

PODER LEGISLATIVO E SUAS CONSULTORIAS INSTITUCIONAIS

FLÁVIA PESSOA SANTOS¹
GABRIELA HORTA BARBOSA MOURÃO²
GUILHERME WAGNER RIBEIRO³

Reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Há vários modelos de assessoria parlamentar que podem coexistir e atuar de forma complementar no Parlamento. Dentre eles, destacam-se as assessorias de bancada, de partido político e de gabinete parlamentar, geralmente compostas de servidores de livre nomeação, e as assessorias institucionais, que podem ser compostas de servidores de livre nomeação ou de servidores de carreira. Este trabalho dedica-se ao exame da assessoria composta exclusivamente de servidores de carreira, aqui denominada Consultoria Legislativa Institucional.

Algumas casas legislativas adotam, com exclusividade, o assessoramento de gabinete, que é de natureza pessoal, exercido por servidor da confiança do parlamentar. Nesse caso, o assessor é nomeado para ocupar um cargo em

¹ Consultora da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, especialista em Poder Legislativo pelo IEC-PUC Minas, gerente-geral da Consultoria Temática da ALMG.

² Redatora da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, especialista em Poder Legislativo pelo IEC-PUC Minas, ex-gerente de Redação da Consultoria Temática da ALMG.

³ Consultor da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, professor de Direito Constitucional da PUC Minas e doutorando em Ciências Sociais da PUC Minas.

comissão, de recrutamento amplo, conforme possibilita a Constituição Federal ao estabelecer critérios de acesso ao serviço público. Esse assessoramento é de natureza técnico-política, sendo desejável, portanto, que o assessor se identifique com os compromissos políticos, partidários e ideológicos assumidos pelo parlamentar.

A consultoria legislativa institucional, objeto de nossa análise, é composta de servidores ocupantes de cargo efetivo, selecionados por concurso público, conforme a regra geral estabelecida pela Constituição Federal para o acesso aos quadros funcionais da Administração Pública. Esse tipo de assessoramento, ao contrário do exemplo anteriormente mencionado, é de natureza eminentemente técnica, o que significa dizer que o servidor que o presta deve sempre buscar a isenção, de forma a não permitir que o seu trabalho seja influenciado por suas convicções político-ideológicas.

A consultoria institucional é adotada por poucas casas legislativas do País, sendo as mais conhecidas a da Câmara dos Deputados, a do Senado Federal – ambas do Congresso Nacional – e a da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Outras assembleias legislativas fizeram, recentemente, a opção por esse tipo de consultoria, como as dos Estados de Goiás e do Rio Grande do Sul.

Há tantos argumentos contrários quanto favoráveis à adoção desse modelo de consultoria institucional. Entre os argumentos contrários, há os que sustentam a inadequação de um assessoramento eminentemente técnico em uma casa política, pois tal assessoramento seria insuficiente para o atendimento integral das necessidades do parlamentar. Há, por outro lado, os que defendem a conveniência do modelo de consultoria institucional para os parlamentos em que as taxas de renovação do corpo parlamentar são muito elevadas, como ocorre no Brasil. Nesse caso, a consultoria, por ter um caráter de permanência, exerceria o papel de “memória” da Casa, garantindo que não houvesse interrupção abrupta dos trabalhos legislativos a cada início de legislatura. Matérias importantes podem tramitar durante muito tempo nos parlamentos

e a existência de um órgão técnico permanente assegura o acúmulo de informações e o aprofundamento dos debates, evitando que a discussão retorne a seu ponto inicial a cada mudança de relator e a cada início de legislatura.

Todos esses argumentos encontram respaldo na realidade fática dos parlamentos brasileiros. Todavia, como já foi dito, podem conviver e atuar de forma complementar nas casas legislativas vários modelos de assessoramento. Nos EUA, por exemplo, há assessorias de bancada e de comissão, esta última selecionada pelo presidente do órgão colegiado. Tais assessorias têm o suporte do *Congressional Research Service*, órgão de assessoramento composto de servidores do quadro permanente do Poder Legislativo. A coexistência de assessorias também ocorre nas casas legislativas do Congresso Nacional e na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o que pode ser bastante vantajoso para o trabalho parlamentar, conforme tentaremos demonstrar oportunamente, ao relatarmos a experiência da consultoria institucional desta última.

Parlamento e sociedade do conhecimento

No contexto mundial, a profunda transformação social decorrente do processo de globalização da economia, intensificado nas últimas três décadas, tem, entre suas características, a valorização do conhecimento como bem de mercado. Assim, a capacidade de produção e de assimilação de informações e de conhecimento é fundamental para que empresas, regiões ou países se insiram na economia globalizada.

O quadro não é diferente para as instituições públicas e, no campo de nossas preocupações, para o Poder Legislativo, porque, conforme já afirmamos, o seu desempenho depende cada vez mais de informação e conhecimento. Com efeito, no campo da produção normativa, não é difícil perceber que a produção legislativa requer cada vez mais a contribuição de especialistas. Basta pensar no desafio de se regulamentar temas como *software*, biotecnologia, biomedicina e energia nuclear, cuja terminologia foge à compreensão do cidadão comum. Não

mais se admite, contudo, que a complexidade de determinado assunto autorize a sua retirada do espaço público e o seu confinamento em determinadas instâncias burocráticas.

Há, todavia, uma nítida distinção entre os tipos de conhecimento produzido nos três Poderes. O Poder Executivo apresenta condições diferenciadas de produção de informação e de conhecimento relativos ao funcionamento do Estado. Pela dimensão de seu aparato técnico, que envolve grande número de profissionais, por sua atuação direta no processo de formulação e implementação das políticas públicas, o qual exige conhecimento técnico especializado, e pelo controle da geração de informações de caráter financeiro, é nítida a sua superioridade sobre os demais Poderes. Pode-se afirmar, nesse sentido, que há uma assimetria informacional entre o Poder Executivo e os demais Poderes.

A divulgação da informação e do conhecimento produzidos no âmbito do Poder Executivo sofre, no entanto, os efeitos do princípio hierárquico que organiza esse Poder. É comum que essas informações e conhecimentos fiquem confinados no ambiente onde foram gerados e sejam utilizados apenas de acordo com o interesse governamental.

No Poder Judiciário, o conhecimento produzido é predominantemente jurídico. Há eventualmente a necessidade da intervenção de perícias técnicas para subsidiar os argumentos das partes do processo, mas é o conhecimento jurídico que pauta toda a condução do trabalho. A prevalência desse conhecimento pode ser facilmente identificada pela utilização de uma linguagem jurídica especializada, de domínio exclusivo dos profissionais da área, o que explica em parte a dificuldade de diálogo entre esse Poder e a sociedade.

No Poder Legislativo, a convivência de correntes heterogêneas de pensamento e de forças antagônicas de pressão permite um significativo aporte de informações, o que torna peculiar o conhecimento ali produzido.

Políticos, técnicos, acadêmicos e representantes dos setores interessados nas matérias em discussão no Parlamen-

to trocam informações e conhecimentos em distintos momentos e instâncias de uma casa legislativa. Esses grupos, aliás, não são homogêneos, o que significa dizer que pode haver troca de informações também no interior de cada um deles. Técnicos do Poder Executivo com frequência trocam informação e conhecimento com os do Poder Legislativo no exame das proposições. O pluralismo persiste até mesmo no interior de cada um desses grupos, pois, comumente, há divergências entre os próprios técnicos sobre um determinado assunto.

Nesse sentido, o Parlamento é palco privilegiado para o que chamamos de pluralismo cognitivo e Boaventura de Sousa Santos chama de "ecologia de saberes", que

consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humano, [...] e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses [...] que circulam na sociedade.

[...]

A ecologia de saberes são conjuntos de práticas que promovem uma nova convivência activa de saberes no pressuposto de que todos eles, incluindo o saber científico, se podem enriquecer nesse diálogo. (2004, p. 76).

Essa convivência de conhecimentos no Parlamento não é necessariamente harmoniosa e pautada pelo respeito mútuo e pela disposição para a colaboração recíproca. Ela ocorre no calor do jogo político, em meio a conflitos de interesses, e é marcada pela assimetria informacional, que desiguala os atores nesse processo. Essa dinâmica é nítida na relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo: o Poder Executivo, ao submeter determinada proposição ao Poder Legislativo, não apresenta necessariamente todas as informações que a justificam; cabe ao Poder Legislativo trazê-las à tona a fim de conduzir os debates e formular questões pertinentes sobre a matéria, e, para tanto, deve dispor de uma base consistente de conhecimentos e de informações.

A assimetria existe também dentro do próprio Poder Legislativo, entre maioria e minoria, entre líderes e liderados,

entre relator e seus pares, etc. Contudo, é nesse processo conflituoso que surgem condições e possibilidades para que o pólo desfavorecido na referida assimetria se aproprie de conhecimentos e de informações importantes para sua ação (Herscovici, 2004, p.12), permitindo a eventual redução dessa assimetria, com a conseqüente ampliação do espaço democrático e da legitimidade da representação.

A assimetria informacional ocorre também entre o Poder Legislativo e a sociedade, sendo que, com freqüência, determinados setores da sociedade detêm mais conhecimento e informação sobre o assunto em pauta no Parlamento do que o próprio Poder Legislativo. Referindo-se à participação de setores da sociedade no processo de produção legislativa, o professor José Eduardo Faria faz o seguinte alerta:

[...] tem ficado particularmente evidente [...] [que] os Poderes Executivo e Legislativo cada vez mais procuram dividir ou partilhar essa responsabilidade, por meio de sistemas de consultas públicas, painéis de discussão, entendimento com setores sociais interessados, colaboração com comunidades profissionais estruturadas, assessoria de centros de pesquisa, diálogo com instituições universitárias de elite e pedidos de relatórios técnicos e pareceres a cientistas, peritos e especialistas das mais diferentes áreas do conhecimento. No entanto, até que ponto esses mesmos especialistas, peritos e autoridades científicas não podem aproveitar-se da assimetria de informações em suas áreas de atuação para manipular, ocultar, justificar e/ou desqualificar, com argumentos pretensamente técnicos, decisões não técnicas, juízos de valor e preferências políticas? (2002, p. 86).

Essas questões remetem precisamente ao papel da consultoria legislativa, qual seja o de oferecer aos parlamentares suporte técnico especializado, de forma a reduzir a assimetria informacional e deixar o Parlamento em condição de atuar em um contexto em que o conhecimento e a informação adquiriram uma centralidade na dinâmica de seu relacionamento com os demais Poderes e com a sociedade.

Do ponto de vista da interação entre o agente político e a burocracia, o relacionamento da consultoria legislativa com o parlamentar reproduz os mecanismos descritos pela teoria do agente e do principal, segundo a qual o povo é o principal e os políticos seus agentes, mas os políticos são os principais em relação à burocracia, que seria seu agente (KIEWIET; McCUBBINS, 1991). Nessa teoria, o principal compartilha o seu poder com o agente na expectativa de que esse compartilhamento potencialize o seu poder. Assim, os políticos compartilham seu poder com o técnico na expectativa de que este, com o saber especializado de que dispõe, amplie-lhe o poder, implementando suas decisões. Sob esse prisma, deve-se reconhecer que uma orientação técnica bem fundamentada pode alterar a qualidade do jogo político e, na maioria das vezes, fazer a mediação do debate, propiciando a convergência de posicionamentos para uma tomada de decisão mais equilibrada.

É nesse mesmo contexto porém que se pode verificar o fenômeno da tecnocracia, quando os técnicos utilizam de seus conhecimentos não para ampliar o poder dos políticos, mas para usurpá-lo, passando a tomar decisões políticas sob o argumento de se tratar de questões técnicas, sem que tenham legitimidade para isso. Essa é a preocupação de Norberto Bobbio ao se referir às sociedades industriais, não importando se regidas por economias capitalistas ou socialistas, em que “são aumentados de maneira sempre mais acelerada os problemas que requerem soluções técnicas não confiáveis senão aos competentes, donde deriva a tentação de governar através dos puros técnicos ou tecnocracia.” (1979, p. 41).

A relação entre o político e o técnico há que estar bem delimitada quanto aos respectivos campos de atuação – o domínio sobre determinados conhecimentos e técnicas jamais pode servir de pretexto para que o consultor exorbite de seu campo de atuação.

As consultorias legislativas institucionais

A consultoria legislativa institucional de caráter permanente atua com o objetivo de difundir conhecimentos técnicos

a todos os membros do Parlamento, independentemente de sua filiação partidária. O conhecimento acumulado pela consultoria institucional é regido por normas que buscam assegurar sua neutralidade e disponibilidade geral, ao passo que o conhecimento acumulado por uma assessoria de gabinete ou de bancada é político-ideológico e fica restrito a seu meio.

A consultoria legislativa institucional pode contribuir de forma decisiva para que haja uma efetiva interação dos conhecimentos e informações que circulam nas casas legislativas e conseqüente redução da assimetria informacional, definida anteriormente.

Não se quer com isso afirmar que a consultoria possa igualar as condições de acesso à informação entre todos os membros da casa legislativa, porque o quadro de assimetria informacional existente entre eles decorre sobretudo da configuração política definida nas eleições e das regras que regem o processo legislativo, em especial, as regimentais. Como exemplo de uma dessas regras, comumente encontrada nos regimentos internos, podemos citar a que determina que seja indicado um relator, escolhido entre parlamentares integrantes de uma comissão técnica, para examinar e emitir parecer sobre determinada proposição em tramitação. Nesse contexto, é inevitável que o relator tenha acesso a um volume maior de informações em relação aos demais deputados, pois não apenas recebe assessoramento direto da consultoria institucional, em virtude de disposições regimentais, como também é munido de informações pelos setores interessados na matéria. Todavia, o fato de assessorar diretamente o relator não impede que a consultoria preste também esclarecimentos, em linhas gerais, sobre os aspectos técnicos da proposição, aos deputados que os solicitarem, contribuindo assim para que haja uma maior circulação da informação.

A redução da assimetria informacional ocorre também em situações em que a consultoria atua como mediadora técnica de debates em reuniões que tenham a participação de parlamentares das mais diferentes correntes políticas, de seus assessores, de representantes dos setores interessados, como

entidades de classe, e do próprio governo, identificando, explicitando e esclarecendo os pontos de divergência e de consenso, o que permite a circulação de informações que, de outra forma, ficariam restritas a um grupo menor.

Deve-se ressaltar que esse papel que o consultor desempenha na dinâmica do processo legislativo propicia o permanente confronto de situações concretas, trazidas à tona no decorrer dos debates, com os estudos sistemáticos sobre a matéria, muitas vezes circunscritos aos bancos da academia, transformando e qualificando o conhecimento técnico de que dispõe esse profissional.

Para que se compreenda a dinâmica do assessoramento técnico, é necessário identificar algumas regras e princípios que devem pautar o comportamento dos consultores no Parlamento, com maior ou menor intensidade, dependendo das circunstâncias e das peculiaridades do trabalho a ser desenvolvido.

Primeiramente, como já foi mencionado, é indispensável que a consultoria mantenha sigilo e discrição no atendimento aos parlamentares, para que haja confiança do corpo político nos trabalhos desse órgão técnico.

Além do sigilo, a imparcialidade é outro princípio norteador da conduta dos consultores. Não se pretende impor ao consultor uma passividade absoluta no processo de apreensão da realidade e na sua transformação em conhecimento. Esse processo está inevitavelmente marcado pelas singularidades do próprio sujeito que conhece, sendo impossível, portanto, construir um conhecimento que seja despido dessas influências. Ao apontar a imparcialidade como uma meta a ser alcançada, o que se busca é o que Pedro Demo chama de "esforço de objetivação", ou seja, o esforço, sempre incompleto, de tratar a realidade como ela é. Não é mais a objetividade dos positivistas, mas

um compromisso metodológico de dar conta da realidade da maneira mais próxima possível. É, pois, a tentativa

de, na relação entre sujeito que conhece e objeto que é conhecido, não deixar a balança pender para nenhum dos lados e ter sempre em mente que o conhecer se dá na relação que se estabelece entre ambos. (2000, p. 28).

A almejada imparcialidade pode ser objetivada quando, por exemplo, o consultor leva ao conhecimento do parlamentar todas as correntes ou posicionamentos teóricos relativos a determinada matéria, ainda que a consultoria tenha preferência por um deles, permitindo que o parlamentar adote, com segurança, a opção que lhe pareça mais adequada.

A função da consultoria exige também do consultor o desenvolvimento da habilidade de comunicação (SERAFINO, 1997), porque, diferentemente de outros especialistas, como os juízes e os acadêmicos, o consultor dialoga com o não-especialista, seja o parlamentar, seja outro ator social que atue no Parlamento. Boaventura de Souza Santos conceitua tal habilidade como "trabalho de tradução" e o define como

procedimento que permite criar inteligibilidade recíproca entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis como as possíveis [...] O trabalho de tradução incide tanto sobre os saberes como sobre as práticas [e os seus agentes]. [...] Consiste no trabalho de interpretação entre duas ou mais culturas com vistas a identificar preocupações isomórficas entre elas e as diferentes respostas que fornecem para elas. (2006, p. 124).

É preciso, pois, que o consultor se expresse, em suas manifestações orais ou escritas, de tal forma que as pessoas não versadas na matéria possam compreendê-lo. A capacidade de comunicação pressupõe também habilidade para identificar e organizar interesses plurais, de forma a incorporá-los segundo as composições efetuadas no decorrer do processo de discussão de questões afetas à atividade parlamentar. E, ainda, para que possa atuar adequadamente na organização desses interesses e apresentar alternativas politicamente viáveis, é preciso que o consultor tenha compreensão do panorama político do Parlamento e da composição das forças atuantes em determinada conjuntura.

Outro pressuposto para a eficácia do assessoramento prestado pelo consultor é o conhecimento da técnica legislativa, que compreende o domínio das regras do processo legislativo e dos padrões lingüísticos próprios dos textos normativos e parlamentares.

Por fim, no contexto de uma sociedade em permanente processo de transformação, o consultor deve estar atento e receptivo a mudanças paradigmáticas que impliquem a adoção de novas condutas e metodologias, abandonando, quando necessário, práticas e exegeses acolhidas no passado.

A consultoria legislativa institucional da Assembléia Legislativa de Minas Gerais

A Gerência-Geral de Consultoria Temática, órgão técnico de caráter permanente composto de cargos efetivos da carreira do Quadro de Pessoal da Secretaria da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, tem por competência prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos deputados no processo legislativo e nos procedimentos político-parlamentares; desenvolver programas de pesquisa e realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa e às manifestações político-parlamentares; elaborar instruções legislativas e minutas de parecer e proposições e outros documentos parlamentares, nos termos da Resolução nº 5.086, de 31 de agosto de 1990.

A formação desse órgão teve início no começo da década de 1980, com a criação do Conselho de Informação e Pesquisa, que tinha por atribuição “avaliar e aprovar os programas e projetos das áreas de informação, pesquisa e documentação de interesse da Assembléia Legislativa”⁴. Esse conselho ficou responsável pela edição de uma publicação mensal, denominada “Indicador”, dedicada a estudos de caráter técnico e científico que subsidiavam os trabalhos legislativos.

Em 1985, foi instituída a Consultoria Legislativa e Parlamentar, com a atribuição de elaborar proposições e responder a questões de natureza técnica⁵. Nessa época, foi

⁴ Art. 1º da Resolução nº 2.625, de 29 de janeiro de 1981.

⁵ Resolução nº 3.800, de 30 de novembro de 1985.

criada também a Coordenação de Pareceres, vinculada ao Departamento de Comissões, ocupada por servidores de livre nomeação que auxiliavam os deputados na elaboração dos pareceres. Em 1990, as atribuições do Conselho, da Coordenação de Pareceres e da Consultoria foram reunidas no Departamento de Consultoria e Pesquisa⁶, reproduzindo movimento similar ocorrido na Câmara dos Deputados no início da década de 1970, conforme consta do *site* desta casa legislativa:

⁶ Resolução nº 5.086, regulamentada pela Deliberação nº 458, ambas de 31 de agosto de 1990

O assessoramento legislativo institucional da Câmara dos Deputados teve início em 1971, com a criação da Assessoria Parlamentar, então subordinada ao Centro de Documentação e Informação, e da Assessoria Técnica Especializada, vinculada ao Departamento de Comissões. Apesar de contarem com atribuições distintas, essas assessorias, em suas atuações, revelaram uma superposição de papéis, em razão do que foram unificadas em 1973, dando origem ao que se chamou de Assessoria Legislativa, posteriormente denominada Consultoria Legislativa.

Pouco depois dessa unificação na ALMG, foi editada a Deliberação nº 473, de 17/10/1990, que estabelece normas para a prestação, pelo Departamento de Consultoria e Pesquisa, de assessoramento e consultoria ao deputado no processo legislativo e nos procedimentos político-parlamentares.

Dois medidas colaboraram para conformar o trabalho da Consultoria tal como se apresenta hoje. No início da década de 1990, foi determinado ao consultor, que já tinha a atribuição de elaborar minutas de parecer sobre as proposições distribuídas às comissões, que passasse também a acompanhar as reuniões da comissão em que os pareceres seriam discutidos. Até então, a Consultoria limitava-se a encaminhar ao gabinete parlamentar, por escrito, os trabalhos técnicos que lhe eram solicitados, não havendo uma relação de maior proximidade entre o corpo técnico e o político. O acompanhamento dos debates nas reuniões de comissão e nas audiências públicas inseriu o consultor na dinâmica dos trabalhos parlamentares,

exigindo dele habilidade para prestar assessoramento técnico em um contexto político.

A outra medida adotada foi o encaminhamento dos autos de todas as proposições legislativas à Consultoria para apreciação técnica após a indicação dos relatores pelo presidente da comissão, o que contribuiu decisivamente para que aquele órgão assumisse um papel coadjuvante no exame das proposições que tramitam na Casa.

Sempre se resguardou, porém, a prerrogativa do relator de elaborar o parecer em seu gabinete. Entretanto, há algum tempo vem se sedimentando movimento em sentido inverso na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, com a ampliação da confiança dos parlamentares nos técnicos da Casa. Isso se evidencia pela maior frequência com que esses profissionais têm sido convocados a participar de reuniões com setores interessados em matérias em discussão na Casa ou com técnicos do governo e, por vezes, representantes de outras forças políticas.

A Consultoria da ALMG funciona hoje com 60 consultores e 10 redatores, além dos servidores da equipe de apoio. O órgão está dividido nas seguintes áreas temáticas: Direito Constitucional; Direitos Humanos; Meio Ambiente; Educação e Cultura; Economia e Finanças; Acompanhamento Orçamentário; Redação; e Análise de Processos. A Gerência de Análise de Processos examina as proposições que autorizam a doação de bens imóveis e as de declaração de utilidade pública. A Consultoria concluiu, em 2006, 3.129 trabalhos escritos, entre minutas de parecer e de proposição (projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, emendas e requerimentos), informações e notas técnicas. Não estão aqui computados os requerimentos formulados durante as reuniões e as informações prestadas oralmente a parlamentares e seus assessores, o que ocorre com frequência.

Os redatores atuam conjuntamente com os consultores em todas as áreas na revisão dos textos produzidos na Consultoria. Na Gerência de Redação, há um núcleo de

redatores responsáveis pela elaboração das minutas dos pareceres da Comissão de Redação e pela revisão dos textos normativos que eventualmente integrem os trabalhos da Consultoria. A equipe dessa área acompanha a tramitação de todas as proposições, estando atenta, com os consultores, para a existência de vícios que possam comprometer o sentido do texto legal. A especialização em matéria relacionada com a técnica de elaboração de leis, sua sistematização e consolidação, adquirida graças a estudos desenvolvidos pelo corpo técnico da Consultoria, levaram o Poder Legislativo a assumir o primado dessa técnica, o que é hoje reconhecido pelos demais Poderes no processo de configuração dos textos normativos que tramitam na Assembléia.

Além da especialização na técnica de elaboração de leis, há hoje em dia uma preocupação da Consultoria de melhor se capacitar para subsidiar o Poder Legislativo mineiro no desempenho de sua função fiscalizadora, consoante a tendência atual de os parlamentos retomarem suas prerrogativas plenas nessa esfera de atuação. Sob tal perspectiva, tem-se exigido dos consultores um treinamento mais específico para o atendimento dessa demanda. A Consultoria passou a desenvolver metodologia de pesquisa que busca privilegiar uma análise mais qualitativa e menos formal da atuação estatal, priorizando a análise da eficácia, da eficiência, da efetividade e da economicidade das políticas públicas. Na impossibilidade técnica de criar seus próprios indicadores, o que seria dispendioso e exigiria conhecimentos científicos bastante especializados, tornou-se necessário implementar parcerias com instituições de pesquisa que têm possibilitado ao Poder Legislativo, bem como ao seu corpo técnico, o acesso a instrumentos e indicadores cuja eficácia já foi devidamente testada e comprovada e sua utilização. Embora o acesso a dados que permitem acompanhar em tempo real a execução orçamentária e o cronograma da implantação dos programas governamentais não constituam uma novidade para a Consultoria, o que se tem em foco atualmente é criar uma referência técnica para avaliação contínua das políticas públicas. Para tanto, a Consultoria vem trabalhando na elaboração

de estudos temáticos que permitirão uma maior compreensão da realidade social do Estado, de forma a ampliar as perspectivas de atuação do Parlamento. Para a elaboração desses estudos, estimula-se o trabalho em equipe, com a participação de consultores de distintas especialidades, o que permite uma apreciação multidisciplinar do tema em exame.

Com o apoio institucional da Casa, a Consultoria vem também realizando estudos⁷ e entrando em contato com profissionais especializados em Legística⁸, área do conhecimento que tem por objeto os processos de concepção e elaboração das leis, tendo em vista a qualidade da produção normativa em termos de eficácia, economicidade, acessibilidade, segurança jurídica e efetividade.

Os preceitos da Legística são hoje adotados por instituições governamentais e organismos internacionais no âmbito da União Européia, Estados Unidos e Canadá como normas ou recomendações a serem observadas nas atividades de elaboração legislativa. Essa nova abordagem do processo de criação de leis vem se consolidando internacionalmente nos últimos anos em decorrência de estudos que demonstram os inúmeros entraves ao desenvolvimento econômico e social dos Estados causados por problemas de proliferação legislativa, desproporcionalidade entre custos e benefícios gerados pela norma, dificuldade de interpretação e de conhecimento do texto legal, incerteza jurídica e inadequação das leis aos objetivos propostos e ao ordenamento vigente.

No que se refere à dinâmica dos trabalhos da Consultoria Legislativa aqui analisada, é importante ressaltar que a Assembléia de Minas, ao institucionalizar as assessorias de bancada, que atuam complementarmente no assessoramento aos deputados, possibilitou que os blocos parlamentares da maioria e da minoria se fizessem representar em um espaço comum, para onde convergem todos os demais atores capazes de influenciar o processo legislativo. Criou-se, assim, um ambiente favorável ao amplo debate sobre proposições de maior impacto político do qual participam não apenas a maioria e a minoria, mas também o relator, o consultor, representantes do governo e da sociedade, especialistas e

⁷ No contexto de produção e difusão de conhecimentos de interesse do Poder Legislativo, é oportuno mencionar o trabalho desenvolvido pela Escola do Legislativo da Assembléia de Minas, que atua também na formação de servidores da estrutura da Casa e de outros órgãos da Administração. A Escola desempenha ainda um trabalho direcionado ao público externo — estudantes e outros setores da sociedade civil organizada —, visando capacitá-los para a participação política, o que, de certa forma, contribui para a redução da assimetria informacional entre o Poder Legislativo e a sociedade e, conseqüentemente, para a democratização do processo de produção legislativa.

⁸ Segundo Paul Delnoy, a Legística pode ser concebida como a metodologia de criação do Direito escrito, “não se limitando a questões de

pura forma (Legística formal), mas se ocupando também da determinação do conteúdo da norma (Legística material), em respeito absoluto às prerrogativas inalienáveis do legislador”.

outros interessados na matéria, os quais têm ali a possibilidade de se manifestar. A Consultoria tem atuado nesse espaço com a devida anuência do relator, ao qual interessa identificar uma solução que atenda, tanto quanto possível, ao pleito dos atores envolvidos na discussão de determinada proposição, na forma de uma proposta comum. Na configuração dessa proposta, o consultor tem a oportunidade de sugerir os ajustes técnicos necessários a sua viabilização. Essa proposta segue sua tramitação no Parlamento legitimada pelo amplo processo de discussão que a respaldou e terá, com isso, maiores chances de ser aprovada em Plenário e sancionada pelo Poder Executivo. Como consequência desse processo de discussão que acabamos de descrever, é de se notar um deslocamento gradual no relacionamento entre o técnico e o político, passando-se da relação consultor-relator para a relação consultor-grupo de parlamentares, o que tem como resultado um trabalho que traduz as aspirações de um corpo coletivo, em vez de expressar apenas a vontade isolada do relator.

Algumas ferramentas disponíveis na Assembléia de Minas tornam mais eficiente o trabalho da Consultoria. Uma delas é o sistema eletrônico de circulação de textos, no qual uma minuta de parecer elaborada na Consultoria e aprovada pelo relator é disponibilizada eletronicamente para a comissão competente e, tão logo seja aprovada, é liberada para o setor de publicação, que toma as providências necessárias para a sua inserção no Diário Oficial do Estado. As eventuais modificações no parecer do relator efetuadas pela comissão podem ser imediatamente processadas no sistema e encaminhadas para a etapa seguinte de sua tramitação. Todas essas peças do processo encontram-se disponíveis na internet, para conhecimento público.

Além disso, a Assembléia Legislativa mantém banco de dados que contém os instrumentos normativos de competência do Estado, abrangendo as normas constitucionais, legais e infralegais, as quais são submetidas a um processo sistemático de atualização. Disponibiliza, ainda, na internet, informações e pareceres sobre as proposições que tramitam ou já tramitaram na Casa.

Por fim, é importante registrar que, na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, a mudança da direção política da Casa, em especial, da Mesa Diretora, não desencadeia necessariamente a mudança das chefias das áreas administrativas. Ademais, os cargos de confiança para o exercício da função de chefia e assessoramento da estrutura permanente da Casa são de acesso restrito a servidores efetivos. O Legislativo mineiro evita, dessa forma, a quebra na continuidade da organização e dos serviços administrativos que dão suporte à ação político-parlamentar⁹. A expectativa de que a chefia não seja substituída a cada dois anos – duração do mandato da Mesa Diretora – permite a qualquer setor da Casa trabalhar com a perspectiva de planejamento para um prazo maior, possibilitando a sedimentação de conhecimentos e o melhor aproveitamento da estrutura administrativa da Casa por parte dos parlamentares.

As atividades do Poder Legislativo envolvem um intenso processo de circulação e produção de conhecimentos e informações. Nesse contexto, a existência de um quadro técnico permanente, ainda que não seja uma garantia de que o Poder Legislativo desempenhará satisfatoriamente suas funções, é uma condição para tal. Uma consultoria institucional composta de servidores de carreira não substitui assessorias de gabinetes, de lideranças e de bancadas, mas mantém com estas uma relação de complementaridade. A qualificação profissional dos consultores, aliada à experiência adquirida no exercício permanente de assessoramento parlamentar, garante um trabalho de qualidade e contribui de forma significativa para que o Poder Legislativo detenha os conhecimentos necessários para consolidar uma posição de equilíbrio no relacionamento com os demais Poderes e com a sociedade.

O trabalho das consultorias institucionais vai além do mero repasse de informações técnicas para o Parlamento, pois a acumulação de conhecimentos acaba por constituir um patrimônio cognitivo específico do Poder Legislativo, indispensável à recuperação de seu papel histórico no Estado Democrático de Direito.

⁹Recentemente, por exemplo, a Consultoria da ALMG foi gerenciada por um mesmo profissional durante dez anos, o que facilitou a consolidação de um modelo para o setor e de uma linha de trabalho para a equipe, permitindo a incorporação e a sistematização de conhecimentos envolvidos no assessoramento técnico prestado aos deputados.

Bibliografia

ANTÔNIO, Angel Luis Alonso. Seção Legislativa: as relatorias no procedimento legislativo. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, 2 (4): jul./dez. 1995, 115-160.

BOBBIO, Norberto. *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Consultoria*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conle>>. Acesso em: 23 fev. 2007.

CLEVE, Clemerson Merlin. *A atividade legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 1994.

DELNOY, Paul. *Lê role des légistes dans la détermination du contenu des normes*. Disponível em: < <http://www.justice.gc.ca/fr/ps/inter/delnoy/index.html>>. Acesso em 7 mai. 2007.

FARIA, José Eduardo. Estado, sociedade e direito. In: FARIA, J. E., KUNTZ, R. *Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002.

HERCOVICI, Alain. Economia da informação, conhecimento e modificação da natureza do trabalho: elementos de análise. *DataGramaZero – Revista de Ciência de Informação – v. 5, n. 3 jun/04*.

KIEWIET, D. Roderick, McCUBBINS, Mathew. D. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriation process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

NAVARRO, Angel J. Sánchez. *Las minorias em la estructura parlamentaria*. Centro de estudios constitucionales. Madrid, 1995.

PAIVA, Mozart Vianna. Assessoramento do Poder Legislativo, experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira. In: ABREU, A.; DIAS, J. L. (orgs). *O futuro do*

Congresso Brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1995.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis*. Brasília: Diap, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS (org). *Semear outras soluções; os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005, p. 21-122.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SERAFINO, Nina. *Investigación y análisis para los parlamentos: manual práctico*. Washington C.C.: Cenro para la Democracia, 1997.

