 25 barões, para aumentar os impostos. A fim de

fazer valer essa exigência, foi assinada a Magna Carta. Nascia o embrião do Parlamento moderno, com a finalidade precípua de limitar o poder do Rei.

Contudo, é mesmo diante da força dos movimentos revolucionários do século XVIII, sobretudo a Independência dos Estados Unidos da América, em 1776, e a Revolução Francesa, em 1789, que o conceito de Parlamento, tal como atualmente o conhecemos, toma força e ganha expressão política generalizada. A burguesia francesa, inspirada pelos pensadores iluministas, anuncia os ideais de *Liberté, Egalité et Fraternité*, derruba a monarquia e proclama a república, norteada pelo *Espirito das Leis*, de MONTESQUIEU, e pela divisão trina do poder em Legislativo, Executivo e Judiciário, divisão esta já encontrada antes em KANT, que estabeleceu serem três as *potestas: legislativa, rectoria et judiciaria*. Também os Estados Unidos da América, ao romperem com a metrópole britânica, adotaram a forma republicana de governo, mas com regime presidencialista: sob a orientação de THOMAS JEFFERSON e a presidência de GEORGE WASHINGTON, estabeleceram um sistema de poder de “freios e contrapesos”, no qual os poderes constituídos se autolimitam.

O modelo então estabelecido espalhou-se pelas Américas, nas ex-colônias recém-libertas dos jugos espanhol e português, e por diversos países da Europa. Foi também adotado, posteriormente, pela maioria das nações africanas e asiáticas, após o término da II Guerra Mundial.

Esses desenvolvimentos retomaram a democracia representativa, nascida na Antiguidade Clássica, ainda que, naquela ocasião, com sérias limitações, em virtude do regime escravista, então vigente, tanto em Roma como na Grécia.

Esses processos históricos nos levam a concluir que a gênese do Parlamento se deu, num primeiro momento, como uma tentativa de restringir o poder do soberano na iniciativa de tributar, ainda que essa limitação lhe fosse imposta por nobres, sem qualquer apelo popular. Num segundo momento, ela se aperfeiçoa e traz para o seio do Estado, por intermédio da representação e do voto censitário, as populações até então excluídas do poder político. Finalmente, com a implantação do sufrágio universal e a extensão do direito de voto às mulheres e aos analfabetos, o Parlamento passa a ser, de fato, o cerne e o símbolo maior da democracia representativa, tanto que hoje não se compreende a existência de um país democrático sem um Parlamento livre e soberano. Isso, porque o exercício solitário do poder tende para o autoritarismo e para a tirania, enquanto seu compartilhamento permite o livre debate das idéias e a maior participação do povo nas decisões de Estado. Parlamento e democracia estão, pois, umbilicalmente ligados.

Veremos a seguir, de modo resumido, como se compõe o Parlamento nos cinco continentes, no que se refere à forma de escolha de seus membros, e também os chamados parlamentos internacionais.

3. O PODER LEGISLATIVO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

De uma maneira ou de outra, quase todos os países possuem um Parlamento em seu sistema político. Atualmente, segundo dados da União Interparlamentar (IPU), existem 262 câmaras parlamentares, presentes em 187 países; desses, 75 adotam o bicameralismo e 112 o unicameralismo. Isso, por si só, já seria algo significativo, demonstrando a importância do Parlamento para a vida política no mundo moderno, pois, se ele não tivesse relevância, por que haveria de ser adotado pela maioria das nações? O cenário a seguir revela um pouco dessa realidade ao redor do globo, no que se refere à maneira de escolha dos membros do Parlamento.

Para a perfeita compreensão dos números apresentados a seguir, é importante ressaltar que as tabelas apresentam dados não-cumulativos, significando que, em um mesmo país, coexistem as diferentes formas de designação para o Parlamento: eleição direta, eleição indireta, nomeação pelo Chefe de Estado e nomeação *ex officio*.

3.1 – Parlamentos Nacionais

África

Um continente marcado pelas chagas da fome, da miséria e da guerra, vítima do colonialismo europeu e marginalizado, do ponto de vista econômico, no cenário internacional. É uma região de pouca, ou quase nenhuma tradição democrática, onde as rivalidades tribais convivem com a modernidade. O sistema político, em sua maior parte, foi herdado das metrópoles européias e, no que se refere à composição do Parlamento, apresenta a seguinte situação:

ÁFRICA – 52 países

Quantidade de Países– Dados Não Acumulados

Formas de Designação para o Parlamento	Países Unicamerais	Países Bicamerais
		33
Eleitos Diretamente	32	18
Eleitos Indiretamente	06	12
Nomeados pelo Executivo	04	12
Nomeados <i>Ex Officio</i>	02	00

Fonte: União Parlamentar Internacional

Américas

O chamado “Novo Mundo” adotou, politicamente, em sua quase totalidade, a república presidencialista inspirada nos Estados Unidos da América. Com a proclamação de suas respectivas independências, os países então constituídos buscaram inspiração nos ideais proclamados por

Thomas Jefferson e George Washington, e também na Constituição americana, para estruturar seus respectivos sistemas políticos. Disso talvez resulte que a região seja majoritariamente constituída por parlamentos bicamerais, a exemplo da “Terra do Tio Sam”. Seus parlamentos estão assim constituídos:

AMÉRICAS – 35 países

Quantidade de Países– Dados Não Acumulados

Formas de Designação para o Parlamento	Países Unicamerais	Países Bicamerais
		15
Eleitos Diretamente	14	20
Eleitos Indiretamente	00	00
Nomeados pelo Executivo	03	10
Nomeados <i>Ex Officio</i>	01	01

Fonte: União Parlamentar Internacional

Note-se que, no Uruguai, o Vice-Presidente da República é Senador *ex officio*.

Ásia

Assim como a África, essa região do globo sofreu o jugo colonialista europeu no século XIX. Culturas tradicionais e milenares, como a China, a Índia e o Japão, viram-se forçadas a ceder ante as pressões militares do Ocidente. Contudo, do ponto de vista político, são países que, igualmente, possuem pouca, ou quase nenhuma tradição democrática; alguns deles, apenas a partir da segunda metade do século XX, passaram a experimentar algo parecido com o que convencionamos chamar de democracia. Seus parlamentos apresentam a seguinte configuração:

ÁSIA – 39 países

Quantidade de Países– Dados Não Acumulados

Formas de Designação para o Parlamento	Países Unicamerais	Países Bicamerais
		23
Eleitos Diretamente	20	16
Eleitos Indiretamente	01	07
Nomeados pelo Executivo	06	12
Nomeados <i>Ex Officio</i>	00	00

Fonte: União Parlamentar Internacional

É curioso notar que países como a Jordânia, a Arábia Saudita, a União dos Emirados Árabes e o Yêmen possuem todos os parlamentares indicados pelo Rei. A China possui os 2.985 membros de seu Parlamento eleitos indiretamente e filiados a um partido único.

Europa

Sem dúvida alguma, a região mais desenvolvida do planeta é o berço da democracia, cujas origens remontam, como sabemos, à Grécia Antiga. Palco de um dos mais sangrentos episódios de nossa história, a Segunda Guerra Mundial, e talvez em razão disso, a Europa tem desempenhado um grande esforço na consolidação da democracia, cuja expressão máxima é, provavelmente, o Parlamento Europeu. Seus parlamentos nacionais apresentam-se assim constituídos:

EUROPA – 47 países

Quantidade de Países– Dados Não Acumulados

Formas de Designação para o Parlamento	Países Unicamerais	Países Bicamerais
		30
Eleitos Diretamente	30	17
Eleitos Indiretamente	01	06
Nomeados pelo Executivo	00	05
Nomeados <i>Ex Officio</i>	00	00

Fonte: União Parlamentar Internacional

Observe-se que a Itália possui como senadores vitalícios os ex-presidentes da República; Alemanha, Irlanda, Itália, Federação Russa e Bósnia possuem membros do Parlamento nomeados pelo Executivo; Áustria, França, Irlanda, Bielorrússia, Holanda, Espanha, Sérvia e Montenegro têm membros do Parlamento eleitos indiretamente.

Oceania

Do ponto de vista político, os países dessa região são ainda bastante jovens e muitos deles ainda se acham ligados à Coroa Britânica, por intermédio da chamada *Commonwealth of Nations*, como é o caso da Austrália e da Nova Zelândia, por exemplo, herança do passado colonial não muito longínquo. Curiosamente, contudo, são países majoritariamente unicamerais, ao contrário da Inglaterra, que adota o bicameralismo. Seus parlamentos nacionais assim se apresentam:

OCEANIA –14 países

Quantidade de Países – Dados Não Acumulados

Formas de Designação para o Parlamento	Países Unicamerais	Países Bicamerais
	11	03
Eleitos Diretamente	11	03
Eleitos Indiretamente	01	00
Nomeados pelo Executivo	01	01
Nomeados <i>Ex Officio</i>	02	00

Fonte: União Parlamentar Internacional

3.2 Parlamentos Internacionais

Os parlamentos internacionais são instituições relativamente recentes. Constituem, em sua grande maioria, fóruns privilegiados de cooperação e de intercâmbio interparlamentar, sendo integrados por parlamentares nacionais de cada país membro, designados por suas respectivas Casas Legislativas. A rigor, contudo, não cumprem nenhuma

das três responsabilidades parlamentares clássicas, quais sejam: 1) representar a cidadania; 2) reunir os interesses nacionais favoráveis a um “bem comum”; e 3) supervisionar o processo de integração e aplicação de normas e decisões.

Exceção a essa regra é o Parlamento Europeu, fruto do avanço e da consolidação dos processos de integração dos países membros. Conforme ressaltam GRATIUS e NOLTE (2004), trata-se de um caso único no mundo, no que se refere à sua legitimidade democrática e ao seu poder de decisão. Ainda segundo esses autores, o Parlamento Europeu não apenas participa do processo legislativo, mas também desempenha outras atribuições tipicamente parlamentares, tais como participar na elaboração do orçamento da União Européia, aprovar a gestão orçamentária da Comissão Européia e instaurar comissões temporárias de investigação. Isso, em grande parte, se deve ao fato de que, desde 1979, os deputados do Parlamento Europeu são eleitos diretamente pelo povo de seus respectivos países, e não mais por mera indicação de deputados nacionais, como era até então. Além disso, ainda segundo GRATIUS e NOLTE (2004), o Tratado de Maastricht (1992) e o Tratado de Amsterdã (1997) converteram o Parlamento Europeu em uma autêntica assembléia legislativa, com competência comparável à dos parlamentos nacionais.

Merecem também ser comentadas as tentativas latino-americanas, dada a importância que possuem para o Brasil. Nesse sentido, podemos mencionar o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), fundado em 1964, o Parlamento Andino (Parlandino), criado em 1979, e o Parlamento Centro-Americano (Parlacen), nascido em 1987.

No entendimento de GRATIUS e NOLTE (2004), o balanço dessas experiências, que representam ensaios de parlamentarismo regional na América Latina, não é muito alentador: essas assembléias regionais

possuem pequena capacidade decisória e limitada influência sobre os parlamentos nacionais; suas deliberações possuem apenas o caráter de “recomendações”, não sendo, pois, vinculantes. Contudo, sua atuação contribui para promover a coordenação e o intercâmbio entre os diferentes partidos políticos nacionais, servem como plataformas políticas pluralistas e como vínculo entre democracia e integração.

Uma nova possibilidade que está por emergir no horizonte é a constituição do Parlamento do Mercosul, um autêntico parlamento regional, resultante da transformação da atual Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Esse fato daria maior impulso ao processo de integração regional, ao mesmo tempo em que conferiria um controle democrático às instituições do Mercosul. A proposta está sendo discutida pelos países que integram o Mercosul, e os debates procuram alinhar questões cruciais para sua criação e efetivo funcionamento, tais como: mecanismos de representatividade, regras de votação no Parlamento, funções a serem desempenhadas pelo Parlamento e equilíbrio das assimetrias regionais.

4. O PODER LEGISLATIVO NO BRASIL: UMA BREVE RETROSPECTIVA

No Brasil, apenas após a Independência, em 1822, podemos falar em um Poder Legislativo genuinamente nacional. Até então, estávamos atrelados às Cortes de Lisboa, onde não havia representação do povo brasileiro. A esse respeito, assinala SALDANHA: “Nossa história legislativa nasce de forma traumática, com a intervenção do Imperador D. Pedro I, em 1823, que dissolveu a Assembléia Constituinte”. Contudo, apesar de o Brasil ser, naquela época, um Estado Unitário, recepcionou o sistema bicameral (típico de Estados federados) para a constituição do Poder Legislativo. O Senado era composto por membros vitalícios nomeados pelo Imperador, ao passo que a Câmara dos Deputados era

composta por representantes eleitos pelo voto censitário, onde o patrimônio do candidato era uma pré-condição para a elegibilidade. Como vemos, em seus primórdios, nossa democracia era bastante limitada.

Com a proclamação da República em 1891, o Brasil passa a adotar o sistema federativo, e o Senado assume a representação dos estados federados, mantendo a natureza moderadora herdada do Império. Há maior grau de democracia, pois os senadores passam a ser eleitos para um mandato de nove anos, com renovação trienal. Contudo, ainda não tínhamos o sufrágio universal, que só seria introduzido em 1932.

A história republicana avança, e vem a Revolução de 1930, que põe fim à chamada “República Velha” e à política do “café com leite” das oligarquias. A Constituição de 1934, que teve vida curta, confere ao Senado apenas uma função colaborativa com a Câmara dos Deputados, ficando ele mais restrito aos assuntos de caráter federativo. Posteriormente, a Constituição de 1937, imposta ditatorialmente ao País por Getúlio Vargas, acaba por esvaziar o Poder Legislativo. Passamos a ter o que MACHADO HORTA chamou de “processo legislativo nominal”, por existir apenas no papel: O Senado passa a denominar-se Conselho Federal, tendo seu presidente escolhido, entre os Ministros de Estado, pelo Presidente da República. A Câmara dos Deputados, por sua vez, passou a ser constituída por representantes eleitos por sufrágio indireto. Além disso, a iniciativa das leis cabia, em princípio, ao Governo, e nenhum membro, de qualquer das Câmaras, poderia, de forma isolada, apresentar projetos de lei.

Após essa violência perpetrada contra o Poder Legislativo pelo Estado Novo, a redemocratização e a Constituinte de 1946 fazem com que as funções legislativas sejam retomadas no Brasil, mantendo-se o bicameralismo, com eleições diretas para Deputados e Senadores. O Senado Federal passa a compor-se de membros diretamente eleitos segundo

o princípio majoritário, com mandato de oito anos, sendo presidido pelo Vice-Presidente da República. A Câmara dos Deputados passa a ser integrada por representantes eleitos pelo voto direto e proporcional, para mandato de quatro anos. A iniciativa das leis é restabelecida também ao Poder Legislativo, ressalvados os casos de competência exclusiva do Presidente da República.

Mas os ventos democráticos não duraram muito. Com o Golpe Militar de 1964, assistimos, mais uma vez, ao esvaziamento do Poder Legislativo, que passou a existir apenas para legitimar o regime então instalado, dando-lhe um aspecto institucional democrático. Assim, tivemos a Constituição de 1967, que surgiu em decorrência da quantidade de atos institucionais e complementares baixados pelo governo militar, que haviam desfigurado totalmente a Constituição de 1946, deixando-a obsoleta sob o ponto de vista institucional. Com ela, o Presidente da República passou a ser eleito indiretamente, por um Colégio Eleitoral. Além disso, as emendas constitucionais, que antes eram atribuição do Poder Legislativo, com aval do Executivo e do Judiciário, passaram a ser de iniciativa exclusiva do Presidente da República, restando ao Legislativo apenas o papel de mero homologador dos chamados “pacotes”, como ficam conhecidas as emendas e leis impostas pelo Regime.

A Constituição de 1969, posteriormente, introduz no ordenamento jurídico o “decreto-lei”, que era expedido pelo Presidente da República em casos de urgência ou relevante interesse público. O decreto-lei tinha vigência imediata e passava a valer *in totum*, caso o Congresso Nacional não se manifestasse, uma vez decorrido o prazo constitucional. Com esse instrumento, o processo legislativo ficou profundamente desfigurado, principalmente se considerarmos sua admissibilidade para finanças públicas e normas tributárias, o cerne da função legislativa, limitadora do Poder Executivo desde os seus primórdios.

É de se registrar, também, que, nesse período, o Congresso Nacional foi fechado, em três momentos distintos, pelos Presidentes da República Castello Branco, Costa e Silva, e Ernesto Geisel.

Com o fim do Regime Militar, em 1988 é promulgada a atual Carta Magna do Brasil, definida por Ulysses Guimarães como a “Constituição Cidadã”. Além de recepcionar inúmeros direitos individuais e coletivos, a atual Constituição amplia o sufrágio universal, incluindo os analfabetos e os maiores de dezesseis anos, e consagra o pluripartidarismo e o voto direto e secreto em todos os níveis de representação. O Congresso Nacional, constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, tem suas prerrogativas plenamente restauradas. O processo legislativo é revigorado, ao admitir inclusive os projetos de lei de iniciativa popular, além do referendo e do plebiscito. O Congresso Nacional retoma totalmente suas prerrogativas. Contudo, ele padece ainda de uma anomalia, com o instituto da medida provisória, uma forma “democratizada” de decreto-lei. Escapa ao objetivo deste texto analisar os efeitos das medidas provisórias sobre nosso ordenamento jurídico e sobre a formulação das leis. Entretanto, é importante registrar que, recentemente, foi instituída uma Comissão Especial do Congresso Nacional para tratar do rito das medidas provisórias, justamente para corrigir as distorções que hoje se verificam quanto à edição desse instrumento¹.

5. DESAFIOS DO PODER LEGISLATIVO NO SÉCULO XXI

Vivemos em uma época de profundas transformações. Após o século das guerras, onde as maiores atrocidades e barbáries foram cometidas pela humanidade, com ocorrência de dois conflitos mundiais,

¹ Até a conclusão deste documento, havia sido aprovada pelo Senado Federal a PEC nº 72, de 2005, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães, remetida à apreciação da Câmara dos Deputados, em 9/2/06

muitos achavam que poderíamos viver em um mundo de paz e de prosperidade. O fim da Guerra Fria e da União Soviética reforçava essa idéia, pois, no mundo bipolar, era constante a ameaça de um holocausto atômico. Entretanto, hoje os problemas parecem ser bem mais complexos. Com o término do bipolarismo, passamos a viver uma nova ordem, caracterizada por guerras localizadas, destacando-se o terrorismo e a miséria como principais ameaças à democracia e à estabilidade mundial.

Particularmente na América do Sul, temos assistido ao que parece ser uma epidemia de instabilidade política. Chamam a atenção quatro casos particulares: o da Venezuela, onde os grandes partidos implodiram, e Hugo Chávez governa de forma populista, à margem do Congresso; o do Equador, onde, desde 1996, nenhum presidente eleito concluiu o mandato, sendo mais recente a deposição de Lúcio Gutiérrez; o da Bolívia, onde o indigenismo ressurge com força, na figura de Evo Morales, colocando em xeque o modelo partidário; e o da Argentina, país que, em 2001, derrubou o Presidente Fernando de la Rúa e, sob o lema “*Que se vayan todos*”, executou grande parte de seus líderes políticos, como Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá e Eduardo Camaño.

Em um contraponto a esse cenário, na conturbada e estratégica região do Oriente Médio, a sociedade civil esboça uma organização em busca da democracia, numa queda-de-braço contra ditaduras monopartidárias, como a Síria, ou teocráticas, como a Arábia Saudita. Exemplos desses avanços foram a recente conquista do voto feminino, no Kuwait; a campanha eleitoral, na Palestina, para escolher o sucessor de Yasser Arafat; a eleição presidencial pluripartidária, no Egito; e o florescimento da liberdade de imprensa, no Qatar, no Marrocos e no Líbano.

Nesse contexto, várias são as tarefas que se impõem aos sistemas políticos nacionais, a fim de equacionar os problemas enfrentados atualmente pela humanidade, sob pena de haver um descrédito generalizado no diálogo, como ferramenta de resolução dos conflitos sociais, e a opção por guerras e golpes de Estado. Nesse particular, o Poder Legislativo possui um papel de relevo, enquanto fórum privilegiado de discussão dos conflitos de interesse entre os diversos grupos sociais.

A seguir, serão abordados alguns desses desafios que se colocam diante de nós.

5.1 Credibilidade Institucional

A principal questão a ser enfrentada em todo o mundo, não apenas pelo Poder Legislativo, mas por toda a chamada “classe política” resume-se no resgate de sua credibilidade, condição *sine qua non* para o enfrentamento dos demais desafios que se colocam. Chega-se a essa conclusão a partir dos resultados de entrevistas que vêm sendo realizadas por diversos institutos de pesquisa de opinião em vários países.

O Consórcio Ibero-Americano de Investigações de Mercados e Assessoramento (CIMA), por exemplo, realizou, em maio de 2005, uma pesquisa na América Latina e nos países na Península Ibérica, a fim de auferir o grau de confiança nas instituições desses países. Segundo os dados então obtidos, os respectivos Parlamentos Nacionais e partidos políticos receberam os níveis mais baixos de credibilidade. Em geral, foram identificadas três faixas de confiança: de 20 a 29% (Bolívia, Porto Rico, República Dominicana e Costa Rica), de 10 a 19% (Colômbia, Peru, Argentina, México, Guatemala, Panamá e Brasil) e menos de 10% (Equador e Paraguai). É curioso notar que apenas no Uruguai, o Parlamento recebeu um índice de confiança de 60 a 69%, e os partidos políticos entre

40 e 49%, o que pode sugerir que, naquele país, haja mais sintonia entre a vontade popular e sua expressão pelos representantes do povo. Por outro lado, tanto em Portugal quanto na Espanha, os índices de aceitação dos respectivos parlamentos ficaram na faixa de 40 a 49%, e o dos partidos políticos entre 20 e 29%. São números igualmente significativos, se considerarmos que esses dois países foram sedes de cruéis regimes ditatoriais em passado não muito distante.

Seguindo essa mesma tendência, o **Instituto Gallup** aplicou, para a BBC de Londres, em setembro de 2005, uma pesquisa abrangendo mais de 50 mil pessoas em 68 países. Ficou constatado que somente 13% delas confiam nos políticos. Na América Latina, em particular, esse percentual é de ínfimos 4%, e pouco mais de 1/3 deles acham que as eleições em seus países são livres e justas. A maioria dos cidadãos acredita que os governos, de um modo geral, não refletem a vontade do povo. Esse resultado só foi diferente na Escandinávia e na África do Sul, onde a maioria da população se considera governada de acordo com seu desejo.

Um outro levantamento realizado, em abril de 2005, pelo **Instituto SM para Qualidade Educativa (ISME)**, coordenado pelos psicólogos Yves de La Taille, da Universidade de São Paulo (USP), e Elizabeth Harkot-de-la-Talle, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP), aponta na mesma direção. A partir da oitiva de 5.160 alunos do ensino médio na faixa entre 14 e 18 anos, a pesquisa revelou que os jovens se encontram descrentes da política e da justiça: 96,1% deles não confiam nos partidos políticos, 72,3% não confiam no Congresso Nacional e 69,5% não confiam no Poder Judiciário. Além disso, 90,5% acreditam que, no mundo de hoje, os conflitos são resolvidos mais pela agressão do que pelo diálogo!

A par dessa questão da credibilidade, situa-se a necessidade de fortalecer a democracia representativa. De acordo com a Dr.^a Christina Murray, Professora de Direitos Humanos e de Direito Constitucional da Universidade da Cidade do Cabo (África do Sul), “os parlamentos deveriam estar no centro da democracia em qualquer Estado, mas também está claro que, ao longo do último século, eles se moveram para algo como os bastidores na visão do público e, talvez, não tenham conseguido responder às novas demandas da democracia”. Na sua opinião, é provável que isso signifique não somente um “vácuo entre a vontade dos cidadãos e a de seus representantes no Parlamento, mas um descompasso entre as instituições governamentais e o povo, o qual é maior em alguns países do que em outros”. Ela explica ainda que, em seu país, a África do Sul, “há estatísticas que sugerem que o público possui muito pouco contato com seus representantes, e isso é um problema. Também há o fato de que a mídia tende a focalizar mais o Executivo na busca de notícias do que o Parlamento, em parte porque o Executivo implementa as políticas públicas”².

Talvez, então, a maior dificuldade a ser superada seja aproximar o cidadão do real exercício do poder, fazendo com que sua vontade seja efetivamente manifestada. Mais do que isso, é preciso resgatar os valores mesmos sobre os quais se assenta a democracia representativa. A esse respeito, o sociólogo e ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, assevera: “O fundamento da idéia de que a democracia implica um governo sob o império das leis, com escolha popular tanto dos que as fazem quanto dos que governam, não é formalismo jurídico, nem jogo de faz de conta (...). O que caracteriza a democracia é o ‘espírito’ dessas leis, como diria Montesquieu. É a crença em valores fundamentais, como a liberdade, a decência, a veracidade, a transparência e, diga-se com clareza, a punibilidade dos que se desviam desses valores a ponto de comprometer

² Pronunciamento realizado durante o Painel sobre o Arcabouço Democrático, promovido pela IPU, em março de 2005.

sua crença. (...) Formas democráticas sem os valores que lhes dão sustentação terminam por produzir uma lassidão moral que desmoraliza as instituições.”³

Mas não há como paralisar o Parlamento para cuidar apenas dessas questões fundamentais, cuja ausência de resolução pode implicar o fracasso do modelo democrático, tal como o conhecemos. Concomitantemente a isso, existem outros assuntos de suma importância que estão a requerer as atenções dos parlamentos em todo o mundo.

5.2 Democracia Social e Democracia Representativa

Democracia social é a promoção do crescimento econômico com justiça social: a democracia precisa ser traduzida em melhoria de qualidade de vida para todos, e não apenas para uns poucos. Essa dificuldade de se implementar a chamada “democracia social” nos países emergentes pode, igualmente, pôr fim à democracia representativa. A esse respeito, é ilustrativo o estudo realizado pelo **Latinobarómetro**, uma organização não-governamental sediada em Santiago do Chile, que envolveu sondagens em 17 países da América Latina no período de 1995 a 2001. Aos entrevistados, foi perguntado se concordam com a afirmação de que “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”. O que se verificou foi que, no espaço de tempo considerado, os que, no Brasil, concordavam com essa afirmação, caíram de 50% (1996) para 30% (2001), o pior de todos os índices pesquisados, à exceção de El Salvador, ficando bem abaixo dos uruguaios (79%), dos costarriquenhos (71%), dos peruanos (62%) e dos argentinos (58%). Esses dados, por si sós, são uma clara evidência de que o povo não está plenamente satisfeito com a democracia, talvez porque esta tenha sido incapaz, até agora, de assegurar o emprego, a

³ Trecho de artigo publicado no *Correio Braziliense*, em 9/11/05, sob o título “Anestesia Moral”.

renda e a dignidade à grande maioria da população. Ao mesmo tempo, esses números mostram que algo precisa mudar.

5.3 Combate à Corrupção

Outro assunto que merece a atenção, não apenas do Legislativo, mas de todas as esferas de poder, é o combate à corrupção que, aliás, está interligado com os anteriores. Esse tema não é relevante apenas do ponto de vista moral e ético, mas também sob o prisma econômico. A esse respeito, o Banco Mundial estima em US\$ 1 trilhão o valor desviado pela corrupção em todo o mundo, e em 1% a perda do PIB, por país corrupto, provocada pelo suborno e pelo nepotismo. Por sua vez, estudos do Congresso dos Estados Unidos revelam que o índice de crescimento anual que a América Latina deixa de experimentar por causa da corrupção é de 15%. Esses dados falam por si sós e deixam evidente o motivo pelo qual, muitas vezes, os recursos não chegam às populações mais carentes. Ao Legislativo cabe aprovar leis simples, mas severas, que permitam de fato punir os corruptos e corruptores, bem como instituir mecanismos para coibir a corrupção, a serem aplicados pelo Executivo e pelo Judiciário.

5.4 Cultura Cívica

Uma via adicional para o fortalecimento da democracia representativa é trabalhar em prol da cultura cívica, o que significa estimular o conhecimento da Constituição, bem como dos direitos e deveres do cidadão, ao mesmo tempo em que se revigoram os partidos políticos e o Congresso. A esse respeito, recente estudo do instituto chileno **Latinobarómetro** mostra que o grau de conhecimento dos latino-americanos sobre a Constituição é baixo: somente 30% dizem conhecer muito ou algo sobre a Constituição, enquanto 67% informam conhecer pouco ou nada sobre ela; o Brasil ficou abaixo da média registrada, com

apenas 25%. Quanto a seus direitos e deveres, apenas 34% dos entrevistados disseram estar conscientes de suas obrigações, mas 51% declararam exigir seus direitos. O grau de cumprimento das leis também é baixo: somente 20% dos habitantes disseram, em 2005, que cumprem as leis, em comparação a 25%, em 1996.

Relacionando essas informações com a legitimidade dos partidos e com a do Congresso, é possível medir o nível de cultura cívica de um país. Quanto a isso, os resultados do estudo apontaram para uma divisão dos países da América Latina em três grupos distintos: os de alta cultura cívica (Uruguai e Venezuela), os de média cultura cívica (Costa Rica, Chile, República Dominicana, El Salvador e Argentina) e os de baixa cultura cívica (Honduras, Nicarágua, Paraguai, Guatemala, México, Peru, Panamá, Colômbia, Brasil, Bolívia e Equador).

Finalmente, o estudo destaca que esses dados expressam a rebeldia dos povos frente à ordem estabelecida e conclui que “os processos de transição para a democracia não conseguiram penetrar na cultura cívica dos cidadãos da região (...). Contudo, o cidadão da região é uma pessoa que está mais disposta a exigir seus direitos do que a cumprir suas obrigações”.

Se isso é válido no plano interno dos Estados, também o é no contexto internacional. No caso das Nações Unidas, por exemplo, apesar de seu relevante trabalho e da importância de sua Assembléia-Geral para os debates e o desanuviamento das tensões internacionais, a maioria dos cidadãos desconhece sua finalidade. O mesmo raciocínio é aplicável para o Poder Legislativo, principalmente na época das eleições, quando grande número de eleitores não tem conhecimento do papel de um vereador, de um deputado ou mesmo de um senador. Então, se não se sabe qual a função desses cargos, a tendência é a de que o cidadão lhes atribua pouca ou nenhuma importância.

Analisando todos esses dados, não é surpreendente que o estudo do **Latinobarómetro** tenha detectado que, na América Latina, entre 1997 e 2005, o percentual de pessoas que afirmam que a democracia pode funcionar sem partidos tenha aumentado de 30% para 34%, em média, e que seja de 28% o índice dos que acreditam que a democracia pode funcionar sem o Congresso.

A par de todas essas questões, e considerando o contexto de interdependência dos países que hoje vivemos, o cenário internacional apresenta alguns temas que devem ser mais fortemente contemplados pela agenda dos Parlamentos, até como forma de democratizar as relações internacionais e a política exterior, hoje fortemente concentrada nas mãos do Poder Executivo. Sobre isso, inclusive, o Clube de Madri, entidade independente que congrega ex-chefes de Estado em prol da democracia, vem insistindo muito na necessidade de se democratizarem as relações internacionais como pressuposto para uma paz duradoura.

Nesse sentido, os assuntos que merecem maior atenção dos Parlamentos e que, aliás, já foram objeto de resoluções adotadas em Conferências Inter-Parlamentares, promovidas pela União Inter-Parlamentar (IPU), são, principalmente, os seguintes:

5.5 Bioética e proteção dos direitos humanos

Sobre os parlamentos de todo o mundo, recai a incumbência de trazer para o mundo jurídico dispositivos que promovam a proteção dos direitos humanos, face aos inegáveis avanços da tecnologia nos campos da medicina e da biologia. Essa proteção deve estar de acordo com os instrumentos internacionais de defesa da pessoa humana e precisa contemplar, minimamente, os seguintes pontos, de acordo com resolução

adotada por consenso na 93^a Conferência Inter-Parlamentar, realizada em Madri em 1995: 1) proibir qualquer ganho financeiro com o corpo humano ou partes dele, sujeito a exceções previstas em lei; 2) banir a patente de genes humanos; 3) desenvolver um arcabouço jurídico de princípios comuns entre as nações, que respeite a diversidade de culturas, crenças, valores espirituais e herança histórica; 4) permitir o uso de informações pessoais do cidadão pelos setores médicos e em procedimentos legais somente de acordo com o disposto em lei específica. O fundamental é que os parlamentos nacionais definam um marco regulatório, dentro do qual regras éticas possam ser estabelecidas para governar a pesquisa biomédica e biológica e suas implicações para os indivíduos.

5.6 Combate ao terrorismo internacional e ao narcotráfico

Uma das mais sérias ameaças à democracia reside na violência, sob todas as suas formas, por ser ela a antípoda do diálogo e da busca do consenso para resolver os conflitos. De todas as suas formas, talvez as mais cruéis sejam o terrorismo e o narcotráfico. O primeiro, porque reside na intolerância e no fanatismo; o segundo, porque induz à violência urbana, infiltra seus integrantes na estrutura do Estado e mina os jovens de diversos países, impedindo que sejam verdadeiros cidadãos. Não raro, esses dois atos criminosos estão vinculados ao tráfico de armas e à lavagem de dinheiro.

Nesse contexto, os parlamentos têm uma importante função, na medida em que servem de escoadouro para as tensões sociais. Então, um parlamento forte significa menos possibilidades de surgirem atos terroristas no seio da nação. Por outro lado, a atividade legislativa deve contemplar rígidos instrumentos que internalizem as convenções internacionais já assinadas, punindo exemplarmente aqueles que se dedicam ao terrorismo do tráfico de drogas.

5.7 Promoção do desenvolvimento econômico-social

Esta, sem dúvida, é uma tarefa gigantesca, não apenas de uma, mas de várias legislaturas. Como já foi dito, talvez a dificuldade que os regimes democráticos dos países emergentes tenham de produzir o bem-estar econômico e social seja uma de suas maiores fragilidades. Por isso mesmo, o Parlamento, cerne da vida democrática, deve atacar frontalmente esse problema, assegurando a necessária vinculação entre as liberdades individuais, o envolvimento dos cidadãos, o crescimento econômico e os investimentos sociais. Nesse sentido, vários são os temas que requerem a atenção das câmaras legislativas nacionais, tais como: emprego em um mundo globalizado, financiamento para o desenvolvimento, liberalização do comércio, endividamento do Terceiro Mundo, perdão da dívida dos países extremamente pobres, migrações internacionais, situação dos idosos e das crianças, problemas das áreas metropolitanas, e fome.

Neste ponto, o papel do Parlamento mostra-se decisivo, pois estão entre suas principais atribuições elaborar o orçamento e fiscalizar sua execução. Compete a ele, portanto, examinar a distribuição dos gastos públicos no que se refere ao desenvolvimento humano e assegurar que esses dispêndios contemplem metas sociais e atendam às necessidades da população.

Para mensurar os avanços obtidos nesse sentido, o Prêmio Nobel de Economia 1998, Mahbub ul Haq, criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse indicador, adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), permite fazer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Ele parte do pressuposto de que, para aferir o avanço de uma população, não se deve

considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Numa conjuntura em que as demandas sociais são grandes, e os recursos, poucos, é fundamental otimizar os gastos públicos, tanto na previsão quanto na execução orçamentária, direcionando-os para despesas que resultem em melhoria das condições de vida dos cidadãos. Só assim será possível fazer mais com menos.

5.8 Prevenção de golpes militares

Não é pouco frequente que diversos países, após iniciarem suas tenras experiências democráticas, sejam abalados por golpes militares, que, a pretexto de acabar com a corrupção e de promover o desenvolvimento, derrubam governos livremente eleitos por seus cidadãos e implantam regimes de arbítrio. A fim de evitar a ocorrência dessas situações, a 104ª Conferência Inter-Parlamentar, realizada no ano 2000, na Indonésia, aprovou por unanimidade uma resolução que exorta os parlamentos de todo o mundo, dentre outras tarefas, a: 1) forçarem seus respectivos governos a promoverem o isolamento internacional de regimes que tenham chegado ao poder pela força, usando métodos não-democráticos; 2) adotarem medidas legislativas que punam de modo adequado aqueles que tentem derrubar, pelas armas, governos democraticamente eleitos; e 3) estimular os respectivos governos a promoverem a cultura da democracia, da boa governança e dos direitos democráticos do cidadão.

Essa Resolução está de acordo com a Declaração Universal sobre a Democracia, aprovada no Cairo em 1997; com a Declaração sobre

o Critério de Eleições Livres e Justas, firmada em Paris em 1994; e com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

No plano interno das nações, a melhor maneira de se prevenirem futuros golpes militares é fortalecer as prerrogativas do Parlamento e o exercício da democracia pelos cidadãos. A cultura democrática é o maior antídoto contra as ditaduras.

5.9 Respeito às minorias étnicas

A democracia jamais será plena se, apesar de respeitar todos os direitos e garantias individuais dos cidadãos, representar uma tirania da maioria sobre a minoria. Quando isso acontece, temos sempre violentos distúrbios internos, normalmente de cunho separatista, o que inviabiliza qualquer processo democrático. Daí a importância de existirem mecanismos que garantam o respeito, não apenas às minorias étnicas, mas a todos os tipos de minorias sociais e a todos os grupos que, historicamente, sejam marginalizados. Por esse motivo, as assembléias parlamentares têm o dever de proteger e promover, legalmente, a coexistência pacífica e a interação construtiva entre as várias comunidades de sociedades multiétnicas.

Vale lembrar que o art. 27 da Convenção Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos prevê que “nos Estados nos quais existam minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, às pessoas que pertençam a essas minorias não pode ser negado o direito de, em comunhão com outros membros do grupo, praticar sua própria cultura, professar e praticar sua própria religião ou usar sua própria linguagem”. Aos parlamentos cabe materializar, no plano interno, esse dispositivo.

5.10 Diálogo entre diferentes civilizações e culturas

No mundo cada vez mais globalizado em que vivemos, se, por um lado, há maior facilidade de diálogo e de conhecimento entre as nações, por outro, existe uma séria ameaça à diversidade cultural. Essa é uma circunstância perigosa, porque cada civilização é única e insubstituível, e todas elas constituem o legado comum da humanidade. Por isso, parece haver uma aceitação praticamente generalizada da comunidade internacional no sentido de que, “assim como a biodiversidade enriquece nosso meio-ambiente natural e é essencial para sua proteção, a diversidade cultural é um tesouro da humanidade e um pré-requisito para o desenvolvimento humano” (Resolução adotada pela 103ª Conferência Inter-Parlamentar – Aman, Jordânia, 5/5/2000).

Também nesse tema, os parlamentos dos diversos países são chamados a influir, mantendo um constante intercâmbio entre si, como forma de cooperação e de enfrentamento dos problemas comuns. Em especial, as nações que já possuem maior solidez na prática da democracia devem procurar auxiliar aquelas que ainda estão iniciando a vivência democrática. A esse respeito, o recente exemplo do Timor-Leste é elucidativo: pequeno país asiático arrasado pela guerra civil, em agosto de 2005, enviou uma delegação de 13 deputados e dois funcionários do parlamento para conhecer a estrutura e o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro. O interesse deles era observar como funciona o nosso Parlamento e o que poderiam aprender conosco.

Além disso, os parlamentos possuem um importante papel a desempenhar, alocando recursos orçamentários específicos, aprovando medidas que mantenham e promovam a diversidade cultural, e normas que garantam a liberdade de expressão e criação, a liberdade de imprensa, a participação equitativa de homens e de mulheres no processo político e a

proteção das minorias culturais. Esse, aliás, é o objeto central da Resolução nº 103, da União Inter-Parlamentar Internacional, aprovada em Aman, na Jordânia, em 5 de maio de 2000.

Essa Resolução também conclama os parlamentos nacionais a participarem mais ativamente nos programas da UNESCO para o diálogo entre as civilizações e as culturas, e a encorajarem os respectivos governos a contribuírem para tais programas.

5.11 Aperfeiçoamento do Processo Legislativo

Se todos esses temas ocupam importante papel no que se refere à cidadania e ao fortalecimento da democracia, em termos globais, também não podemos esquecer que os efeitos da abertura de mercados não se fazem sentir apenas na formulação da agenda internacional dos Parlamentos, ou na esfera econômica das nações. Sua influência também se faz presente no processo legislativo, na medida em que a velocidade e a quantidade das informações à disposição do homem cresce em um ritmo frenético.

A esse respeito, um estudo do Departamento de Comércio do governo norte-americano, publicado no ano 2000 sob o título *A Economia Digital Emergente*, revela, por exemplo, que o crescimento da Internet é algo jamais visto: enquanto o rádio demorou 38 anos para ter 50 milhões de ouvintes, e a televisão, 13 anos, a Internet precisou de apenas 4 anos para atingir a mesma marca. Observe-se que não estamos levando em conta o crescimento exponencial da venda de telefones celulares, muitos deles com interface para Internet. Tudo isso potencializa a comunicação entre as pessoas e faz com que a informação circule ao redor do mundo a uma velocidade sem precedentes.

Então, se considerarmos esse fato e o crescimento exponencial do conhecimento humano, grande parte dele disponível na Internet, veremos que a sociedade não pode ficar esperando, às vezes décadas, para que os Parlamentos resolvam produzir um instrumento legal para normatizar um fato que está ocorrendo hoje e que, amanhã, talvez não exista, ou ocorra de modo diverso. Muitas vezes, quando uma lei é editada já está obsoleta pelos fatos. É preciso tornar mais célere o processo legislativo, adequando-o às demandas da sociedade e às novas tecnologias, e apurando os mecanismos decisórios dos Parlamentos, o que não quer dizer que as leis devam ser feitas com açodamento, sem uma profunda reflexão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Parlamento, como vimos, é uma instituição secular, que vem evoluindo ao longo do tempo, no sentido de se democratizar e de se tornar mais permeável às demandas da sociedade. Para isso, foi fundamental a derrocada da maioria dos regimes monárquicos europeus, iniciado no século XVIII com a Revolução Francesa. Ela trouxe uma nova visão de mundo, de *Egalité, Liberté et Fraternité*, que culminou com importantes conquistas, como o sufrágio universal, a liberdade de imprensa e de informação, o pluripartidarismo e o Estado laico.

Se esses foram desenvolvimentos nucleares para a consolidação do Parlamento e da vida democrática, por sua vez, o mundo moderno lhe impõe novos desafios, cuja superação permitirá sua definitiva afirmação, tanto no plano interno quanto no internacional.

A esse respeito, são elucidativas as opiniões emitidas em um painel promovido pela União Inter-Parlamentar Internacional em janeiro de 2005, para debater a dimensão parlamentar da democracia. Naquela

ocasião, o ex-Presidente do Knesset, o Parlamento de Israel, Sr. Avraham Burg, afirmou que “há uma erosão do papel dos parlamentos em vários setores do mundo. Se eles souberem como darem a si mesmos nova vida, então os parlamentos terão um interessante futuro; caso contrário, o povo procurará um sistema alternativo. Isso é parte do esforço para preservar o sistema da democracia representativa”. Também nessa mesma linha de pensamento, o professor David Beetham, da British University, asseverou na mesma ocasião, que “há uma percepção de que os parlamentos estão sendo crescentemente colocados de lado no processo governamental, e de que seus membros, tanto individualmente quanto coletivamente, são tidos em baixa conta pela opinião pública. É o tempo, então, de procurar estabelecer alguns critérios claros para os parlamentos democráticos, como uma contribuição para o aumento do conhecimento de sua importância no processo democrático”.

Nas palavras do Senador e ex-Presidente da República José Sarney, “(...) não houve até hoje instituição maior e mais importante, na democracia, como idéia fundamental do ocidente, do que o Parlamento. É um lugar em que o povo pode questionar todos os seus problemas e pode até questionar o próprio Parlamento.”⁴

Agregue-se a isso o fato de que, em alguns países, como vimos, ao lado de parlamentares democraticamente eleitos, ainda subsistem “representantes” que não possuem qualquer legitimidade popular, e integram o Parlamento por razões de ofício, ou por haverem sido nomeados pelo Executivo, ou ainda por haverem sido eleitos indiretamente. Apesar das diversas tradições políticas de cada país, essa realidade precisa ser superada, até haver somente membros eleitos diretamente, pelo voto secreto e universal, principalmente nos países africanos e asiáticos, de frágil tradição democrática. Não é possível pensar em Parlamento forte e independente, se alguns de seus membros são indicados por outro Poder, ou

⁴ Trecho do artigo publicado no *Jornal do Brasil*, de 14/11/03, sob o título “Parlamento, 180 anos”.

se todos eles pertencem ao mesmo partido político do governo, como no caso dos regimes ditatoriais, ou pretensamente democráticos.

Sendo assim, dos dados e fatos aqui apresentados, de forma bastante resumida e sem pretender esgotar o tema, é possível chegar, pelo menos, às seguintes conclusões:

1) O Poder Legislativo, para se afirmar em definitivo, precisa primeiro resgatar a credibilidade da classe política, e o melhor meio de fazer isso é atuando em consonância com os anseios da sociedade, coibindo os abusos do Executivo, simplificando a vida dos cidadãos (eliminando o excesso de leis e atos normativos), tornando mais célere o processo legislativo, e mantendo sempre sintonia entre a vontade dos representados (o povo) e a ação dos representantes (deputados e senadores). Nessa tarefa, a educação para a cidadania e para a política constitui uma peça de fundamental importância.

2) Numa sociedade cada vez mais global, o Poder Legislativo precisa buscar maior participação na formulação da política exterior, até para que possamos construir uma ordem mundial mais democrática e segura. Para isso, nada mais adequado do que o Legislativo, em especial o Senado constituir-se no fórum para debater também a política externa, traçando suas grandes linhas de ação e fiscalizando sua execução.

3) É imperioso implementar a democracia social, até como uma condição para a sobrevivência da democracia política no longo prazo. Como atingir esse ideal? Não existem receitas prontas, mas certamente o caminho passa por trazer para o Parlamento os grandes debates sobre a formulação das políticas públicas nacionais, ensejando a participação da sociedade, entre outras formas, por meio de referendos e plebiscitos. Uma vez discutidas e aprovadas essas questões, uma ferramenta importante para sua implementação seria o orçamento impositivo, já adotado em alguns

países, para que o Executivo gaste aquilo que, *stricto sensu*, foi aprovado pelo Parlamento, respeitando o jogo democrático.

O Parlamento representa a supremacia do poder da palavra sobre a poder da força, do diálogo sobre o monólogo, e da democracia sobre a tirania. Que os ventos do futuro possam soprar favoravelmente em sua direção, para que tenhamos um mundo mais estável, civilizado e justo.

ANEXO – CRENÇA NA DEMOCRACIA (1995 – 2001)

A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo? (em %)

Países	1995	1996	1997	1998	2000	2001
Argentina	76	71	75	73	71	58
Bolívia	NC	64	66	55	62	54
Brasil	41	50	50	48	39	30
Chile	52	54	61	53	57	45
Colômbia	NC	60	69	55	50	36
Costa Rica	NC	80	83	69	83	71
Equador	NC	52	41	57	54	40
El Salvador	NC	56	66	79	63	25
Guatemala	NC	51	48	54	45	33
Honduras	NC	42	63	57	64	57
México	49	53	52	51	45	46
Nicarágua	NC	59	68	72	64	43
Panamá	NC	75	71	71	62	34
Paraguai	52	59	44	51	48	35
Peru	52	63	60	63	64	62
Uruguai	80	80	86	80	84	79
Venezuela	60	62	64	60	61	57

Fonte: The Economist, 26/07/2001 NC = Não Consta

Em determinadas circunstâncias, um governo autoritário é preferível à democracia? (em %)

Países	1995	1996	1997	1998	2000	2001
Argentina	11	15	15	16	16	21
Bolívia	NC	17	16	22	13	17
Brasil	21	24	19	18	24	18
Chile	NC	19	16	16	19	19
Colômbia	NC	20	13	17	23	16
Costa Rica	NC	7	9	21	6	8
Equador	NC	18	23	19	17	23
El Salvador	NC	12	15	10	10	10
Guatemala	NC	21	26	29	21	21
Honduras	NC	14	17	9	15	8
México	15	23	31	28	34	35
Nicarágua	NC	14	19	9	6	22
Panamá	NC	10	10	8	18	23
Paraguai	20	26	42	36	39	43
Peru	23	13	16	12	13	12
Uruguai	8	9	2	9	9	10
Venezuela	21	19	17	25	24	20

Fonte: The Economist, 26/07/2001 NC = Não Consta

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. JACQUES, Paulino, 1909-. *Democracia Parlamentar: breves ensaios*. Rio de Janeiro: [S.n.], 1947.- 103 p. s.
2. UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. *Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales*. Caracas, Congreso de La Republica, 1971- 220 p. il.
3. SALDANHA, Nelson. *O que é Poder Legislativo?* Coleção Primeiros Passos, nº 56, São Paulo: Brasiliense, 1986 – 92 p.
4. HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey , 1995. – 796 p.
5. CLUBE DE MADRI. Apresenta programas, eventos e publicações destinadas à promoção e ao fortalecimento da democracia em todo o mundo. Disponível em <<http://www.clubmadrid.org>> Acesso em 20 ago. 2005.
6. IDEA. Site do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Apresenta temas relacionados ao fortalecimento da democracia em todo o mundo. Disponível em <www.idea.int> Acesso em 25 de agosto de 2005.
7. IPU. Site da União Interparlamentar (IPU), organização constituída em 1889 pelos parlamentos dos Estados soberanos. Apresenta diversos temas relacionados à atividade parlamentar e ao funcionamento das câmaras legislativas. Disponível em <www.ipu.org>. Acesso de 11 jun. a 31 jul 2005.
8. PARLINE. Banco de Dados da União Interparlamentar (IPU). Disponível em <www.ipu.org>. Acesso de 11 jun. a 31 jul 2005.
9. LATINOBAROMETRO. Site da Organização Não-Governamental Latinobarometro, que apresenta dados sobre o desenvolvimento da democracia e das economias dos países latino-americanos, com ênfase para indicadores de opinião, atitudes, comportamentos e valores. Disponível em <www.latinobarometro.org> Acesso 15 out. a 20 nov. 2005.
10. CIMA. Site do *Consortio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramento*. Apresenta dados sobre a atuação dos presidentes dos países ibéricos e latino-americanos, bem como sobre a confiança nas instituições e sobre a imagem de alguns atores internacionais. Disponível em <www.cimaiberoamerica.com> Acesso 20 nov. a 15 dez. 2005.
11. BBC NEWS / AMERICAS. Página desenvolvida pela *British Broadcast Network*. Apresenta pesquisa de opinião realizada em 2005,

pela BBC e pelo Instituto Gallup, sobre a confiança do povo nos políticos. Disponível em:

- <<http://news.bbc.co.uk/2/low/americas/4246098.stm>> Acesso 20 set. 2005.
12. LATINOBAROMETRO *Informe Latinobarómetro 2005: 1995-2005, diez años de opinión pública*, Santiago Chile, out. 2005. Disponível em <www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf> Acesso em 15 out. 2005.
 13. DANTAS, Cláudio. *Democracia: às vésperas de uma maratona eleitoral na região, partidos e líderes de tendências diversas são alvos de denúncias de corrupção, tráfico de influência e financiamento irregular de campanhas*. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 22, 28 ago. 2005.
 14. JORNAL DO SENADO. *Poucas propostas de CPIs viram leis*. Senado Federal, Brasília, p. 3, 5 a 11 set. 2005.
 15. CORREIO BRAZILIENSE. *Intercâmbio: Timor Leste envia 15 representantes para aprender sobre o Poder Legislativo. Brasil também vai ensinar medidas jurídicas ao país*. Brasília, p. 24, 28 ago. 2005.
 16. CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE. *Anestesia Moral*. **Correio Braziliense**, Brasília, 06 nov. de 2005, Opinião, p. AD-23.
 17. CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE. *Sair da Crise*. **Correio Braziliense**, Brasília, 05 jun. 2005, Opinião, p. AD-21.
 18. ADGHIRNI, Samy. *Oriente Médio: sociedade civil se organiza e abre espaços democráticos em queda-de-braço com regimes autoritários. Pressão dos EUA por mudanças divide opiniões de militantes e especialistas, que temem efeito contrário*. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 26, 19 jun. 2005.
 19. DANTAS, Cláudio. *América do Sul: crise na Bolívia traz à superfície um terremoto político que balança o continente depois de duas décadas de democracia. Partidos e instituições perdem credibilidade em meio à crise econômica e social*. **Correio Braziliense**, Brasília, pg. 22. 12 jun. 2005.
 20. RUBIN, Débora. *Amarga Juventude: Pesquisa mostra jovens descrentes da política, da Justiça, acuados pela violência e centrados em suas questões pessoais*. **Revista Época**, Rio de Janeiro, pgs. 76-78, 29 ago. 2005.
 21. GRATIUS, Susane & NOLTE, Delfet - *Parlamento Transnacional e Integração: A experiência do Parlamento Europeu e as ligações que a América Latina tem para o Mercosul*. **Revista Plenarium**, Ano 17, n.º 4, Câmara dos Deputados, Brasília, nov. 2004, pgs. 78 a 97.
 22. CARVALHO, Márcio A. *A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno*. **Revista de Informação**

- Legislativa**, Ano 40, n.º 160, Senado Federal, Brasília, out./dez. 2003, pgs. 261 a 268.
23. SOUZA PINTO, Júlio Roberto. *A importância do Parlamento para a Democracia*. **Consulex Informativo Jurídico**, Ano XVIII, n.º 43, Edição Semanal, Brasília 25 out. 2004, p. 10.
24. SARNEY, José. *Parlamento, 180 anos*. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 14 nov. 2003, Outras Opiniões, p. A13.
25. SANTAYANA, Mauro. *A Soberania e o Parlamento*. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 nov. 2002, Opinião, p. 5, coluna 1.
26. PEREIRA, Peterson de Paula. *Processo legislativo: a revisão entre as Casas do Congresso Nacional*. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=137>>. Acesso em 14 de setembro de 2005.

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2003

DATA	TEMA	EXPOSITOR
12/5	Reforma da Previdência	Gilberto Guerzoni, Fernando Meneguim, Flávio Faria (Consultor CD) e Ricardo Miranda
19/5	Financiamento de Campanha no Brasil	David Samuels (Professor da Universidade de Minnesota)
23/6	Reforma política: o que foi aprovado no Senado e a quantas anda a tramitação dos projetos na Câmara	Arlindo Fernandes de Oliveira e Caetano Ernesto P. de Araújo
30/6	Exposição sobre o novo rito de tramitação das medidas provisórias: problemas práticos e conflito Câmara X Senado	Paulo Henrique Soares
14/7	Aspectos constitucionais e legais da incidência do ICMS sobre tributação do petróleo	Patrocínio Silveira
21/7	Relatório do Deputado Pimentel sobre reforma da previdência	Gilberto Guerzoni
28/7	Regulamentação do art. 192: a nova safra de projetos	Marcos Mendes e Marcos Kohler
18/8	Regulação do Setor de Telefonia	César Mattos (Consultor da CD)
8/9	Impactos sociais da atividade mineral	Edmundo Montalvão
	Financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Renato Friedman e João Monlevade
	Lavagem de dinheiro: legislação e evolução institucional	Tiago Ivo Odon e Joanisval Brito
	Agências Reguladoras: limites legais de atuação	Omar Abud
	Spred bancário	Marcos Kohler
	Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal . Parte I	Fernando Veiga (Consultor de Orçamento)
	Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Parte II	Fernando Dias e Marcos Mendes
	Captura de transferências fiscais a estados e municípios	Marcos Mendes
	Reforma Tributária	Renato Friedman
	A mecânica do ICMS e a guerra fiscal	Moisés de Sillos
	Tribunal Penal Internacional: estrutura e meios de atuação	Tarciso dal Maso Jardim

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2004

DATA	TEMA	EXPOSITOR
26/01	Regulação do Setor Elétrico	Edmundo Montalvão
02/02	Lei de Falências	Humberto Lucena e Marcos Köhler
09/02	O que reelege um prefeito?	Marcos Mendes e Carlos Alexandre Rocha
08/03	Parcerias Público-Privadas	Romiro Ribeiro – Consultor de Orçamentos da CD
05/04	Três anos de metas de inflação	Paulo Springer
03/05	Redução no número de vagas nas eleições para vereadores, decorrente da decisão do TSE	Eurico Cursino dos Santos
24/05	Proposta de criação de cotas nas universidades federais para alunos das escolas públicas.	João Monlevade
07/06	Programação do Resultado Fiscal de 2005 e 2006	Fernando Dias
25/06	sobre as eleições presidenciais nos EUA. com deputados norte-americanos	Deputados Susana Mendoza e Erik Paulsen; debatedor Prof. David Fleischer do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.
27/09	prevenção de corrupção em licitações públicas.	Luiz Fernando Bandeira
08/11	Autonomia do Banco Central	Josué Pelegrini
22/11	Modelos de compartilhamento de competências entre órgão regulador e autoridade antitruste: o caso do setor de telecomunicações". Segue, em anexo, o material no qual se baseará a apresentação	Carlos Jacques
29/11	Relato de sua experiência com o programa "American Political Association-Fulbright Congressional Fellowship", que lhe proporcionou a oportunidade de trabalhar durante um ano na assessoria do deputado Jim McDermott, do Partido Democrata.	Cientista Política Leany Lemos

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2005

28/02	Regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas no Brasil	Sebastião Moreira Jr
07/03	TV Digital: que imagem terá o modelo brasileiro?	Igor Vilas Boas de Freitas
14/03	Contribuições da legislação ambiental francesa para o aperfeiçoamento da legislação brasileira	Nara Fonseca – Técnica da Consultoria Legislativa
04/04	Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: avaliação das mudanças institucionais recentes	Rafael Silveira e Silva
30/05	Tributação não-cumulativa do PIS-COFINS.	Hélder Silva Chaves
23/08	Sistema de Aprendizado Tecnológico, Competitividade e Desenvolvimento	Eduardo Viotti
21/11	Grupos de pressão e formulação de políticas públicas no Congresso Nacional: estudo de caso da tramitação do projeto de lei de biossegurança	Gustavo Taglialegna

QUADRO DE TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Consultor	Tema
1	Caetano Ernesto P. de Araújo	O Monopólio dos partidos sobre a representação política
2	Gilberto Guerzoni Filho	Análise da Emenda Constitucional nº 41, de 2003 (Reforma da Previdência)
3	Meiriane N. Amaro	O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira (1995-2004)
4	Fernando Trindade	Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político
5	Arlindo Fernandes de Oliveira	Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados
6	Paulo Henrique Soares	Vantagens e desvantagens do voto obrigatório
7	Carlos Alexandre Rocha e Marcos Mendes	O que reelege um prefeito?
8	João Bosco Bezerra Bonfim	As Políticas Públicas sobre a fome no Brasil
9	Eliane Cruxen B. de A. Maciel	Fidelidade Partidária: um panorama institucional
10	Roberta Assis ,Fernando Meneguim e Antonio Ostrowski	Reforma Trabalhista e Sindical
11	Fernando Lagares Távora	Seguro Rural

12	Marcos Francisco Reimann	Simplicidade ou Flexibilidade? (um contrato simplificado de trabalho)
13	João Batista Ponte	A Participação das Comissões Permanentes do Senado Federal no Exame da Proposta Orçamentária Anual
14	João Batista Pontes e João Henrique Pederiva	Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional
15	Ricardo Nunes de Miranda e Marcos Mendes	Municípios em extrema pobreza: só dinheiro não resolve
16	Josué Alfredo Pellegrini	Autonomia do Banco Central
17	Fernando Dias	Renegociação das dívidas estaduais pela União
18	Igor Vilas Boas de Freitas	Pode existir um modelo brasileiro? (analisar a viabilidade de se desenvolver um modelo próprio de TV Digital, aderente às necessidades da sociedade brasileira)
19	Edmundo Montalvão	O horário de verão
20	Sebastião Moreira Junior	Regulação da Publicidade das Bebidas Alcoólicas
21	Rafael Silveira e Silva	Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: Avaliação das Mudanças Institucionais Recentes

22	Humberto Fonseca e Marcos Köhler	A nova lei de falências e o novo instituto da Recuperação extrajudicial de empresas
23	André Eduardo da Silva Fernandes e Luiz Fernando Bandeira	Aspectos jurídicos da escolha do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito
24	Sílvia Samarone Silva	A regulamentação do mercado cambial brasileiro
25	Sílvia Maria Caldeira Paiva e C. Alexandre A. Rocha	Parceria Público-Privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004
26	Marcos Mendes	A Lei de Inelegibilidade e a redução da corrupção
27	Gilberto Guerzoni Filho	Convocação de reuniões de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito
28	Gustavo Henrique Fideles Taglialegna	Grupos de pressão e a tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Congresso Nacional
29	Marcos Antonio Köhler	Financiamento Habitacional