

# DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

## INDIVIDUALISMO E PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Carlos Alberto Marques Novaes

### RESUMO

Tendo como pano de fundo as insuficiências do nosso sistema eleitoral e partidário, o artigo traz uma análise da vida interna da Câmara dos Deputados, focalizando a concatenação imperfeita entre as inovações institucionais introduzidas pela Constituição de 1988 e a tradição de prática parlamentar legada pelo regime autoritário. Explicando a alimentação recíproca entre o *individualismo* e a *concentração de poderes*, exploram-se os obstáculos existentes para a vigência cabal daquelas inovações, concluindo-se que as eleições de 1994 oferecem mais uma oportunidade para a consolidação dos progressos feitos até aqui, evolução que dependerá tanto de alterações em nossa legislação partidária e eleitoral quanto da modificação dos procedimentos internos.

*Palavras-chave:* deputado; Câmara dos Deputados; Congresso Nacional; individualismo; representação; partido; delegação.

### SUMMARY

Against the backdrop of our electoral and party system's weaknesses, this article provides an analysis of the inner workings of the Chamber of Deputies, focusing on the imperfect articulation between the institutional innovations introduced with the 1988 Constitution and traditional parliamentary practices, which remain as legacies from the authoritarian regime. In explaining the reciprocal relation between individualism and power concentration, the article explores existing obstacles to the effective enforcement of these innovations, concluding that 1994 elections provide another opportunity for consolidating the advances made so far, which depends both on changes in party and electoral legislation as on changes in the Chamber of Deputies' internal procedures.

*Keywords:* Brazilian Chamber of Deputies; Brazilian Congress; individualism; representation; party system; delegates.

## I. Introdução

Embora esteja disponível uma ponderável literatura sobre os sistemas partidário e eleitoral brasileiros, e se conte com alguns estudos aludindo às implicações desses ordenamentos para a dinâmica interna da Câmara dos Deputados no Brasil, há um notável silêncio sobre o modo de operar adotado *intra muros* pelos representantes da cidadania brasileira. Este ensaio tem o propósito de dar alguma contribuição para o entendimento

desses aspectos da nossa vida institucional, partindo de que é acertado o juízo que postula para uma democracia consolidada a existência operosa de partidos políticos não menos consolidados, maneira a um só tempo mais democrática e mais eficaz de representar coletivamente interesses políticos no plano institucional.

Isso posto, favorece nossos propósitos destacar quatro das razoavelmente conhecidas<sup>1</sup> inadequações do nosso sistema partidário, sempre que pensado segundo as exigências de uma democracia almejada:

1. Nossa legislação não prevê distinção entre o direito de formar partido e o direito de o partido dispor de representação na Câmara.

2. Não há nenhuma regra a respeito da troca de partido pelo parlamentar, sendo permitido fazer quantas trocas se queira.

3. Não há nenhum termo de compromisso, tácito ou explícito, consagrado pelo costume ou pela norma jurídica, que estabeleça vínculo entre o detentor do mandato e o programa do partido político pelo qual se elegeu.

4. Todo detentor de mandato popular é candidato nato à próxima eleição, tendo o direito irrevogável (salvo, naturalmente, no caso de perda dos direitos políticos) de figurar na lista do partido pelo qual se elegeu, ainda que dele tenha sido expulso.

A legislação brasileira solapa toda possibilidade de realização do espírito agregador que subjaz à idéia de partido e premia todo arrivista ambicioso o suficiente para buscar num círculo não muito amplo de amizades as assinaturas que abrem as possibilidades de disputar uma cadeira na Câmara Federal, dispensando-o do esforço de vencer as resistências próprias da vida interna de um partido de grande porte. Por mais viciada que possa se apresentar, essa disputa interna funciona como um filtro indispensável para conter os aventureiros avessos ao compromisso, cuja ação no cenário democrático encerra um potencial de dano maior do que aquele que possa existir na trama das organizações complexas sujeitas à competição (sem desdenhar a evidência de que estas burocracias põem problemas de outra ordem).

Ao estimular a proliferação de partidos oriundos de ambições pessoais não domesticadas, o legislador brasileiro, que não é outro senão esse conjunto de representantes de cuja prática iremos tratar, engendra uma permissiva liberdade de ação que repercute dentro da Câmara num sentido pernicioso para a consolidação democrática porque favorece uma prática atomizada de diligência e proposição legislativas, e uma altíssima concentração decisória. Por um lado, os direitos individuais ganham ali uma vigência tão despropositada, há ali uma adaptação tão extravagante do princípio de que a cada cidadão corresponde um voto — princípio este que de modo algum é obedecido quando se trata do cidadão comum<sup>2</sup> —, que se acaba por apagar a linha demarcatória entre os interesses do indivíduo (que é deputado) e os propósitos do deputado (que é representante de indivíduos). Tem-se, assim, um cenário em que se acotovelam "membros" de cerca<sup>3</sup> de dezoito partidos diferentes, cujo funcionamento, em muitos casos, só muito remotamente poder-se-ia classificar como propriamente partidário. Por outro lado, em aparente paradoxo com esse individualismo,

Este texto resulta de uma investigação sobre a dinâmica parlamentar na Câmara dos Deputados, investigação esta que é parte de um projeto de pesquisa mais amplo, idealizado no Grupo de Estudos Políticos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-Cebrap sob a direção dos profs. Guillermo O'Donnell e Vilmar Evangelista Faria, aos quais o autor deve mais do que poderia ser colhido em citações. Concebido e coordenado pela profa. dra. Argelina Cheibub Figueiredo, o projeto "Terra incógnita: Funcionamento e perspectivas do Congresso Brasileiro" tem financiamento da Fundação Mellon. Versão inicial deste trabalho recebeu comentários valiosos de Vilmar Faria, Argelina Figueiredo, Rodrigo Naves, Alvaro Comin, Eugênio Diniz, Fernando Limongi, Simone Diniz e Yumi Gonçalves.

Salvo quando houver indicação diferente, os depoimentos citados foram dados ao autor. Os dados apresentados foram sistematizados e processados pelo autor e pela equipe do projeto, que ao recolhê-los contaram com a ajuda não só dos deputados, mas com a de muitas outras pessoas que trabalham na Câmara, notadamente Mozart de Paiva, Roberto Piscitelli, Antônio B. Marra, Carla Reis, Cristina Queiróz, Daso Coimbra, Dirce Alves, Diramara de Moraes, Edilson Alencar, Élio Nascente, Fredo Ebling, Heyderne Coelho, Hilda Wiederhecker, Ivani Santos, João Carlos F. Martins, Jakson Machado, Laurez Cerqueira, Malena Monteiro, Marco Aurélio Santillo, Maria do Nascimento, Maria Paula Piphler, Roberto Sales, Suelena Bandeira e Valdemar Vilas-Boas. Paulo Henrique da Silva colaborou na elaboração das tabelas e dos gráficos. Ricardo Kosloski, do INESC, deu apoio logístico ao trabalho de campo em Brasília. O autor agradece a todos.

as decisões finais são tomadas em rituais que reúnem uma parcela reduzida destes indivíduos, não obstante repousem na anuência do conjunto.

Neste texto, os influxos externos que condicionam a dinâmica interna da representação serão analisados ali onde ajudem a compreensão orgânica da Câmara e sem perder de vista o enfoque institucionalista da pesquisa, pois a complexa trama propriamente institucional que nos ocupa transborda aqueles condicionamentos e acaba encerrando lógicas concorrentes: se de um lado há o potencial atomizante saído da legislação eleitoral e partidária, de outro, há um ânimo agregador próprio das organizações complexas de representação de interesses, cuja eficiência requer coordenação interna. É do confronto e das combinações dessas duas dinâmicas que nasce o interesse analítico da pesquisa que deu origem a este texto, pois trata-se de explorar o hibridismo institucional da nossa Câmara baixa, que — atravessada pela concatenação imperfeita dos modos sedimentados nos anos autoritários com os impulsos de renovação recebidos da redemocratização e, principalmente, com as mudanças operadas pela Constituinte — padece a um só tempo de comando *de mais e de menos*. *De mais* porque o poder concentrado pelos notáveis se faz em detrimento de uma formação coletiva das preferências; *de menos* porque a centralização de fato existente mais se alimenta do que combate a fragmentação. Sigamos a passo.

#### A. A herança do período militar

A Câmara dos Deputados sofre ainda hoje as consequências de medidas adotadas pelos governos militares, seja no âmbito externo seja no âmbito interno ao parlamento. No primeiro caso, a reforma tributária do regime autoritário, forjada no período 1965-7 e mantida até 1988, concentrou no âmbito federal e, mais precisamente, nas mãos do Poder Executivo a maior parte da receita tributária do país. A adoção dessa política teve um grande impacto sobre o tipo de expectativas e pressões a que ficaram sujeitos os deputados. Dependentes da União, quer na forma de transferências governamentais, quer através de investimentos diretos, estados e municípios se viram diante da necessidade de multiplicar seus canais com o governo federal, que passou a deter mais de 60% dos tributos e quase 70% da receita corrente governamental<sup>4</sup>. Única cadeia de disputas de que o eleitorado não foi privado ao longo da ditadura, os mandatos legislativos proporcionais foram transformados, na esfera federal, em braços para a negociação entre as instâncias subfederais e os detentores das receitas. Os deputados passaram a ser ainda mais importantes na relação de estados e municípios com as autoridades executivas federais, que podiam decidir, por exemplo, montante e destino das transferências não tributárias (negociadas), que passaram, ao longo do período 1965-87, de 0,16% para 2% do PIB<sup>5</sup>.

Como também a definição de políticas de investimento se dava através do Plano Nacional de Desenvolvimento-PND, que era imposto pelo Poder

(1) V. Mainwaring, Scott. "políticos, partidos e sistemas eleitorais". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 29, 1991.

(2) Ao estabelecer um mínimo e um máximo para o número de representantes oriundos de cada estado da federação, a legislação leva a distorções em que um deputado de Roraima, o estado menos populoso do Brasil, representa nove mil eleitores, enquanto em São Paulo um deputado representa mais de 300 mil. Para um tratamento abrangente deste e de outros problemas conexos ver Nicolau, Jairo Marconi. *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Rio de Janeiro: ed. Foglio, 1993.

(3) Diante do nossa volatilidade partidária a imprecisão é incontornável, pois há partidos que possuindo, por vezes, apenas um deputado, perdem com ele a sua reputação na Câmara, recuperando-a nos casos em que ele volte ou naqueles em que se inscreve no partido cujo interesse foi contrariado em outra das agremiações.

(4) Afonso, José R. R., "Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais". *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, nº 1, jan.-abr. 1992.

(5) Afonso, José R. R., "Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: transferência e endividamento", tese de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, Rio de Janeiro, 1989.

Executivo — centralização que compunha o ideário autoritário de um projeto nacional que via nos estados e nos municípios concorrentes indesejáveis — e não previa a participação da Câmara dos Deputados, a vida interna do Legislativo foi sendo crescentemente alterada: os deputados passaram a exercer seus mandatos mais fora do que dentro da Câmara, pois não só os recursos estavam concentrados no âmbito do Executivo federal, como também não dependiam da ação do Legislativo como poder. Esse rearranjo político teve como resultado, para o que nos interessa aqui, aquilo que é descrito por um dos mais informados deputados brasileiros nos seguintes termos:

*o universo de trabalho do parlamentar eficaz não era mais o plenário da Câmara, era a ante-sala dos ministros da área econômica, os que tinham dinheiro e podiam investir nas regiões de que os parlamentares eram oriundos. [...] O Congresso aprovava os meios para o Executivo atingir fins já definidos<sup>6</sup>.*

(6) Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), em depoimento no Cebrap em junho de 1993.

Mudanças introduzidas na dinâmica interna da Câmara completam o que analítica e retrospectivamente pode ser definido como um processo de atomização da prática parlamentar, isto é, um processo em que a ação individual é cada vez mais premiada porque crescentemente torna-se mais eficaz do que a ação coletiva coordenada. Ao lado da força gravitacional do Executivo federal, a rotatividade introduzida nos postos de coordenação legislativa contribuiu para o que acabou sendo um vazio de tradição, de continuidade no processo legislativo. Como passou a ser proibida a reeleição<sup>7</sup> para os cargos da Mesa Diretora da Câmara e para os postos de coordenação das comissões técnicas, a brutal concentração de poderes reservada aos detentores destes cargos passou a ser empregada por agentes que sabiam haver hora marcada para perdê-los: tratava-se de extrair o máximo de benefícios num curto espaço de tempo. Um Legislativo desprovido de funções ordenadoras gerais, capazes de produzir efeitos de longo curso — que estavam definidas como da órbita exclusiva dos PNDs do Executivo —, e estimulado a não estabelecer rotinas parlamentares que ultrapassassem, em alguns casos, mais de uma sessão legislativa (um ano) dificilmente poderia controlar a fragmentação potencialmente contida no princípio de que o voto é o liame sagrado entre representante e representado.

(7) O deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) supõe que "não interessava [aos militares] consolidar lideranças. Essa rotatividade [na mesa e nas comissões] é a mesma rotatividade que o general Geisel produziu nas Forças Armadas [...]. Geisel não queria correr o risco de ver surgir por dentro das Forças Armadas lideranças que afeitassem a dinastia sucessória [...]. Era o mesmo sistema que atuava".

### *B. Relações com o Executivo*

A meta nº 1 do deputado é a reeleição<sup>8</sup>. Como as possibilidades de satisfazer aos eleitores e de responder aos compromissos engendrados na complexa cadeia de vínculos eleitorais que compõe o particular federalismo

(8) Embora deputados constituintes, por exemplo, não tenham se apresentado para concorrer às eleições seguintes, é errado concluir disso que o seu objetivo, ao longo do mandato não tenha sido a reeleição. Por razões que não estou em condições de desenvolver por falta de informações precisas, a volatilidade dos liames que permitem uma candidatura exitosa entre nós é muito alta e, claro, entra nos cálculos de um postulante realista, levando a desistências principalmente quando se consideram os custos materiais da campanha.

brasileiro — particular porque entre nós os municípios têm uma importância superior à encontrada em outras federações<sup>9</sup> — estavam ao alcance dos parlamentares que estivessem dispostos a gravitar em torno do Executivo, deu-se o que foi descrito em termos muito realistas por um experimentado deputado:

*o deputado é, em geral, um procurador de partes, que não tem a menor participação no Plenário, ele só fica nos ministérios. Governista por vocação e por necessidade, ele trata de arrumar durante os quatro anos do mandato verbas para os seus municípios, preocupado com a sua reeleição<sup>10</sup>.*

(9) Ao contrário de ser uma instância de poder subordinada à coordenação estadual, entre nós os municípios têm autonomia administrativa e tributária. Sua força política se expressa no plano nacional através da Frente Nacional de Prefeitos, que representa a continuidade de uma tradição que remonta ao período imperial brasileiro.

(10) Deputado Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG).

Esse estado de coisas deitou raízes profundas e constitui ainda hoje um padrão para o vínculo entre os deputados e suas malhas de apoio. Sequer o Partido dos Trabalhadores-PT, agremiação de esquerda que em muitos aspectos é uma novidade no cenário partidário brasileiro, escapa às determinações estruturais desse processo:

*a pressão em cima dos parlamentares para conseguir recursos no orçamento existe, nós temos a prefeitura lá em Londrina que é uma prefeitura do PT. O nosso prefeito fez reuniões com vários deputados, fez reunião comigo, para pedir empenho e conseguir recursos da União para o município. Isso existe. Parlamentar que não consegue se articular aqui para conseguir alguma coisa, ele praticamente não existe, porque do ponto de vista lá das paróquias, vamos chamar assim, ele não está fazendo nada<sup>11</sup>.*

(11) Deputado Paulo Bernardo (PT-PR).

Veremos adiante que as alterações aprovadas na Constituição de 1988, após, portanto, o fim do ciclo militar, introduziram lógicas parciais novas que competem com a tradição legada pela lógica anterior. Um exemplo disso é dado pela diminuição da capacidade tributária da União, que limitou a capacidade de o Executivo corresponder materialmente à atração viciosa que exerce sobre os parlamentares. Assim, ao lado das pressões de origem subfederal (uma necessidade inercial legada pela tradição centralizadora anterior), os deputados agora são assediados por ministros e outras autoridades do Executivo dentro do próprio parlamento, que, em dias de votações decisivas, despacham em gabinetes de lideranças, fato denunciado em plenário por um deputado da oposição e descrito nos seguintes termos:

*já vimos [...] o presidente da Caixa Econômica Federal, o presidente do Banco do Brasil, alguns ministros, virem para dentro do Plenário do*

*Congresso Nacional para computar voto, para conversar com o deputado, para abrir linha de crédito naquele dia para o deputado*<sup>12</sup>.

(12) Deputado Chico Vigilante (PT-DF).

## II. Perfil geral da representação e dos partidos

Como já foi mencionado, a baixa intensidade das vinculações propriamente partidárias, que dariam sentido coletivo aos mandatos individuais, reflete nossa legislação para organização de partidos. Ademais, cada partido pode fazer em cada estado as coligações eleitorais que bem entenda, não precisando obedecer a nenhum critério nacional. A exceção, entre os seis partidos que possuem as maiores bancadas, é o PT, que aprova políticas de aliança de caráter nacional, embora já venha enfrentando problemas para as eleições de 1994<sup>13</sup>. Nos outros partidos o usual é deixar que cada estado defina sua própria estratégia de campanha. Ao lado disso, não há nenhuma exigência legal vinculando as coligações eleitorais entre partidos com as subsequentes relações parlamentares entre bancadas. Não obstante, dá-se que as aglutinações no âmbito do parlamento, que se verificam quando das votações nominais em plenário, têm bastante correspondência com as alianças eleitorais realizadas. Essa organicidade entre os arranjos eleitorais e a vida parlamentar propriamente dita é aparente quando se pretende ver nela o reflexo de uma estrutura orgânica de partidos e não constitui nenhum paradoxo com nossa sabidamente movediça ordem partidária, que se adiciona como problema à altíssima taxa de renovação, e subjaz o individualismo que prevalece no cotidiano parlamentar. Detalhemos isso.

(13) A paulatina inserção do partido nas lógicas eleitorais estaduais vai pondo sua direção diante dos dilemas que uma burocracia partidária nacional sempre enfrenta em um país federativo.

### A. Características da renovação

Se há um dado que interfere decisivamente na dinâmica interna da Câmara dos Deputados do Brasil é a altíssima renovação de uma legislatura para outra. Da Assembléia Constituinte para a atual legislatura, a renovação foi de mais de 60%, sendo que os deputados de primeiro mandato, isto é, que não haviam sido deputados antes da Constituinte, chegam a 54%. Não é o caso de enfrentar aqui as razões para essa disposição do eleitorado, mas em geral ela é encarada como positiva por uma opinião pública que vê nos "políticos" os responsáveis pela crise e imagina a renovação simultaneamente como punição e promessa de melhores dias. Analisada do ponto de vista interno, entretanto, a renovação põe problemas que, de certa forma, têm conspirado contra as esperanças do eleitor. Atividade que requer o conhecimento de uma rotina repleta de minudências, a ação parlamentar sofre com o influxo de apetites indisciplinados que a renovação impõe, circunstância que torna ainda mais complexa qualquer pretensa atividade de coordenação. Ademais, a presença de uma maioria de novatos facilita o

trabalho daqueles que controlam de fato o processo legislativo, beneficia-dos por um fluxo de delegação interna — cujos liames serão explorados nos pontos IV e V abaixo — baseado também na ignorância funcional dos novos deputados. Reproduzindo a natureza personalizada do andamento legislativo, a Câmara não prevê qualquer forma de recepção instrutiva para os deputados de primeiro mandato, havendo silêncio total sobre o assunto em suas normas internas, salvo quanto a uma apresentação burocrática promovida pela administração geral da Casa. Para isso, funcionários viajam aos estados de origem dos deputados recém-eleitos e dão audiências individuais explicativas sobre a vida em Brasília, colégio para os filhos, a geografia da Câmara, os departamentos etc. Guarda-se, entretanto, silêncio sobre o Regimento Interno e a atividade parlamentar como tal. A justificativa de muitos entrevistados para essa negligência institucional vem baseada no pressuposto de que esse monitoramento caberia aos partidos políticos.

Como não poderia deixar de ser, os partidos tampouco desenvolvem qualquer atividade para ambientar coletiva ou individualmente os novos deputados, "desleixo" que resulta do modelo partidário e eleitoral a partir do qual os deputados foram feitos candidatos e, depois, conduziram a batalha pela eleição. O caminho personalista anterior terá de continuar a ser seguido. No âmbito interno à Câmara, nas dez maiores bancadas investigadas nesse aspecto, apenas a do PT se ocupa planejadamente dos deputados de primeiro mandato<sup>14</sup>; nas outras bancadas a prática pode ser resumida, segundo nossas investigações, nas palavras de um deputado do PPR: "cada um por si e Deus por todos".

Os danos causados por essa ausência de recepção institucional seriam menores se, a despeito da renovação, os deputados de primeiro mandato tivessem na Câmara uma espécie de coroamento de uma experiência legislativa anterior, bagagem que não lhes deixaria na condição de neófitos diante da nova representação. Nesse sentido, o quadro resulta desalentador quando se levantam os dados seguintes: 76% dos deputados federais de primeiro mandato nunca exerceram um cargo de vereador, 65% deles jamais foram deputados estaduais e 54% nunca exerceram nem um cargo, nem outro. Adicionado ao *modus vivendi* da Câmara, esse perfil se ajusta aos objetivos daqueles que pretendem deixar em poucas mãos a condução dos muitos interesses em jogo, pois é necessário um traquejo estranho aos novatos para enxergar e, depois, reivindicar uma parcela do poder disponível para a promoção pessoal, política e material. Como disse um deputado habituado a reeleições,

*o deputado chega aqui e passa três anos à procura do caminho, quando ele encontra já está derrotado, pois tem que tratar da sua reeleição. Entre encontrar o caminho e procurar a reeleição, fica no meio. Nem acha um, nem acha outro*<sup>15</sup>.

(14) A assessoria da liderança do PT produziu uma cartilha que resume didaticamente os principais pontos do Regimento Interno, trazendo explicações adicionais sobre a atividade parlamentar em geral. Além disso, se promovem reuniões especiais com os deputados recém-eleitos.

(15) Deputado Israel Pinheiro (PMDB-MG).

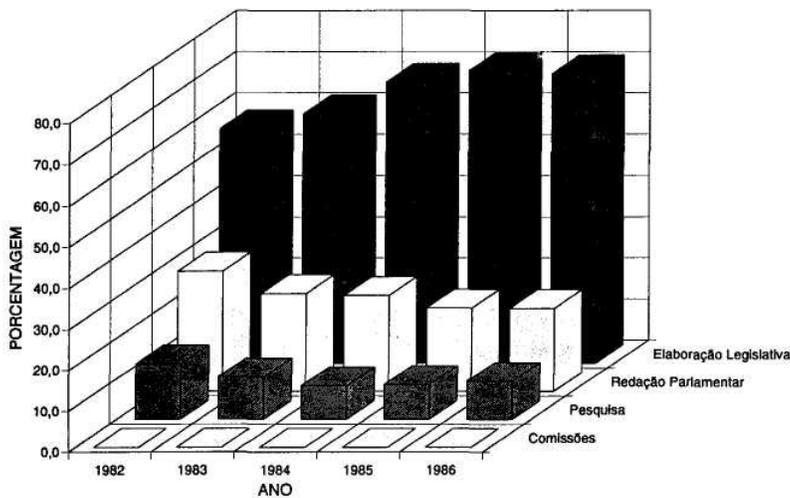
## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

### B. Perfil da atividade parlamentar individual

Além de contarem com uma assessoria em seus próprios gabinetes, os deputados contam com uma assessoria geral, que, em tese, deveria servir ao processo legislativo como tal. O uso que os deputados fazem da Assessoria Legislativa-AL, esse órgão técnico geral que funciona na Câmara para apoiá-los em suas atividades de representação, ilustra o particularismo da vida parlamentar, mesmo depois das mudanças operadas pela nova Constituição. Os serviços prestados pela AL são de quatro tipos: a "elaboração legislativa", que inclui os projetos de lei enquanto tal; a "redação parlamentar", que traz os pedidos de discursos; a "pesquisa", onde aparecem os trabalhos temáticos de maior fôlego e, finalmente, o "atendimento às comissões", que passou a funcionar depois que a Constituinte valorizou o papel delas.

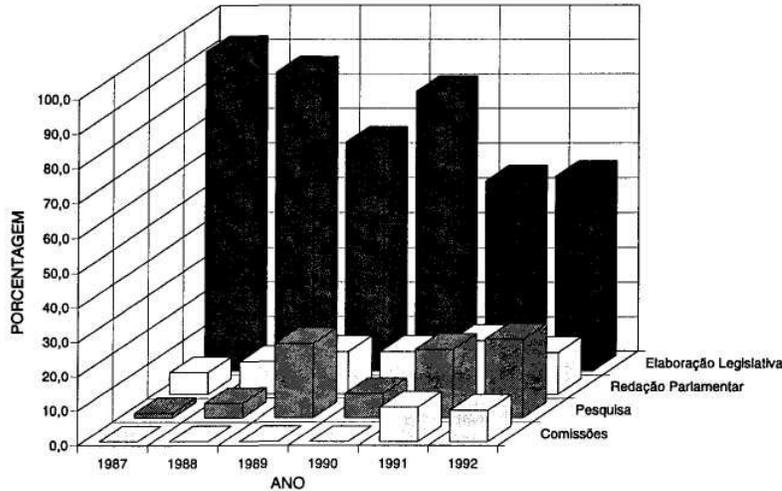
Os gráficos abaixo mostram a participação de cada um destes tipos de atendimento no montante de trabalhos solicitados, com a ressalva que os dados para as comissões são aproximados.

**GRÁFICO 1**  
**ASSESSORIA LEGISLATIVA**  
Tipos de trabalho solicitados



Fonte: Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

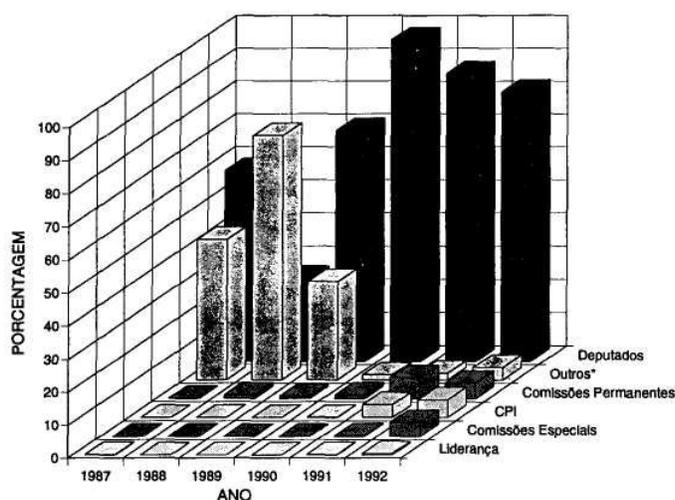
**GRÁFICO 2**  
**ASSESSORIA LEGISLATIVA**  
 Tipos de trabalho solicitados



Fonte: Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Como se vê, a participação dos pedidos de redação parlamentar cai bastante se comparamos o período pré-Constituinte (1983-6) com o biênio em que se elaborou a Constituição (1987-8). Não poderia ser diferente, pois esses dois anos não se prestaram ao proselitismo de plenário: tratava-se de discutir, negociar e redigir a nova carta nas comissões e subcomissões temáticas. Nos últimos dois anos que restaram da legislatura constituinte e nos dois primeiros anos da legislatura subsequente, entretanto, a participação dos pedidos de redação não voltou aos patamares habituais que remontam a 1978. Empurrados pelo novo contexto, que influenciou a percepção que os assessores tinham do seu próprio trabalho, os deputados vêm alterando o tipo de demanda que fazem à assessoria, dando mais atenção à pesquisa e à elaboração legislativa enquanto tal. Seus pedidos também cederam um pequeno espaço ao trabalho das comissões, que no biênio 91-2 participam com cerca de 10% a 15% das solicitações à assessoria, algo até então inédito. Se, por um lado, essa alteração nos números pode indicar uma evolução na conduta parlamentar, por outro, quando se examinam os mesmos pedidos segundo a autoria, observa-se que o quadro mudou muito pouco:

**GRÁFICO 3**  
**ASSESSORIA LEGISLATIVA**  
 Autoria de pedidos de atendimento



(\*) Mesa da Constituinte, Secretaria Geral e Departamentos da Câmara

Fonte: Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Como se viu no gráfico acima, os pedidos individuais de deputados não constituem menos do que 80% do total de atendimentos, salvo para os três anos em que a Mesa foi uma grande solicitante ("outros", no gráfico), em razão do biênio constituinte, quando dependeu muito da AL, e do ano posterior, no qual ela comandou o início da regulamentação de muitos dispositivos constitucionais que reclamavam (e reclamam) legislação específica. O uso coletivo dos serviços da AL, que indicaria uma prática parlamentar agregada, não chega a 15% dos atendimentos. Embora tenham recebido prerrogativas novas e importantes, as comissões têm dificuldade para fazer valer suas necessidades. Chama atenção a participação irrisória dos pedidos das lideranças das bancadas partidárias, irrelevância cujo sentido mais amplo se explorará adiante. Se acrescentarmos a informação de que os pedidos individuais de redação parlamentar são, em 70% dos casos, pedidos de discurso para o chamado "pequeno expediente" (período da sessão plenária em que os deputados podem falar cerca de cinco minutos sobre assunto de sua livre escolha), teremos um quadro aproximado do grau de dispersão em que se exerce um mandato de deputado federal no Brasil. Nesse ponto, interessante registrar um dado que antecipa aspectos do que se vai discutir nos pontos seguintes: quando se leva em conta a participação proporcional dos partidos dos solicitantes, nota-se as bancadas que apresentam prática coletiva mais desenvolvida, a do PT e a do PC do B, utilizando pouquíssimo a AL.

A maneira como a própria AL visualiza seus problemas é ilustrativa da "estrutura da atomização". Segundo reunião de dados que se dispõe apenas para o ano de 1991, um contingente de 23% dos parlamentares não havia solicitado serviços à AL, em contraste com uma concentração de demandas em alguns nomes. Ao constatar o fato, a AL entendeu como primeira tarefa "realizar amplo programa de divulgação da Assessoria junto aos parlamentares, de forma a estimular um maior número deles a solicitarem o apoio do órgão"<sup>16</sup>, alternativa contraproducente, pois almeja estimular o uso individual dos serviços, incrementando um modelo nefasto.

Muitos parlamentares entrevistados entendem que o problema está na forma como a AL está organizada. Defendem, por isso, que ela deixe de ser um órgão com funcionamento autônomo, ao qual os deputados podem recorrer individualmente, e passe a se articular diretamente junto às comissões e às bancadas partidárias. Nessa nova estruturação não haveria um corpo único de assessores, mas uma distribuição deles pelas comissões, segundo as qualificações daqueles e as exigências destas. Por mais que mudanças na AL possam vir a ajudar, estas propostas terão poucas chances de alterar o quadro se a concepção e a prática de um mandato popular proporcional não forem estranguladas a atenuar seu corte individualista. Esse individualismo se explica não pelo afã do deputado em participar do processo legislativo mesmo, mas pela necessidade de "mostrar serviço". Em geral, os projetos são apresentados não para cumprirem toda a tramitação parlamentar, mas para permitirem ao autor, de posse das provas documentais expedidas pela Câmara, propagandear junto da sua clientela o "esforço" empenhado nesta ou naquela matéria. Uma vez de posse dos *avulsos*<sup>17</sup>, o deputado vai se ocupar de gastar sua franquia de correios enviando-os para suas bases e, na imensa maioria dos casos, se desinteressa da sorte futura do projeto, que sequer vai a deliberação final. Isso é parte da explicação para o fato de que, embora tenham apresentado 6601 projetos de lei no período 89-91, os deputados tenham aprovado 43 deles.

Além de ter de enfrentar essa ordem mais geral de obstáculos, quem pretenda mudar o uso da Assessoria Legislativa enfrentará a oposição do próprio pessoal da AL, que, como toda burocracia, vê como ameaça aos seus interesses qualquer reestruturação que resulte em desarranjo do monólito organizacional. Essa "disputa" está em curso e diz respeito a um problema maior: as dificuldades enfrentadas pelos reformadores para controlar a burocracia geral da Câmara, as quais resultam dos dilemas postos pela renovação e pela fragmentação. Muito mais estável e com interesses mais facilmente sujeitos à coordenação, a burocracia geral tira proveito tanto da renovação quanto da fragmentação para fazer valer seus poderes. No primeiro caso, como já mencionamos, se encarrega da recepção aos deputados de primeiro mandato, estabelecendo com eles laços que passam por favores tais como adiantamentos salariais, empréstimos para instalação pessoal em Brasília, a obtenção de um bom gabinete, a alocação de funcionários experientes na trama legislativa e uma série de

(16) "Perfil da demanda de trabalhos à Assessoria Legislativa", Diretoria Legislativa, 12 de dezembro de 1991, mimeo.

(17) *Avulso* é o termo técnico que designa o impresso em que se divulgam os projetos em tramitação.

outras facilidades que são recebidas com gratidão por um novato isolado. No segundo caso, o da fragmentação, a burocracia não só a reforça quando tece sua rede na ausência da malha partidária, como se beneficia dela, como na última eleição da mesa da Câmara.

Tal como nos parlamentos das grandes democracias, também entre nós a Mesa e seu presidente possuem poderes muito grandes sobre o dia-a-dia parlamentar. Na disputa para o seu controle no biênio 93-4 havia dois campos muito nítidos. Dentre suas diferenças aparecia com relevo aquela que dizia respeito ao lugar que a burocracia da Casa deveria ocupar, aos poderes de que poderia dispor. Relatos de vários entrevistados coincidem no seguinte: a burocracia se mobilizou para favorecer, na disputa, o lado que procuraria manter o *status quo*. Procurou individualmente os deputados e foi vitoriosa:

*há uma nomenklatura atrevida, ousada e que controla a Câmara de uma maneira que interfere, por exemplo, no processo de eleição da mesa diretora, procurando os deputados, indo aos seus gabinetes. "Quem conhece esse deputado na Bahia?": vão lá, pegam alguém que tem base na Bahia, três prefeitos [por exemplo], fazem uma ponte para chegar ao deputado. [...] O presidente Inocêncio de Oliveria foi eleito em uma eleição em que você tinha os diretores de Departamento da Casa dentro do plenário. É uma coisa infernal e perigosíssima que hoje acontece dentro da Câmara<sup>18</sup>.*

(18) Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ).

Naturalmente não se trata de imaginar que os deputados, mesmo os de primeiro mandato, tenham sido vítimas das manobras de uma burocracia interessada. Eles próprios são muito ciosos de sua "autonomia", conquistada a duras penas no encarniçado individualismo do processo eleitoral. Esse individualismo é acentuado pelas cúpulas partidárias, que buscam candidatos "bons de voto" independentemente dos laços do pretendente com o partido ou das suas convicções políticas. Como diz um dos deputados mais preocupados com as inadequações da nossa legislação eleitoral,

*o partido depende dos seus candidatos e não os candidatos do partido. A escolha do candidato que possa fazer 30 ou 40 mil votos se vincula não à bandeira do partido mas sim à capacidade individual do sujeito de produzir votos<sup>19</sup>.*

(19) Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS).

Os danos causados por essa busca eleitoreira dos "bons de voto" são inflados na permissividade das coligações.

C. Coligações realizadas e alinhamento *intra muros*<sup>20</sup>

Seguindo uma definição usual entre os próprios agentes, tome-se como esquerda o conjunto PT, PSB, PCdoB, PCB e PPS; como centro-esquerda o PDT e o PSDB, como direita a reunião de PFL, PPR (PDS + PDC), PRN, PTB, PL, PP (PTR + PST), PSD e PSC e como centro-direita o PMDB. Considerando as coligações que estes partidos realizaram nas eleições de 1990, que definiram a composição da atual legislatura da Câmara Federal, observa-se que em nenhum estado houve coligações que reunissem partidos presentes nos pólos opostos da classificação que se acaba de fazer. Todos os deputados eleitos em coligações estão, segundo os dados levantados, ou à esquerda ou à direita do espectro eleitoral. Assim, chamaremos coligações mistas àquelas que incluíram partidos de lugar diferente no espectro ideológico, mas segundo um jogo de combinações que excluiu os pólos. As coligações de direita reúnem, fora o partido que estiver sendo discutido, apenas partidos de direita; as de esquerda, idem e apenas partidos de esquerda; as de centro-direita, idem, idem e as de centro-esquerda também.

O PFL, o PDS, o PRN e o PTB, por exemplo, que estabeleceram apenas *dois* tipos de coligações bem-sucedidas, tiveram 82% dos seus deputados eleitos em coligações através de alianças de direita, e tiveram sucesso em algumas coligações mistas, que em certas regiões incluíram o PMDB. O PMDB teve 59% dos seus 101 deputados eleitos em situação de coligação. Destes, 58% chegaram à Câmara depois de campanhas em parceria com partidos de direita. O partido fez *dois* tipos de coligações, elegendo, em três regiões, deputados em coligação mista, nesses casos junto com a centro-esquerda.

O PSDB elegeu 62% de seus 42 deputados segundo *quatro* tipos diferentes de coligações, pois aliou-se em certos estados apenas com partidos de direita (15%), em outros apenas com partidos de esquerda (15%), tendo elegido ainda deputados em aliança de centro-esquerda (apenas com o PDT — 23%) e outros segundo coligações mistas (46%). Não é de surpreender que nesse partido as questões estaduais e regionais alcancem relevo especial, como se verá. O PDT elegeu deputados por *três* tipos de coligações, incluindo as de partidos só de direita (7% da bancada), as só de esquerda (40%) e as mistas (28%). O PT fez *dois* tipos de coligação, de esquerda e mista, elegeu 75% dos seus 36 deputados no primeiro modelo e 11% no segundo. Finalmente, para completar este quadro muito esquemático, é útil dizer que cerca de 80% dos deputados eleitos em 1990 o foram segundo campanhas em que seus partidos fizeram coligações.

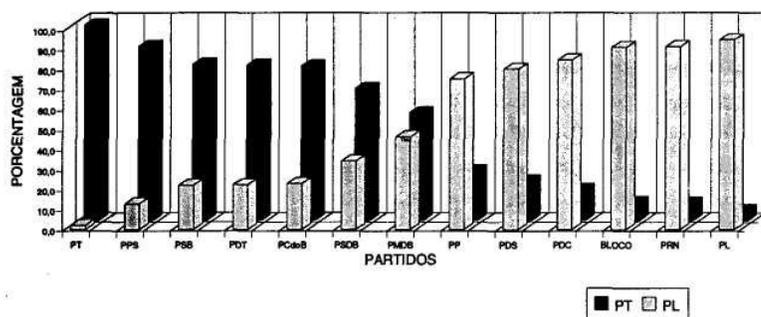
Há um quadro ideologicamente consistente de concatenação de interesses, com a exceção do PSDB e do PMDB, cujas coligações são mais heterogêneas. No caso do PSDB, trata-se de um partido de "opinião pública" com escassa inserção entre os setores organizados, seja no mundo do trabalho, seja no do capital. Oriundo de uma dissidência do PMDB, herdou

(20) Para o que se segue, útil informar que: Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB (101 deputados), Partido da Frente Liberal-PFL (88), Partido Democrático Social-PDS (58), Partido Democrático Trabalhista-PDT (41), Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB (38), Partido Popular-PP (37), Partido dos Trabalhadores-PT (37), Partido Trabalhista Brasileiro-PTB (26), Partido da Reconstrução Nacional-PRN (16), Partido Liberal-PL (14), Partido Socialista Brasileiro-PSB (9), Partido Comunista do Brasil-PCdoB (7), Partido Democrata Cristão-PDC, Partido Popular Socialista-PPS (3), Partido da Reforma Social-PRS (3), Partido Trabalhista Reformador-PTR, Partido Social Trabalhista-PST, Partido Verde-PV (1), Partido Social Democrático-PSD (6), Partido Social Cristão-PSC (4), Partido da Reedificação da Ordem Nacional-PRONA (1).

## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

deste a heterogeneidade social e ideológica. Como suas lideranças de projeção nacional, responsáveis pela separação, professam idéias progressistas próximas do ideário social-democrata padrão, o partido exibe uma face pública nacional desse tipo, deixando às estruturas regionais a liberdade necessária à acomodação eleitoral de suas diferenças internas, que aparecem nas coligações. Quanto ao PMDB, trata-se do maior partido brasileiro, que assumiu feições de partido *catch aliem* função de ser o único que pôde funcionar na oposição à ditadura militar. Assim como não conferiu homogeneidade ideológica aos dissidentes, a dissidência aberta pelo PSDB também não deixou o PMDB com uma composição social e ideológica mais homogênea: o corte foi vertical.

**GRÁFICO 4**  
**BLOCOS IDEOLÓGICOS**  
Votações individuais por partido



Fonte *Diário do Congresso Nacional*.

Partido	Acompanhou (%)	
	PL	PT
PT	2,2	97,8
PPS	13,0	87,0
PSB	22,1	77,9
PDT	22,4	77,6
PCdoB	23,0	77,0
PSDB	34,2	65,8
PMDB	46,4	53,6
PP	75,3	24,7
PDS	80,1	19,9
PDC	84,7	15,3
BLOCO	91,0	9,0
PRN	91,4	8,6
PL	94,8	5,2

Casos não computados: 9 casos de votação consensual (uma delas com o PDS votando contra)

Se esse é o desenho dos alinhamentos eleitorais, como se conduzem as bancadas destes partidos na Câmara dos Deputados? Embora signifiquem um montante muito pequeno das decisões tomadas na Câmara, às votações nominais permitem uma avaliação útil aos nossos propósitos. Vejamos o Gráfico 4, que foi construído a partir de 37 deliberações<sup>21</sup> em que, de fato, os deputados votaram individualmente em plenário no período jan.91-jul.93. Antes, porém, indispensável informar o seguinte: (a) o Bloco reúne os deputados do PFL, do PTB, do PSC e do PRS; (b) o PL e o PT funcionam como parâmetros opostos porque são as duas bancadas que mais se opõem nas votações; (c) na linha superior do gráfico temos a reunião dos votos individuais dos deputados segundo seu alinhamento com as preferências majoritárias da bancada do PT e agrupados por partido, e na linha inferior aparece a mesma distribuição segundo os votos "acompanhem" a reunião das preferências majoritárias do PL.

Como se vê, embora haja dissonâncias intrabancadas, os alinhamentos majoritários correspondem aos cortes clássicos entre esquerda e direita e, por assim dizer, repetem o desenho ideológico das coligações eleitorais. Embora alinhando-se preferencialmente pela esquerda, não oscilando entre os dois pólos na magnitude do PMDB, os deputados do PSDB acompanham seus colegas mais à direita em 34% dos votos que deram. A oscilação do PMDB reflete sua composição *catch all*, seu caráter frentista, assim como a suscetibilidade da sua bancada às flutuações da presença em plenário: dependendo de quem está votando o "perfil ideológico" da sua numerosa bancada muda muito. A visão do conjunto, entretanto, não nos deve levar à conclusão de que, afinal, a solidez orgânica caracteriza os partidos políticos no Brasil. Afinal, a Câmara que exhibe os nítidos contrastes acima registra, para o período jan.91-abr.93, 174 trocas de partidos<sup>22</sup> entre os deputados. Estas trocas se deram quase sempre nas bancadas situadas à direita do espectro partidário, e jamais entre bancadas situadas em pólos opostos nas coligações. As estruturas partidárias são frágeis, mas as afinidades ideológicas conformam campos estáveis.

Longe de significar uma aglutinação orgânica, portanto, aquela correspondência reflete o grande poder, ou habilidade, dos notáveis, que se movem em um mesmo campo ideológico geral, mas na maioria dos casos não respondem por organizações partidárias estáveis ou consolidadas. *No período eleitoral*, as cúpulas partidárias promovem as coligações no intuito de incrementar suas próprias chances de sucesso. Dado que, no Brasil, como se sabe, o sistema proporcional está baseado na lista partidária aberta, ao se estender este critério para as coligações permite-se que membros da cúpula de um partido coligado — que, se tivesse concorrido sozinho, não teria alcançado o índice — sejam eleitos com base no reforço de votos que a aglutinação traz. Esse cálculo preside a formação das coligações, que se orientam regionalmente pelas afinidades ideológicas clássicas, que, por sua vez, resultam de alinhamentos feitos segundo interesses. *Na dinâmica parlamentar posterior* há um processo elitista semelhante: os líderes de bancadas estabelecem por sobre as cabeças dos seus liderados a correspon-

(21) Aqui se incluem votações de requerimentos, também dá a discrepância com a *tabela 2*, que traz apenas, e para o período 89-92, as leis ordinárias sancionadas.

(22) É de notar que não estão consideradas neste número as trocas decorrentes da formação do PP e do PPR (v. nota 42), assim como não se incluiu o recentíssimo crescimento do PSD, que adquiriu cerca de quinze deputados (v. nota 40).

dência do gráfico, embora ela apareça na forma do voto individual de cada um daqueles liderados, como veremos no item V. De toda maneira, não se pode afirmar que alinhamento ideológico traduza organicidade partidária ou mesmo fidelidade partidária e prática legislativa colegiada.

Dado esse pano de fundo, passemos à tradução *intra muros* desses problemas.

### III. O Legado da Constituinte

Embora a Assembléia Nacional Constituinte não tenha resolvido as distorções da representação, nem alterado a legislação partidária e eleitoral ali onde trazem as inadequações mencionadas acima, ela incidiu sobre a ação parlamentar *intra muros* em três dimensões principais: (a) pela própria forma de elaboração da nova Constituição, (b) pelo fortalecimento dos poderes do Legislativo e (c) pela realocação tanto da capacidade tributária quanto das transferências intergovernamentais.

#### A. A prática da Constituinte como modelo

Desde o fim do ciclo militar o País não dispõe de uma maioria política que, funcionando organicamente no âmbito federal, concatene Executivo e Legislativo e seja capaz de devolver ao governo, a qualquer governo, o manejo eficaz da capacidade coordenadora do Estado em um regime democrático. O processo constituinte brasileiro foi expressão cabal desse vazio político e é frequente que analistas e políticos digam que a Constituição resulta de um empate entre os "progressistas" e os "conservadores". Esse empate deriva dessa ausência de uma força majoritária que, afinal, subordine e coordene interesses individuais no cenário público político brasileiro. Tanto é assim que foi literalmente impossível preparar qualquer esboço, anteprojeto ou esquema prévio de Constituição para submeter aos deputados<sup>23</sup>. Enleados na rotina da sobrevivência sumariada na Introdução, os deputados constituintes transmitiram para a elaboração da nova Constituição as ansiedades que padronizam sua conduta pelos labirintos do poder: tratava-se, para cada um, de garantir na *letra* da própria Constituição a consagração dos interesses que tinha ou vocalizava. Toda tentativa de estruturação prévia era rechaçada como "autoritária", não deixando de haver antigos aliados da ditadura entre os mais desenvolvidos no uso desse adjetivo mágico. Para os setores progressistas, o temor central, não desprovido de lastro em nossa tradição legislativa, era que o Poder Executivo pudesse influir indevidamente no processo.

Na tentativa de ordenar esse descosturado estado de coisas, foram criadas oito comissões temáticas, encarregadas de reunir as propostas e agrupá-las se-

(23) O próprio presidente da República na época, José Sarney (1985-9), nomeou uma comissão de intelectuais, políticos e juristas para elaborar um trabalhadíssimo anteprojeto que, uma vez concluído, foi liminarmente repudiado pelos deputados como indevidamente tutelar. O presidente acabou por não enviar o projeto ao Congresso.

gundo seus temas. Por estas comissões se distribuíram os deputados, e o resultado foi uma "proposta" de Constituição que o relator agrupou em 501 artigos, os quais, por sua vez, receberam 977 emendas de adequação e 4.638 emendas de mérito. Aberta novamente a discussão, foram apresentadas a este projeto preliminar 20.790 emendas dos constituintes e ainda 122 emendas populares<sup>24</sup>, nas quais *todos* haviam registrado seus pleitos.

No topo dessa atomização foi criada uma Comissão de Sistematização da matéria constituinte, em cuja composição havia uma maioria *quase* fortuita de "progressistas" — isso se deu por razões e mecanismos que não cabe detalhar aqui, mas que só tiveram lugar em razão da mencionada ausência de uma coalizão majoritária estável. Esta comissão recebeu do relator um retrabalhado substitutivo com 264 artigos nas disposições permanentes e 72 nas transitórias. Abre-se novo processo de recebimento de emendas e da febril atividade constituinte resultam mais de 10 mil emendas<sup>25</sup>. Quando, depois de um conflituado processo de sistematização, em cujo conteúdo os "progressistas" haviam feito valer a artificial maioria de que dispunham entre os 93 membros da comissão<sup>26</sup>, se avizinhava a hora de voltar ao Plenário para as votações finais, ficou claro o "empate" e, então, foi necessário negociar, pois

*como você não tinha maioria para votar nada, tinha que jogar em cima do argumento. Foi em face disso que surgiram as reuniões prévias de liderança para começar a tentar organizar o processo de votação porque, até então, não havia reunião de liderança [...] surgiu então a necessidade de as lideranças começarem a sentar na mesa para acertar as matérias consensuais em primeiro lugar e identificar as matérias não consensuais. Surgiu aí o Colégio de Líderes, que começou a dominar o processo*<sup>27</sup>.

Como veremos adiante, o Colégio de Líderes não só não se extinguiu depois de promulgada a Constituição, como tornou-se uma das principais instâncias de coordenação do processo legislativo. Suas atribuições, informais no período constituinte, receberam a chancela do novo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que até ampliou-as. Esse novo Regimento resulta também dos novos poderes que a Constituição outorgara ao Poder Legislativo. Ao lado do Colégio de Líderes, a prática constituinte legou uma certa parcimônia na criação de comissões. No período anterior a 1987, a Câmara possuía 23 comissões técnicas. Como a Constituinte havia funcionado com oito comissões temáticas, no período posterior foi possível diminuir de 23 para treze o número de comissões. Embora não tenha sido aprovada a proposta de que a Câmara funcionasse com no máximo oito comissões, que se estruturariam como miniplenários temáticos<sup>28</sup>, a diminuição adotada mostrou a disposição de conter o impulso desagregador presente na estrutura anterior, que vários parlamentares atribuem ao

(24) Trinta mil eleitores poderiam subscrever uma proposta organizada sob a responsabilidade de, pelo menos, três entidades associativas. Um relato detalhado deste processo pode ser encontrado no trabalho de João Gilberto Lucas Coelho, "O processo constituinte", em *Memória fotográfica do processo constituinte*. Brasília, DF: Ed. Agir, 1988.

(25) Segundo levantamento que consta no trabalho mencionado na nota anterior, foram apresentadas 65.809 emendas em todo o processo.

(26) Originalmente a comissão teria 89 membros, mas para assegurar a presença de pelo menos um representante de cada partido, independentemente do tamanho da sua bancada, ela acabou reunindo 93 parlamentares.

(27) Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), em depoimento no Cebrap.

(28) Proposta do deputado José Genoíno (PT-SP).

*desejo que têm os deputados de multiplicar o número de presidências [...] a figura da presidência é atrativa. Há muita gente querendo ser presidente de comissão. Isso leva a uma proliferação muito danosa*<sup>29</sup>

(29) Deputado Roberto Campos (PPR-RJ).

Além da presidência,

*quanto mais comissões melhor [...], porque [...] tem mais um vice-presidente, mais uma secretária, mais uma conta telefônica...*<sup>30</sup>

(30) Deputado José Genoíno (PT-SP), em depoimento no Cebrap em junho de 1993.

Mudanças como a regulamentação das atribuições do Colégio de Líderes e a diminuição do número de comissões não foram suficientes para neutralizar a atomização do processo legislativo, sendo que a primeira mudança ensejou novos problemas, como se verá mais adiante. Com a eleição de uma nova Mesa Diretora para os primeiros dois anos da legislatura que se seguiu (1991-4), foi nomeada uma comissão parlamentar destinada a oferecer à Mesa estudos e sugestões objetivando o aperfeiçoamento dos trabalhos administrativos e legislativos da Câmara, a chamada Comissão de Modernização. O malogro dessa iniciativa, inspirada no período constituinte, se deve, principalmente, à sua tentativa de extinguir o Colégio de Líderes, criar uma Comissão de Triagem (que avaliaria preliminarmente a relevância dos projetos apresentados) e proibir a contratação de parentes de deputados para cargos de confiança na Câmara.

#### *B. As novas prerrogativas do Legislativo*

A nova Constituição foi o coroamento da luta pelo estado de direito no Brasil. Parte dela estava centrada tanto na devolução ao Legislativo das prerrogativas que ele perdera com a ditadura, como no fortalecimento da sua capacidade de influir nos rumos do país, a qual, quando comparada aos recursos de poder que nossa tradição sempre outorgou ao Executivo central, não era grande mesmo antes do período militar. Nessa perspectiva, a grande novidade é a nova sistemática de elaboração do Orçamento Geral da União, que passou a ser compartilhada com o Poder Legislativo através da coordenação da Comissão Mista de Orçamento, que reúne senadores e deputados. Como não é o caso detalhar o assunto aqui, limitemo-nos a dizer que esta comissão tem bastante poder para alterar o proposta orçamentária elaborada pelo Executivo, havendo margem para que os deputados façam realocação dos recursos destinados a investimentos através dos ministérios. Nesse processo se dá uma febril atividade de produção de emendas, que em 1992, por exemplo, somaram mais de 75 mil, cerca de 150 emendas por deputado. Esse particularismo ilustra bem a magnitude do obstáculo que

nossa tradição parlamentar representa para uma recepção proveitosa das inovações institucionais recentes.

Uma outra importante inovação foi a instituição do "poder terminativo" das comissões técnicas, única matéria de processo legislativo que recebeu tratamento constitucional. A nova prerrogativa permite que, em certas matérias, as comissões aprovem projetos de lei sem que estes precisem enfrentar a fila de projetos à espera de votação em plenário, salvo quando houver recurso que reúna pelo menos um décimo dos membros da Casa, num prazo de cinco sessões. O fim do decreto-lei, que permitia ao Executivo um amplo exercício da capacidade de legislar, foi outra mudança importante. Em lugar do decreto-lei foi criado o instituto da medida provisória, que manteve a capacidade do Executivo enfrentar situações de emergência, mas sob a exigência de apreciação do Legislativo, que já não está sob a ameaça do "decurso de prazo", um expediente do período militar que foi abolido e pelo qual, caso o Congresso não se pronunciasse sobre determinada iniciativa legiferante do Executivo num período dado, a iniciativa estava automaticamente aprovada. A instituição do "Requerimento de Informação" deu uma notável capacidade de acompanhamento por parte do Legislativo às ações e assuntos do Executivo, pois através dele qualquer deputado, se tiver seu pedido aprovado em plenário, pode exigir informações pormenorizadas do Poder Executivo, sob pena de a autoridade inquirida incorrer em crime de responsabilidade. Finalmente, merecem destaque as proposições de Fiscalização e Controle, que podem ser apresentadas por qualquer deputado à comissão competente e que, se aprovadas, permitem acompanhar os atos do Poder Executivo<sup>31</sup>.

Não se pode deixar de registrar que, a despeito destas inovações, a Presidência da República manteve um tremendo poder de iniciativa, tendo sido responsável pela proposição de 78,6% dos projetos que resultaram em leis no período 1989-92 — sendo que dentre eles as medidas provisórias representaram 23%. Entretanto, como estas medidas podem ser modificadas pelo Legislativo, tal como os pedidos de créditos (64% das iniciativas da Presidência), trata-se aqui mais de discutir quanto do potencial inovador das disposições institucionais que beneficiaram o Legislativo foi neutralizado pelo perfil a um só tempo individualista e centralizado da vida parlamentar brasileira, e menos de analisar a indiscutível supremacia propositiva do Executivo.

### *C. Realocação de tributos e transferências*

O que caracteriza a transformação tributária estabelecida na Constituição de 1988 é a descentralização dos recursos em favor dos estados e municípios, estes em particular. A Constituinte não fez senão sacramentar uma tendência que já vinha se apresentando ao longo da década de 80 no rastro da redemocratização, notadamente em razão do restabelecimento, em

(31) Esse parágrafo se apoiou no texto "O funcionamento do Congresso Nacional", de Regina Balieiro Devescovi. Cebrap: março de 1993, mimeo.

1982, do voto direto para governadores, direito depois estendido, em 1985, para a escolha dos prefeitos das capitais e outras cidades.

Essa partilha de recursos em favor dos níveis subfederais de governo tem duas repercussões políticas importantes quando nos restringimos ao seu impacto sobre o papel desempenhado pelos deputados. Em primeiro lugar, o Executivo central já não pode responder da mesma forma e, principalmente, na mesma magnitude, às reivindicações dos deputados. Para que se tenha uma idéia, as transferências negociadas, não vinculadas constitucionalmente, da União para os estados, foram estimadas, em 1991, em menos da metade do montante de 1988. Elas significam hoje menos de 20% do total de transferências. Em segundo lugar, os executivos das unidades subfederais aumentaram sua autonomia, pois dispõem de mais recursos e podem instituir novos padrões de relacionamento com os deputados de seus estados. Cerca de 80% das transferências são constitucionais, não dependem de negociação e, ademais, vêm sendo crescentemente libertas de qualquer condicionalidade na aplicação: cerca de 60% do total de transferências são feitas nessa condição<sup>32</sup>.

Essa limitação das disponibilidades do Executivo central retira um insumo importante para o exercício da coordenação prebendalista que os líderes das bancadas governistas exerciam sobre os seus liderados porque cada vez há menos com o que contentar atomizadamente os deputados. Como relata um parlamentar que acompanha o assunto,

*A Constituição esvazia a capacidade de investimento da União. [...] Quando os parlamentares começaram a sentir que não tinham mais dinheiro para buscar no Executivo, estavam voltando para o plenário. E aí formavam aquilo que o Ulysses [ex-presidente da Constituinte] chamava o "vale dos caídos", que eram os parlamentares que sentavam da 25ª fila para trás, que não tinham nada a ver com o que estava acontecendo<sup>33</sup>.*

(32) Afonso, José R. R., "Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais", op. cit.

(33) Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS).

Essa "volta ao plenário" vai dar corpo à crescente insatisfação dos deputados com a autonomia do Colégio de Líderes, pois os arranjos anteriores já não podem subsistir sem o apoio dos recursos que se intermediavam.

#### **IV. As bancadas partidárias**

As já mencionadas alterações legadas pela Constituinte revalorizaram o papel do Legislativo, cujos deputados agora devem decidir mais e sobre mais assuntos. Ademais, a manutenção da capacidade legislativa do Poder Executivo exige, com frequência, a apreciação de medidas pelo plenário.

Dada a dispersão em que se desenvolve a atividade parlamentar, as bancadas médias e grandes apresentam dificuldades para a percepção e/ou a formação da preferência majoritária entre os seus deputados, bem como para sua posterior coordenação em plenário. Dentre as modalidades de ação empregadas nessa busca do desenho das preferências, os líderes recorrem à mediação dos vice-líderes e/ou dos coordenadores estaduais, às reuniões de bancada, ao acompanhamento diário da ordem do dia através de planilhas impressas, à proposição de questionários aos deputados, à publicação de jornais e boletins e à atividade de uma assessoria específica.

O emprego mais enfático de um ou outro destes processos pode variar com o perfil político-ideológico do partido, com o tamanho da sua bancada e com o grau de fratura havido na escolha do líder. Quando, ao arripio da tradição brasileira, o partido está solidamente estruturado *extra muros*, como é o caso do PT, ou quando sua representação parlamentar está sujeita à influência aquilatável de um líder externo, como é o caso do PDT, a atividade de coordenação de interesses desempenhada pelo líder da bancada sofre inflexões propriamente partidárias. Do contrário, tal como se dá para a grande maioria das bancadas, o jogo é definido pela atuação *intra muros*, ainda que se possa incluir no cálculo os mais variados fatores externos.

#### A. Os vice-líderes e os coordenadores de bancada

Interessante salientar desde logo que tanto a escolha dos vice-líderes quanto a eleição dos coordenadores de bancada são operações *inter pares*, realizadas *entre políticos*, mesmo quando levam em conta desígnios não propriamente parlamentares, como as injunções regionais. Em outras palavras, a dimensão representativa do mandato dos postulantes a estas funções não é aquilatada segundo a densidade eleitoral de cada um. Uma vez tenham conseguido chegar à Câmara, o jogo entre os deputados é como que zerado e a representação da representação é atribuída segundo parâmetros políticos diferentes daqueles que a lógica do voto poderia sugerir<sup>34</sup> a quem desconsidere as determinações institucionais *stricto sensu*.

Embora com funções diferentes, os vice-líderes e os coordenadores de bancada são instrumentos do líder para monitorar os interesses e as opiniões dos liderados, principalmente nos partidos em que as reuniões de bancada se limitam ao prescrito no regimento. Criados na proporção de um para cada cinco deputados da bancada, os postos de vice-líder ampliam as possibilidades de que o líder dispõe para acomodar interesses e compensar descontentamentos. Função de alguma visibilidade pública, pois o vice substitui o titular ali onde ele esteja circunstancialmente impedido de se apresentar, a vice-liderança é atrativa porque dá ao deputado uma oportunidade a mais de promoção do mandato. Além disso, no plano interno, ela dá campo a um exercício de coordenação precioso para quem aspira à

(34) Exemplo cabal disso é o do deputado Fernando Lyra (PE), que só foi conduzido à Câmara nessa legislatura em razão do falecimento do titular do mandato. Isso não o impediu de conseguir o cargo de 2º vice-presidente da Mesa eleita em janeiro de 1993.

## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

condição de líder num período subsequente, ou serve de consolo para quem tenha sido preterido na disputa pela liderança.

Embora de deliberação exclusiva do líder, apresentando, por isso mesmo, os mais diferentes desenhos de bancada para bancada, o preenchimento das vagas da vice-liderança obedece a um critério mais geral, que vige consuetudinariamente para todos os partidos: o critério de distribuição regional e estadual no interior de cada bancada. Embora tenha no Senado o *locus* formal da sua expressão institucional, o federalismo brasileiro impõe sua chancela na Câmara por duas razões principais: em primeiro lugar, porque para manter a maioria de que dispunha, o regime militar precisou impor distorções na representação que beneficiaram os estados onde a maioria do eleitorado mostrava disposição para votar no partido governista; em segundo lugar, a concentração tributária e, depois, sua readequação, deram, pelas razões já expostas, uma feição peculiar às relações dos governadores de estado com "seus" deputados. Tanto num caso como no outro, a distribuição dos poderes disponíveis na Câmara deve levar em conta a equação regional e federativa. Como se pode ver na tabela abaixo, que reúne dados para as sete maiores bancadas (as únicas com número de deputados suficiente para uma distribuição propriamente regional), há uma clara sintonia entre a participação de cada região na formação das bancadas e a distribuição dos postos de vice-líder.

**TABELA 1**  
**DISTRIBUIÇÃO DE DEPUTADOS E VICE-LÍDERES**

Por bancada e região

	(%)	BLOCO	PDS	PDT	PMDB	PP	PT	PSDB
DEPUTADOS	NORDESTE	43,7	24,1	26,2	23,8	20,6	8,3	28,9
	NORTE	11,9	17,2	7,1	13,9	23,5	11,1	0,0
	C. OESTE	11,9	5,2	0,0	10,9	17,6	5,6	7,9
	SUDESTE	24,6	24,1	45,2	34,7	14,7	52,8	47,4
	SUL	7,9	29,3	21,4	16,8	23,5	22,2	15,8
	TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
VICE-LÍDERES	NORDESTE	42,9	25,0	25,0	50,0	22,2	20,0	25,0
	NORTE	14,3	16,7	12,5	7,1	33,3	0,0	0,0
	C. OESTE	14,3	0,0	0,0	0,0	11,1	20,0	12,5
	SUDESTE	23,8	33,3	37,5	28,6	22,2	40,0	37,5
	SUL	4,8	25,0	25,0	14,3	11,1	20,0	25,0
	TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara

Responsáveis pelo acompanhamento da matéria legislativa em andamento, seja nas comissões, seja no plenário, os vice-líderes são, em algumas bancadas, designados pelos conhecimentos ou pelo traquejo que demonstrem ter no trato deste ou daquele tema, ainda que estes sejam critérios subalternos aos critérios de acomodação regional e política vistos acima. Há líderes que designam um primeiro vice-líder, figura que o regimento prevê sem especificar função ou poderes, mas que, em geral, quando designado, tem sua atuação concentrada na chamada "dinâmica de plenário". Precisamente porque as bancadas pouco se reúnem e porque os partidos como tal não têm atuação orgânica no âmbito da Câmara<sup>35</sup>, nas votações de temas complexos há sempre a necessidade de uma articulação muito miúda em plenário, de modo a evitar surpresas oriundas da desinformação, que pode provocar as chamadas "oscilações de plenário", quando uma mancha de parlamentares pode pender para um ou para outro lado. Exige-se do primeiro vice-líder, ou do vice-líder de plenário, o conhecimento pleno do Regimento Interno, com base no qual um parlamentar experiente pode engendrar uma ampla gama de artifícios<sup>36</sup>, cujos resultados são tão mais propícios às suas intenções quão menos organizado estiver em plenário quem pensa diferente dele.

Embora não previstos no regimento interno, os coordenadores de bancada são um recurso de que fazem uso os dois maiores partidos na Câmara, o PMDB e o PFL. Reminiscência do período militar, quando existiam os líderes das bancadas estaduais (encarregados de coordenar os deputados de cada partido por estado da federação), os atuais coordenadores de bancada são eleitos partidariamente pelos deputados de cada estado, com pouca ou nenhuma interferência do líder. O fato de tal escolha se dar apenas na duas maiores bancadas não é fortuito nem se deve apenas a razões de número: como no período militar havia a existência compulsória de tão-somente duas agremiações de tipo partidário<sup>37</sup> — provocando a convivência artificial, em uma mesma bancada partidária estadual, de diferentes correntes de opinião e interesses —, a coordenação por estados se impunha para mediar divergências. Os dois maiores partidos atuais padecem de problemas análogos, dada sua feição *catch all*.

A atuação dos coordenadores está menos vinculada ao processo legislativo do que a dos vice-líderes, não havendo concorrência. Salvo em situações muito polêmicas e delicadas, os coordenadores de bancada não desempenham papel na formação da opinião do líder sobre matéria corriqueira do processo legislativo enquanto tal. Estreitamente vinculados à órbita dos interesses estaduais, quer atuando com o líder, quer sem ele, eles procuram dar expressão federal a estes interesses, ora concatenando esferas de governo (quando são aliados do governador e/ou de algum ministro de Estado), ora informando a ação partidária contra os interesses do Executivo correspondente, quando lhe fazem oposição. Assim, escolha do coordenador pela bancada tem sempre como parâmetro o relacionamento que se pretenda manter com o governador correspondente. É muito comum que as bancadas estaduais organizem visitas do "seu" governador à Câmara, ou do

(35) Além disso, como a ordem do dia é, em geral, estabelecida de maneira intempestiva, não há tempo de formar opinião entre os deputados, ficando tudo para a hora da votação.

(36) O "pedido de verificação de votação" é o que mais se presta a essa malícia de plenário, sendo um recurso dos líderes quando pretendem "forçar" a aprovação por votação simbólica de uma matéria por eles considerada importante e para a qual antecipem uma derrota se a votação for nominal: como o Regimento Interno-RI da Câmara dispõe que não se poderá pedir novo pedido de verificação antes que decorra uma hora do anterior, salvo com praxes que dependem dos próprios líderes, alguém interessado na manobra pede verificação em uma matéria desimportante que anteceda a decisão sobre a matéria que o interessa, inviabilizando um pedido para esta e garantindo-lhe o rito simbólico (Art. 185 § 4º do RI).

(37) Eram o Movimento Democrático Brasileiro-MDB, de oposição; e a Aliança Renovadora Nacional-Arena, que dava sustentação parlamentar à ditadura.

ministro do qual dependa alguma decisão importante para o estado em questão, ocasiões em que se estabelecem compromissos mútuos.

### *B. As assessorias e as instalações*

As assessorias e as instalações das bancadas mostram a convivência de práticas novas com resquícios da herança autoritária. A paulatina profissionalização das equipes que assistem aos líderes de bancadas dá exemplo de uma tímida mas perceptível diminuição do espaço disponível para o personalismo na ação parlamentar. Até há bem pouco tempo, era comum os funcionários e assessores receberem os cargos sob o exclusivo critério de escolha do líder. Além disso, a equipe da liderança era vista pelos outros deputados da bancada como um recurso a mais para as necessidades do exercício pessoal do mandato, sendo comum que eles encomendassem pedidos como a redação de cartas para eleitores ou pareceres jurídicos sobre processos em andamento em fóruns longínquos. Medidas recentes adotadas em algumas lideranças vêm mudando esse perfil. No PPR, por exemplo, os funcionários e assessores estão proibidos de atender a demandas pessoais dos deputados, ainda que a exigência nem sempre seja cumprida. No PL a assessoria foi contratada através de concurso e no PT a assessoria não só é estável, independente do líder, como os deputados têm de ceder à liderança dois assessores da cota que recebem para seus gabinetes pessoais, estando excluída a possibilidade de recorrerem aos serviços da liderança.

A valorização do trabalho das comissões na Constituição explica parcialmente essas readequações. Houve um deslocamento na ênfase do trabalho de assessoria, que agora vem sendo distribuída com o fito de acompanhar as comissões técnicas. No PFL há assessores de comissão e de plenário, assim como no PPR, no PT, no PTB e no PFL. Na bancada do PMDB a prática segue um desenho mais antigo, com os parlamentares fazendo as vezes de assessores do líder segundo suas especialidades específicas. Para isso contribui o fato de que por ser a maior bancada, a do PMDB designa muitos ocupantes de postos-chaves nas comissões, o que deixa o líder em uma posição privilegiada para o acompanhamento do fluxo legislativo. Ademais, na bancada do PMDB, assim como na do PL, os assessores continuam atendendo a demandas individuais dos deputados, distorção que no caso da maior bancada tornou-se um ponto adicional de atrito, pois não há pessoal suficiente.

Uma explicação adicional para a reestruturação das lideranças pode ser dada pelos desafios da competição. Nesse ponto, o exemplo do PT ganha relevo: a organização deste partido dentro da Câmara tem funcionado a um só tempo como ameaça e como paradigma a ser seguido. Ameaça porque, dado o caráter frágil da dimensão formal das relações internas na Casa<sup>38</sup>, uma força organizada pode multiplicar suas possibilidades de operação; paradigma porque, em declarações de vários adversários entrevistados, o PT aparece elogiado como o indiscutível antecessor no emprego dos novos métodos. Seja como for, está

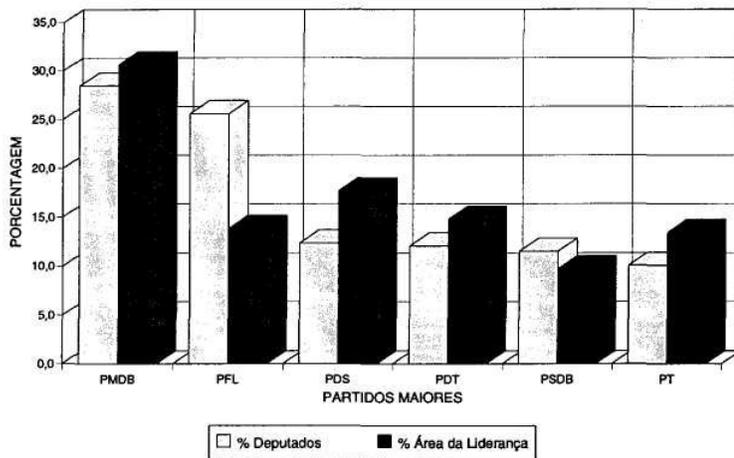
(38) Fragilidade esta que agora opera no vazio, pois já não está inervada por alguma das forças hegemônicas indiscutíveis do passado, primeiro Arena e, depois, PMDB.

fora de dúvida que depois de 1988 as bancadas vêm sendo empurradas a reorganizar suas equipes de modo a fazer frente às inovações pós-Constituinte.

A participação das assessorias das lideranças nos processos de decisão de matéria legislativa em andamento é, em geral, significativa, embora apresente variações de grau e de forma. Num partido ideológico de extração comunista como o PCdoB, por exemplo, os assessores participam diretamente da tomada de decisões, sendo que há entre eles membros da direção do partido. No PPR, no PFL, no PTB e no PL, partidos em que as reuniões de bancada são raras, os assessores são uma ponte importante entre o líder e os liderados. Em constante contato com os membros da bancada, estes profissionais antecipam em seus pareceres ao líder as inclinações dos deputados, recomendando esta ou aquela posição de voto em alguma matéria polêmica, apresentando um ou outro pleito a ser atendido.

Se no plano das assessorias há uma nítida mudança institucional, na distribuição do espaço físico disponível na Câmara para os escritórios (as lideranças) das bancadas fica clara a permanência de relações tradicionais, que remontam ao período autoritário. O gráfico abaixo dispõe os dados para as seis<sup>39</sup> maiores bancadas em maio de 1992, data para a qual foi possível levantar a área distribuída aos partidos.

**GRÁFICO 5**  
**NÚMERO DE DEPUTADOS E ÁREA EM M<sup>2</sup> NA CÂMARA**  
Espaço da liderança — maio de 1992



(39) As porcentagens foram calculadas segundo a soma dos deputados pertencentes aos seis partidos focalizados, assim como com base no total dos metros quadrados ocupados por eles.

Fonte: Coodenação de Arquitetura e Engenharia da Câmara.

A situação do PFL e do PDS (atual PPR) deixa claro que o tamanho da representação não determina a ocupação do espaço físico. Como não houve mudanças significativas nessa distribuição até julho de 1993, quando começaram as fusões de partidos, pode-se afirmar que, ao contrário do que supõe a opinião

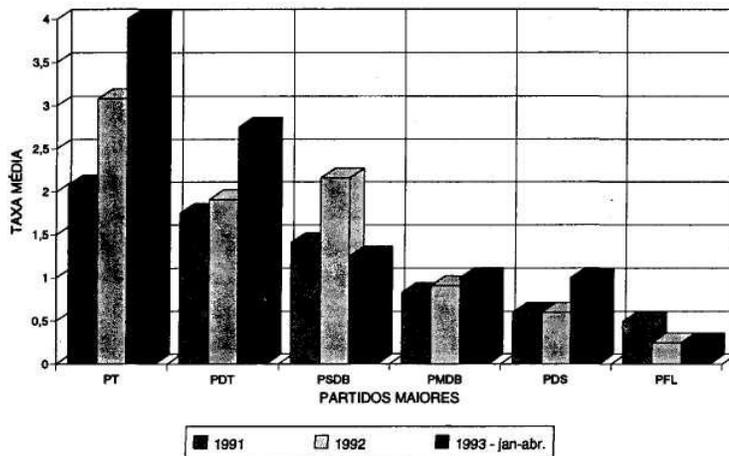
## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

corrente na Câmara, o PT e o PDT não estão sendo injustiçados, assim como o PMDB não detém o "latifúndio" indevido que supõem seus adversários. O caso do PSDB, assim como a grave distorção que prejudica o PFL, indicam a vigência de uma tradição que não obedece critérios institucionais formais. Como ambos os partidos resultam de cisões — o PSDB saiu do PMDB durante a Constituinte e o PFL saiu do PDS quando da eleição indireta do primeiro civil para a Presidência da República, em 1985 —, a direção do Legislativo ajeitou a coisas de modo a satisfazer apelos específicos sem discutir o desenho geral da distribuição do espaço disponível: concedeu às duas "novas" bancadas um terreno para operarem, mas deixou a "parte do leão" com as bancadas-mãe, notadamente o PDS que, não por acaso, fora o partido de sustentação parlamentar terminal da ditadura e estabelecera sólidos laços com a administração do Legislativo.

### C. Reuniões e publicações

A grande maioria das bancadas na Câmara não possui identidade de espécie alguma<sup>40</sup>, aglomerando como que administrativamente os deputados, que pouco decidem coletivamente. Além da forma de apresentar projetos, do uso da assessoria e das votações, uma maneira de analisar a importância atribuída à deliberação coletiva no exercício da representação são as reuniões de bancada. O gráfico abaixo exibe dados para as reuniões realizadas pelas seis<sup>41</sup> maiores bancadas da Câmara de janeiro de 1991 até abril de 1993- Somadas, estas bancadas perfaziam, na última data, 72% dos deputados<sup>42</sup>.

**GRÁFICO 6**  
**REUNIÕES DE BANCADA NA CÂMARA 91-93**  
Taxa média mensal de reuniões



(40) Episódio recente (outubro de 1993), de modo nenhum surpreendente, protagonizado pelo PSD, permite ilustrar o problema: como a nova legislação determina que só poderão lançar candidato a presidente da República, gozando do respectivo tempo em rede nacional de TV, partidos com pelo menos quinze deputados, o PSD, que possuía apenas seis, procurou ampliar sua bancada trazendo deputados na base de 50 mil dólares por cabeça. Conseguiu. Diante do escândalo provocado com a publicação dos detalhes da operação (*Veja*, 4.10.1993), o presidente da Câmara anulou as transferências até completa apuração dos fatos.

(41) PMDB (101), PFL (88), PDS (58), PDT (42), PSDB (38) e PT (36).

(42) Com a aproximação das eleições de 1994 houve uma ampla alteração partidária. O PDS e o PDC se uniram, dando origem ao Partido Progressista Reformador (PPR), que recebeu a adesão de muitos deputados de outros partidos. Dois dos pequenos partidos, o PTR e o PST, formaram o Partido Progressista-PP, recebendo adesão inclusive de deputados do PDS. A 15 de setembro de 1993, os ocupantes das seis primeiras posições do *ranking* entre as bancadas da Câmara eram: PMDB (101), PFL (87), PPR (69), PSDB (45), PP (37), PDT (36) e PT (36). Juntas, essas bancadas reuniam 81,7% dos deputados.

Fonte: Agendas - Administração Geral da Câmara dos Deputados e Departamento de Comissões - DECOM.

Das seis bancadas, as que mais se reúnem são as dos partidos de esquerda (PT) e de centro-esquerda (PSDB e PDT). As reuniões periódicas são parte do cotidiano legislativo do PT e do PDT, que delegam ao líder menos decisões do que seus competidores mais à direita do espectro político. No PT e no PSDB as deliberações da bancada são imperativas, isto é, em caso de votação em plenário de matéria decidida em reunião, a minoria deve votar segundo tenha deliberado a maioria. Informações colhidas tanto na assessoria da bancada quanto junto a deputados mostram que no PSDB há sempre um esforço para evitar essas votações internas, mas elas ocorrem, inclusive deixando o líder em minoria. Diante da grande heterogeneidade regional do partido, em algum "caso muito específico, regional, de algum estado, de alguma questão política regional" o parlamentar do PSDB pode ser liberado de seguir a maioria, mas, "mesmo aí, é a própria bancada que delibera para abrir exceção para aquele parlamentar". No PT a prática do voto imperativo é antiga e encarada com naturalidade pela grande maioria da bancada que, excepcionalmente, libera algum deputado para votar segundo a sua consciência, como no caso do aborto.

No PDT as deliberações da bancada não têm caráter imperativo, embora vigore informalmente a regra segundo a qual "quem não participa não faz opinião", isto é, como às reuniões comparecem em geral entre quinze e vinte deputados, são estes que imprimem o ritmo da bancada, uma vez que o acertado entre eles é, em geral, adotado pelo líder e, depois — por razões que, como exploraremos abaixo, valem para quase todos os partidos — é geralmente seguido em plenário por toda a bancada. Dado que o partido se caracteriza por possuir uma forte liderança carismática — seu presidente é o líder populista Leonel Brizola, que exerce grande ascendência sobre a direção nacional do PDT —, em questões muito polêmicas,

*em último caso, quando se fecha a questão realmente, o parlamentar tem que votar de acordo com a orientação da executiva nacional do partido. [Essa é] a única forma que nós temos onde realmente a minoria é obrigada a seguir a maioria*<sup>43</sup>.

(43) Depoimento de um assessor da liderança do PDT na Câmara.

Nas três outras bancadas que aparecem no gráfico a concatenação de interesses e opiniões se faz de maneira bastante diferente. No ex-PDS, atual PPR, segundo depoimentos convergentes de assessores e de vários deputados da bancada, as reuniões são realizadas

*quando surge um tema polêmico, importante, enfim. Então se discute aquele tema, mas não tenho notado a periodicidade de reuniões para manter uma certa constância nesse procedimento. [...] Existe aí um retrato da realidade brasileira, onde as pessoas delegam o poder a*

## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

*alguém e esperam que ele resolva os problemas, não existe um trabalho permanente, associativo*<sup>44</sup>.

(44) Deputado Fetter Júnior (PPR-RS).

No PFL, por exemplo, os deputados

*têm muito trânsito com o líder, eles vêm muito aqui [no gabinete da Liderança], conversam, tudo o que precisam telefonam, o líder atende, então normalmente é feito dessa forma, reuniões mesmo não. [...] Reunião só quando há problemas ou quando alguém reclama de alguma coisa. Normalmente aqui não, é tudo feito democraticamente, eles vêm aqui e conversam com o líder. Qualquer coisa [mais polêmica] o líder destaca um vice-líder para tratar daquele assunto. [...] Os vice-líderes são muito presentes — com eles nós contamos para tudo: para o plenário, para as Comissões, para qualquer reunião que o líder não possa ir*<sup>45</sup>.

(45) Depoimento da chefe de gabinete da Liderança do PFL.

A bancada do PMDB exibe características próprias, em razão do caráter acirrado da disputa para a escolha do líder, disputa que reproduz o estado crescentemente fragmentado desta agremiação. As reuniões são vistas aqui como raramente adequadas para monitorar preferências, pois tenderiam sempre a provocar a eclosão de divisões intransponíveis. Por isso mesmo, a liderança inova em seus procedimentos de consulta aos deputados com um questionário, no qual cada membro da bancada deve apontar suas inclinações sobre determinado tema em tela. Na verdade, esse questionário é um recurso já empregado em outras épocas, o que mudou foi a sua periodicidade. Mesmo as raras reuniões deliberativas da bancada não são realizadas sem que o líder tenha se assenhoreado da opinião média do conjunto através dessa enquete, que serve como preparação. Combinada com outros instrumentos, essa prática permite ao líder conhecer os sentimentos dos liderados, dos quais boa parte sequer frequenta as dependências da liderança, dada a animosidade reinante. Segundo um antigo deputado,

*as decisões são tramadas, tomadas com antecedência, conversadas; é a boa velha política. Você só chega numa reunião de bancada com a decisão pronta. E nas bancadas mais ou menos funciona isso: os líderes, junto com seus vice-líderes, articulam uma decisão e levam aos seus liderados. E têm os coordenadores estaduais, isso ajuda muito*<sup>46</sup>.

(46) Deputado Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG).

Quando votadas, as decisões da bancada do PMDB são imperativas, segundo uma tradição que remonta ao período em que o então MDB

precisava enfrentar a coerciva disciplina interna da Arena. Entretanto, como essas reuniões são poucas, esse tipo de decisão é escassamente aplicado, dando mais motivo para divergências. Segundo o deputado Odacyr Klein, que na época da entrevista perdera a disputa pela condição de líder da bancada por apenas um voto,

*a bancada se reúne episodicamente, não tem reuniões fixas. Eu, quando concorri à liderança, defendi um dia determinado, a cada duas semanas, para reunião de bancada e seminários periódicos para discutir a posição a respeito dos mais diversos assuntos. Veja, neste último ano e pouco, o PMDB se reuniu para fechar questão a respeito de dois assuntos: sobre a questão da Previdência Social, onde havia unanimidade a favor dos beneficiários e contra o governo; e, agora, a favor do impeachment do presidente da República. Fora disso, na maioria das questões, pelo fato de ser um partido heterogêneo e amplo, a posição tem ficado solta, o líder tem ido ao microfone na hora da votação dizendo a posição da liderança<sup>47</sup>.*

(47) Deputado Odacyr Klein (PMDB-RS).

A assessoria de imprensa da liderança do PMDB edita um informativo com as posições adotadas pelo líder, após consulta a assessores e aos vice-líderes, sobre cada projeto em pauta. Houve um tempo em que esse informativo era elaborado por uma comissão composta por assessores do líder e pelos vice-líderes, coordenados pelo 1º vice-líder. Naquela época, as propostas dessa comissão, uma vez adotadas pelo líder, vinculavam o voto de toda a bancada, tal como agora se dá com as poucas deliberações saídas das reuniões. Mas então havia o voto de liderança, de cuja supressão ainda falaremos. Esse tipo de coordenação através de impressos diários também era feito no passado pela Arena, se aperfeiçoou no PDS e se manteve com o PPR, que edita diariamente uma planilha computadorizada com um resumo de cada um dos projetos da ordem do dia e com a recomendação de voto da liderança. Entretanto, no PPR, assim como outrora no PDS, as recomendações do líder não obrigam o voto de cada deputado, que é livre para se conduzir como preferir, assim como no PFL, cuja bancada

*praticamente nunca fecha a questão dizendo "essa questão é fechada". O partido procura ter um respeito muito grande à liberdade de posicionamento dos seus integrantes, porque nessa malha partidária atual existem correntes de pensamento com algumas nuances, com algumas diferenças dentro de todos os partidos... O PFL não poderia fugir à regra. A norma é o convívio ameno, um convívio fraterno de opiniões que nem sempre são acordes<sup>48</sup>.*

(48) Coordenador da Assessoria da Liderança do PFL.

## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

Esse modo de operar *intra corpore*s não se altera quando se trata da bancada de um partido com apenas catorze deputados, como é o caso do Partido Liberal, agremiação à direita na aquarela partidária, cujo funcionamento corresponde à impressão de que

*é uma bancada harmônica, não tem ressentimentos, [debates] muito polêmicos. As coisas correm normalmente, e quando há três, quatro, cinco opiniões diferentes, o próprio líder mesmo deixa em aberto, não vai fazer muita questão. Não é um partido muito radical, é um partido liberal, [...] nós respeitamos a opinião de cada um*<sup>49</sup>.

(49) Coordenador da Assessoria da Liderança do PL.

Das seis maiores bancadas, a do PDT é a que dispõe de menos instrumentos para coordenar a ação dos deputados. Como não publica nenhuma planilha, ao contrário do PFL<sup>50</sup>, e nenhum boletim diário como o do PT, o PDT instituiu um almoço semanal de trabalho entre os vice-líderes, ocasião em que se acerta o dia-a-dia da bancada e se comunica o resultado aos demais deputados. A planilha de voto do PFL é semelhante à do PPR, sendo publicada todas as 3<sup>as</sup>, 4<sup>as</sup> e 5<sup>as</sup> feiras. O boletim do PT é diário e se ocupa não apenas dos projetos da ordem do dia, mas também traz a agenda dos deputados, as atividades públicas fora do parlamento, faz denúncias, dá informações sobre o partido e reproduz notícias selecionadas nos principais jornais do país. O boletim do PT funciona como um jornal da bancada, iniciativa que não prosperou quando tentada no PFL. O *Jornal da Bancada*, que a liderança do PFL publicava três vezes por semana, trazia um artigo do líder, notícias parlamentares e partidárias, a agenda das comissões e alguns discursos de parlamentares. Como era uma iniciativa muito dependente da figura do líder — que *pagava*, os custos do jornal com recursos pessoais —, não resistiu à troca do deputado Ricardo Fiuza pelo deputado Luiz Eduardo Magalhães, que resolveu abolir a publicação<sup>51</sup>, ainda que mantendo a elaboração de um resumo da imprensa diária.

(50) Partidos menores, como o PL e o PTB, também passaram a editar suas planilhas com recomendação de voto, em modelos parecidos com as mais antigas.

A ocorrência de reuniões de bancada, bem como a frequência do seu caráter deliberativo, não depende do tamanho da representação alcançada pelos partidos na Câmara. Muitos entrevistados, pertencentes aos mais diferentes partidos, tendem a interpretar os fatos segundo esse critério do tamanho, apresentando, curiosamente, explicações de sentido reciprocamente inverso. Assim, membros de uma bancada pequena que não tem nas reuniões um recurso privilegiado de coordenação explicam a preferência com base na idéia de que o contato individual é rápido e eficaz, prática que imaginam impossível em uma bancada de grande porte, que, então, exigiria a periodicidade de reuniões. Inversamente, membros de representações numerosas que não apreciam reuniões explicam o fato pela diversidade interna da bancada, potencialmente dada a conflitos, atribuindo ao líder uma mediação precisamente na base da conversa individual, no contato com os vice-líderes etc., imaginando que nos pequenos partidos as reuniões

(51) Havia descontentamento na bancada, onde se entendia que o líder fazia promoção pessoal com o jornal. Uma publicação de mesmo perfil também desapareceu do PL, por razões semelhantes.

são mais numerosas porque ali os acertos dariam menos ocasião a divergências.

Na verdade, os partidos mais ideológicos situados à esquerda, como o PT, o PC do B, o PSB e o PDT, fazem mais reuniões deliberativas porque neles a formação de preferências passa pela mediação coletiva das concepções ideológico-programáticas, ainda que ela possa apresentar acentos ritualísticos neste ou naquele partido. Em outras palavras, a ideologia que informa a política do partido é a moeda de conversão dos poderes que a Câmara concede ao líder da bancada, por mais que ele possa reproduzir as relações de troca e reciprocidade encontráveis em qualquer agremiação desse tipo. A moeda aqui são idéias e, para dirimir as diferenças, exige-se a concertação aberta, que passa pela defesa oral e coletiva dos pontos de vista, canal para a distribuição do poder. Nos partidos mais à direita, a formação das preferências, que diz respeito aos recursos de promoção política que cada deputado julgue que vá desfrutar, passa menos por questões programáticas, sobre as quais há como que um desinteressado consenso silencioso, e mais pela individualmente informada distribuição de recursos que o líder opera. A moeda aqui pode ser tão volátil quanto as idéias, mas entra em circulação num jogo miúdo, cujas regras só podem ser conhecidas quando se pesponta o resultado da distribuição em cada rodada. Não há um fórum coletivo onde esta distribuição seja chancelada; ela é sempre algo da órbita "solitária" do líder, ainda que seu manejo não se faça sem reciprocidade. Por isso mesmo, um tarimbado deputado do PPR imagina poder descrever essa variação de estados de coisas como decorrente de idiosincrasias dos líderes:

*a coordenação da bancada varia muito em função do líder. Também os líderes variam muito no grau de paciência que têm para a consulta à bancada. Não há reuniões regulares de bancadas, as reuniões são episódicas, provocadas pela importância do tema; quando se sente o tema particularmente controverso há então reuniões de bancadas, mas pouco coordenadas, com comparecimento relativamente escasso*<sup>52</sup>.

(52) Deputado Roberto Campos (PPR-RJ).

Por mais que em ambos os casos se trate de exercer *interesses*, a diferença de métodos tem uma consequência importante para o processo legislativo: nas bancadas onde o ritual coletivo é privilegiado, os deputados têm mais compromisso com a ordem do dia e um acompanhamento mais abrangente do cotidiano do Poder Legislativo enquanto tal, pois posicionar-se em reuniões exige conhecer a pauta em discussão. Os líderes destas bancadas têm muito menos autonomia do que os líderes de bancadas que não sofrem as pressões de uma reunião que costura vínculos compartilhados coletivamente:

## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

*o que a gente nota é que a liderança é um entra e sai de pessoas conversando, se posicionando e acaba o líder ficando com um poder bastante grande porque é ele quem faz essa articulação, as pessoas vêm e vão a ele. Não existe um trabalho conjunto, mas sim o líder fazendo esses contatos individualmente*<sup>53</sup>.

(53) Deputado Fetter Júnior (PPR-RS).

O fato de as reuniões de bancadas não estarem previstas no arcabouço geral do andamento legislativo certamente contribui para essa situação, pois é comum reuniões serem desmarcadas em função de colisão com o horário de algum evento oficial. Embora não seja o caso de acreditar que a obrigatoriedade regimental de reuniões pudesse alterar o sentido geral da delegação presente nas relações de certas bancadas com seus líderes, é de supor que um rearranjo na disposição da ordem do dia — que previsse um horário mensal (em dia nobre) livre para reuniões —, leve, a longo prazo, ao aumento da formação agregada das preferências e à diminuição da força de argumentos com base na idéia de que

*a grande maioria das questões são questões de consciência. Os deputados não devem ser compelidos a violentar os seus princípios, os seus critérios; eles devem ser aconselhados ou receber sugestões*<sup>54</sup>.

(54) Coordenador da Assessoria da Liderança do PFL.

### V. O Colégio de Líderes

A definição regimental do Colégio de Líderes na Câmara Federal brasileira não difere muito da que se pode encontrar nos regimentos das Câmaras Baixas de grande parte das democracias ocidentais<sup>55</sup>, tendo neles se inspirado<sup>56</sup>. Entretanto, dado que as bancadas partidárias, ou dos blocos, não constituem, entre nós, como se viu até aqui, uma instância efetiva de agregação coletiva da ação legislativa, a adoção do Colégio que reúne os líderes destas bancadas não estabelece senão uma semelhança formal com os parlamentos daquelas democracias. Nos países em que nosso regimento foi inspirado, os partidos políticos conhecem patamares superiores de efetividade institucional, estruturação que, em larga medida, se transfere para as bancadas de representantes e para a dinâmica parlamentar. Tanto é assim que em nenhuma das democracias consolidadas é necessário prever regimentalmente o funcionamento ordinário das bancadas para que seus parlamentos tenham nelas um centro de amarração do seu cotidiano.

(55) V. Boletín de Legislación Extranjera, n.º 54-57, marzo-junio, 1986, Cortes Generales, Secretaría General del Congreso de los Diputados. Madrid. España.

(56) A comissão que elaborou o RI da Câmara consultou os RIs dos seguintes países: Espanha, Itália, França, Alemanha e EUA.

Como vimos na Introdução, nosso colégio de líderes é oriundo da experiência constituinte e surgiu como solução para superar o "empate", permitindo terminar a nova constituição no prazo estabelecido:

*a obsessão era encerrar. E tinha que criar mecanismos que acelerassem os processos decisórios. E o único mecanismo possível foi exatamente o chamado colégio de líderes, que era uma trabalhadora imensa no sentido de fazer os acordos, os entendimentos, as regras procedimentais*<sup>57</sup>.

(57) Deputado Nelson Jobim, no Cebrap.

Como a experiência pré-Constituinte fora a do voto de liderança<sup>58</sup>, que permitia ao líder "representar" uma bancada de indivíduos *ausentes* do plenário e, no geral, desinteressados da ordem legislativa enquanto tal (imantados que estavam pela distribuição de recursos proporcionada pelo Executivo), não havia tradição de coordenação para uma situação em que os parlamentares estavam *presentes*, ávidos por *escrever a*, nova Constituição e livres da obediência parlamentar imposta no período autoritário. Assim, nosso Colégio de Líderes não nasce como expressão de uma prática agregadora proporcionada autonomamente pelos partidos e pelas bancadas partidárias, mas da ausência dela. Com ele se pretendeu improvisar uma instância de representação interna que a azáfama participante do constituinte não proporcionava, até porque refletia a labilidade da representação externa.

(58) Um artigo do Regimento Interno da Câmara que vigorou de 1972 até 1986 estabelecia que: "Art. 176. Pelo processo simbólico, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos. A manifestação dos líderes representará o voto dos seus liderados, permitida a declaração de voto."

Promulgada a nova Constituição, reelaborou-se o Regimento Interno da Câmara, adaptando-o à letra constitucional. A circunstância de que ainda haviam sobrado dois anos de legislatura na Câmara depois do período constituinte (estava-se em 1988 e as eleições de deputados seriam em 1990) ensejou que se transferisse para o funcionamento ordinário da Casa as reuniões de líderes arranjadas para o trabalho constitucional. Assim, o Colégio de Líderes foi definido nos seguintes termos:

*Art. 20. Os líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.*

*§ 1º Os Líderes de Partido que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.*

*§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada*<sup>59</sup>.

(59) Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 1990.

Depois da efervescente atividade constituinte, a Câmara voltou à sua rotina, reatualizando uma cultura de baixa participação e alta concentração de poderes. Foi nessa cultura que se encarapitou a novidade do colégio de líderes, que, por isso mesmo, inovou muito pouco: veremos que não houve mudança substantiva relevante quando se tem em mente a prática anterior,

isto é, o voto de liderança<sup>60</sup>, principalmente levando em conta que a nova instância foi pensada para funcionar articulada com a presidência da Mesa.

#### A. Relações com a Mesa

Embora seja a Mesa a Comissão Diretora da Câmara, é o presidente que concentra realmente o poder, tendo que dividi-lo com o Colégio de Líderes nas definições sobre o conteúdo e o fluxo da agenda. Além do presidente, a Mesa conta com dois vice-presidentes e quatro secretários, cargos que entram na cesta de composições que a cada dois anos acompanha a renovação. Os integrantes destes cargos, entretanto, reconhecem, como no relato de um deles reproduzido abaixo, que pouco participam das decisões:

*as deliberações, por exemplo, para as prioridades essenciais não passam por uma discussão detalhada. Nós praticamente só temos conhecimento de fatos quando já estão bastante avançados. Algumas vezes, se não houver um pouco de resistência, a participação do membro da Mesa é quase homologatória*<sup>61</sup>.

Parte da explicação para isso está no fato de que a Mesa é eleita segundo negociações em que se loteiam os cargos e as suplências entre as bancadas, processo em que os líderes têm um papel central, pelas razões que já vimos. Esse método torna os membros da mesa, salvo o presidente, que possui prerrogativas regimentais, ocupantes honorários dos cargos, que são vividos como prêmios recebidos através do empenho dos líderes. A aliança entre o presidente e o Colégio de Líderes aparece na definição da ordem do dia, na regulamentação do funcionamento das comissões, na criação das comissões especiais e na solução dos problemas que contrapõem a massa de deputados aos coordenadores destas instâncias intermediárias. Por isso mesmo, essa aliança é vivida pela maioria como

*uma luta brutal entre, digamos, a elite, que circula entre a Mesa e as lideranças partidárias, e o plenário. Porque esse conjunto Mesa-lideranças é o conjunto que controla o Poder Legislativo brasileiro. Quem não participa da intimidade desses subconjuntos e que esteja na periferia ou na marginalidade desses subconjuntos é considerado, por aquele conjunto, como um número a ser computado quando da verificação do quórum, e não como alguém que possa participar conscientemente da produção da norma*<sup>62</sup>.

(60) Em 1985 o então procurador geral da República dr. José Paulo Sepúlveda Pertence assinalou que o voto de liderança "faz, dos líderes, mandatários dos seus liderados, independentemente ou mesmo contra a vontade deles. Tanto que nem a presença de deputado na sessão e a sua manifestação contrária ao voto do líder impedirão que este tenha o peso do número total da bancada partidária". Citado no Relatório mencionado na nota 84.

(61) Deputado Waldir Pires (PDT-BA).

(62) Deputado Nelson Jobim.

Esse nicho de poder de exclusão se forma a partir de uma complexa trama de funções e prerrogativas que os líderes recebem dos próprios liderados.

*B. Funções e prerrogativas: o poder do líder*

O poder que o líder de cada bancada detém é dado segundo um *script* pautado, de um lado, pelo perfil da atuação dos seus liderados e, de outro, pelas prerrogativas regimentais conferidas ao detentor do posto. Vimos acima que aquele perfil é marcado pelo personalismo, fato vivido com desencanto por quem almeja um parlamento que funcione como um fórum ativo para a solução coletiva dos problemas nacionais:

*muitos parlamentares, acho que a grande maioria, não estão aqui muito interessados no processo legislativo, eles vêm para cá com um objetivo determinado. Acham que, com um mandato de deputado, eles têm mais condições de acompanhar os projetos nos ministérios, ser intermediários dos prefeitos nos ministérios. Eles não se preocupam com a discussão dos projetos, a não ser aqueles projetos que atendam aos seus interesses diretos*<sup>63</sup>.

(63) Deputado Sigmaringa Seixas (PSDB-DF).

Nessa intermediação de representações cruzadas, na qual diferentes esferas de poder (Executivo) se entrelaçam com o Legislativo, os líderes desempenham um papel central. Combinada com a frágil organicidade da base parlamentar dos governos pós-autoritários, a projeção em âmbito federal das equações políticas regionais, das quais são oriundos os ministros de Estado, exige uma articulação permanente entre estes e os deputados. Para isso se requisita o líder. Embora não esteja previsto no regimento, ele é instado a promover o contato de ministros e governadores com os deputados. Além disso, o líder é procurado pelos prefeitos do seu partido e, principalmente, do seu estado, que buscam na liderança um monitor para facilitar seu trânsito na labiríntica burocracia de Brasília:

*o deputado fica muito mais forte junto à bancada dele para resolver os problemas do estado quando ele é líder. Por exemplo, São Paulo: os prefeitos fazem verdadeiras romarias aqui, em busca do líder, que é o veículo para levá-los a um ministro, para levá-los ao presidente...*<sup>64</sup>

(64) Chefe de Gabinete da Liderança do PTB.

O desempenho do líder como deputado é julgado também pelo sucesso que obtenha nessa costura, que, por isso mesmo, toma grande parte

do seu tempo, levando-o a deixar aos vice-líderes o papel de seguir o dia-a-dia legislativo dos projetos. Da atenção dispensada aos prefeitos pode depender o apoio na futura campanha por um novo mandato; do zelo em promover as articulações clientelistas<sup>65</sup> dos outros membros da bancada pode sair uma recondução ao posto de líder, cujo ocupante

*discute por antecipação com o Executivo ou com o Judiciário questões que ao deputado, que não é líder, muitas vezes ele não tem acesso para esse tipo de diálogo, às vezes ele tem interesse até em emendar [uma proposta do Executivo], mas ele fica sem saber se aquela opinião dele vai ter uma repercussão junto ao Poder Executivo ou não*<sup>66</sup>.

Ao lado destas funções de intermediação com o âmbito externo, as prerrogativas do líder no tocante às comissões internas constituem um importante recurso de poder: a ele cabe distribuir os deputados pelas comissões permanentes e, principalmente, indicar os seus presidentes. Além disso, diz respeito ao domínio dos líderes criar as comissões especiais, designando seus presidentes e relatores. Escolhidas pelo líder numa ordem que resulta do tamanho das bancadas, cabendo a primeira escolha à maior delas e as demais segundo a variação percentual que se impuser, as presidências das comissões permanentes são cobiçadas porque têm poderes, no que tange ao âmbito da comissão, análogos àqueles que o presidente da Mesa exerce sobre a Câmara como conjunto. Além disso, as comissões ganharam importância em função das audiências públicas, recurso de que podem lançar mão seus presidentes para ampliar, com depoimentos de agentes da sociedade civil, a discussão de matéria controversa ou que envolva minudências técnicas. Por sua própria natureza, essas audiências aumentam a visibilidade da comissão e do seu presidente. Como um projeto não chega a ter andamento, nem alcança aprovação em rito terminativo, sem a anuência do presidente, é em torno dele que se desenvolve a ação dos gestores de interesse do capital privado, dos assessores do Executivo, dos dirigentes sindicais e dos representantes de outros grupos de pressão.

Não é por outra razão que nos maiores partidos a designação dos presidentes raramente se faz amarrada a juízos de adequabilidade funcional, como agradaria a alguns deputados apaixonados pela racionalidade técnica, que gostariam de ver na presidência da comissão de Minas e Energia um engenheiro, um professor na de Educação e assim por diante. Como não poderia deixar de ser, a escolha dos presidentes de comissões é parte dos

*pactos políticos para a constituição da liderança. Ou seja, há possibilidade de ser escolhido um deputado para ser o presidente de uma comissão não porque tenha compatibilidade com ela, mas sim porque ele é uma peça política no processo de escolha do líder*<sup>67</sup>.

(65) No PTB, por exemplo, as reclamações dos deputados a respeito das dificuldades que encontravam para fazer contatos com o ministro do partido levaram a que este estipulasse um horário semanal para recebê-los.

(66) Chefe de gabinete da liderança do PPR

(67) Deputado Nelson Jobim, no Cebrap.

O exercício destes poderes é, para os líderes destes partidos, além de uma franquia, uma dificuldade tremenda, pois "há aqueles que têm interesses específicos em certas áreas, [fazendo da] escolha de um relator ou de um presidente de comissão uma coisa não muito pacífica"<sup>68</sup>. A ausência dos constrangimentos próprios de uma vida partidária efetiva, que por si mesma soldasse laços políticos dos deputados entre si e destes com o partido, sobrecarrega o teatro de operações do líder, pois da sua atuação pode resultar — e, não raro, é o que se dá — que os preteridos deixem o partido, sendo comum que rompam com a liderança, "lá não pondo mais os pés". Na distribuição dos deputados pelas comissões os atritos são de menor monta, mas, ainda assim, nas três maiores bancadas há sempre um contingente de insatisfeitos. No PMDB as preferências por comissão são aferidas com base em um questionário impresso, tal como vimos para as votações, e costuma haver, assim como no PFL e no PPR, mais pretendentes do que vagas, notadamente na comissão que aprecia e emenda a proposta de Orçamento enviada pelo Executivo. As decisões, nesses casos, são sempre do líder. No PT, a designação da eventual presidência de alguma das comissões, bem como a própria distribuição dos deputados por elas, é feita pelo voto de toda a bancada, segundo o critério de afinidade entre as qualificações dos pretendentes e o tipo de comissão. Nos outros partidos, onde o tamanho da bancada também não enseja problemas, a distribuição é feita pacificamente pelo líder, que em geral compatibiliza as preferências individuais e a afinidade mencionada.

(68) Senador José Fogaça (PMDB-RS) em depoimento a Regina Ribeiro Devescovi.

Não são menores os poderes do líder para remanejar deputados das comissões, pois se dele saem as indicações, a ele o regimento confere a capacidade para efetivar remoções. Embora não seja um recurso empregado amiúde, a remoção tem aparecido principalmente nas comissões especiais, justamente em razão das circunstâncias que passaram a balizar a criação delas. Prevista como uma janela para situações em que determinada matéria legislativa não caiba em nenhuma das comissões permanentes ou cuja complexidade exija que mais de três comissões a apreciem no mérito, a comissão especial foi banalizada na forma de instrumento da ânsia pela notoriedade que a interpretação interessada da designação "especial" sugere.

O pouco critério por vezes presente na criação dessas comissões leva a discutíveis deslocamentos de temas, quando se tem em mente o leque de opções oferecido pelas comissões permanentes. Como as comissões especiais são geralmente criadas para ajuizar projetos de lei sabidamente polêmicos, mobilizadores dos interesses organizados que pululam pelos corredores da Câmara e que, por isso mesmo, sempre rendem alguma *mídia*, a escolha de seus presidentes e, sobretudo, dos relatores, dá motivo a muita porfia. Diferentemente das permanentes, onde os relatores são designados, pelo presidente, para cada projeto a ser apreciado e a intermediação do líder nem sempre se faz necessária, nas especiais a escolha do relator vem embrulhada pela negociação em torno do nome do presidente, postos em geral repartidos entre as duas maiores bancadas na Câmara.

A distribuição dos deputados para compor uma comissão especial também tem peculiaridades: como muitos estão cientes, de antemão, da magnitude do que está em jogo na matéria a ser tratada na comissão, mesmo nos partidos menores o líder se expõe a desgastes no uso de suas prerrogativas, pois é frequente que o número de pretendentes supere o de vagas. Os custos de uma decisão, entretanto, são calculados em função dos resultados que se espera dos trabalhos da comissão, que, por isso mesmo, é objeto de acompanhamento permanente. Esse conjunto de condicionamentos explica a maior ocorrência, nas comissões especiais, de remoções de deputados cujo desempenho é julgado pelo líder discrepante dos "interesses do partido", leia-se, dos interesses que haviam justificado os custos da indicação. O fato de o deputado, uma vez escolhido, por vezes mudar a orientação de sua conduta explica-se, claro, também pelo *tipo* de comissão, cuja natureza atrai toda sorte de pressões especiais. Como não conta com o acolhimento, e/ou como não está submetido aos vínculos de uma autêntica experiência partidária, o deputado não encontra forças ou motivos para oferecer resistência a estas pressões. Para coroar a perversa alimentação circular do sistema, um parlamentar acuado pelo líder pode, calçado no regimento, fugir ao alcance da censura e conservar a vaga na comissão simplesmente deixando o partido em data anterior ao documento de remoção. Será recebido em festa na bancada para onde transfere o espólio, fazendo da fraqueza crônica do sistema a sua força episódica. O arranjo todo só poderia ser mais deletério para a ordem legislativa se o líder da bancada premiada ficasse proibido de desconfiar da conduta futura do novo hóspede.

Ao lado tanto do desembaraço no exercício das mencionadas funções de mediação externa, quanto do uso acomodatório das prerrogativas regimentais discutidas para o âmbito interno, o desempenho do líder é avaliado também segundo a disposição demonstrada para resolver problemas atinentes à esfera dos mais variados interesses específicos dos liderados:

*ele tem que resolver também os problemas do dia-a-dia do deputado, problemas assim de ordem administrativa. Isso é indispensável: ou ele designa o vice-líder para fazer isso, se tiver aceitação dos demais, ou ele próprio tem que fazê-lo. É um trabalho chato, rigorosamente nem deveria ser trabalho do líder, mas infelizmente a nossa cultura é essa, e ele tem que atender a essas coisas*<sup>69</sup>.

(69) Sigmaringa Seixas (PSDB-DF).

Na verdade não se está diante de algo muito simples, pois trata-se de lidar com a poderosa administração da Câmara, senhora dos computadores, das salas, das mesas, dos telefones, dos funcionários, dos apartamentos, dos adiantamentos salariais e de tudo mais quanto, parece, tornou-se indispensável ao exercício cabal da representação. Além desses deveres, o líder é requisitado para ajudar na permuta de vagas nas comissões, quando um companheiro de bancada, que é sempre

*muito suscetível... quer participar de uma comissão e não pode, aí ele fica magoado, [...] ele quer ser relator de um projeto, ou outro, você tem que negociar isto com as outras lideranças [...] e o líder tem que ter um pouco de jeito também para tratar dessas coisas, ele não pode ficar insensível, senão ele começa a criar problemas, a ter problemas na relação com a bancada*<sup>70</sup>.

(70) Sigmariga Seixas.

Estas trocas de vagas em comissões são frequentes e no último período registraram-se permutas em cerca de 8% do total de vagas existentes, ou seja, em 43 das vagas de titular os ocupantes não pertencem à bancada que detinha o direito original de indicação. As mudanças se verificam entre deputados das bancadas mais díspares, sendo normal o PFL trocar com o PT e o PCdoB barganhar exitosamente com o PL, exemplos das injunções institucionais do convívio parlamentar.

### *C. Representação distorcida: líderes ou notáveis interessados?*

Como o regimento dispõe que as bancadas partidárias terão direito a designar um líder "quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara"<sup>71</sup>, o Colégio de Líderes tem catorze membros com poder de voto<sup>72</sup>, conjunto ao qual a maioria dos parlamentares acaba *alienando*, na prática, um poder de representação que lhes é próprio. Recuperemos os estágios dessa delegação:

(71) Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 9º.

(72) Têm ainda direito a assento com poder de voz os líderes das bancadas que integrem bloco parlamentares.

1. a ausência efetiva de partidos (que não oferecem o contrapeso necessário ao direito individual de iniciativa parlamentar) combinada com a herança deixada na Câmara pelo regime militar impelem cada deputado a uma diligência segmentada em prol da realização dos seus interesses, atomização que engendra o discutido descaso pelo conteúdo geral dos temas em pauta no âmbito do Legislativo. A isso, e por isso, se acrescentam:

2. a quase inexistência de uma prática coletiva de bancadas partidárias no andamento do Legislativo (ainda que delineiem-se dois campos ideológicos gerais) e

3. que o poder de cada líder sobre os membros da sua bancada e, principalmente, sobre o processo legislativo geral, não deriva dos compromissos e vínculos tecidos coletivamente na malha de uma vida partidária real, mas tem origem na trama *intra muros* das funções legadas pelo executivismo do período autoritário com as prerrogativas regimentais. Essa convergência confere à maioria dos líderes um nível de autonomia que se apóia na segmentação da própria bancada.

O Colégio de Líderes é o estuário para onde convergem esses fluxos de poder que resultam da delegação alienada à maioria dos líderes. Ali eles garantem que — a despeito da inviabilidade de que todos se interessem pelo andamento de cada projeto — os deputados não deixem o rito de

## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

"votar", sustentando o fluxo de decisões. A razão mais óbvia para a existência desse Colégio é a impossibilidade de a dinâmica legislativa se dar sem uma organização prévia que disponha temas e projetos. Aos líderes cabe definir a ordem do dia, que é prevista numa pauta aprovada por eles com antecedência variável e sempre sujeita, como já veremos, a mudanças de última hora ("urgência") que desorientariam a maioria desavisada dos deputados se eles estivessem em busca de orientação.

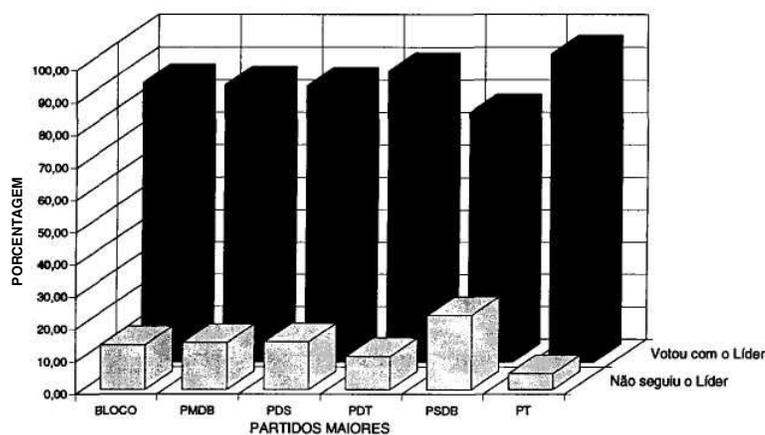
A contraface dessa autonomia da cúpula aparece em Plenário, onde em geral se pode observar o que foi descrito por vários depoentes em termos coincidentes com os seguintes:

*quando se consegue um acordo [no colégio] o plenário está impaciente e cansado. O acordo é anunciado, recebe vivas, vota-se simbolicamente e todo mundo vai embora, em muitos casos sem saber o que foi votado. É muito comum o deputado entrar no plenário e perguntar o que está sendo votado. E aí vem a segunda pergunta: nós estamos votando sim ou não? Essa é a realidade*<sup>73</sup> (grifos meus)

(73) Deputado Miro Teixeira.

Não fosse a estrutura dessa alienação delegativa seria de supor grande a descontinuidade entre o voto dos líderes e o voto dos liderados. Explorados de outra maneira, os dados das votações nominais mencionadas permitem construir o gráfico abaixo:

**GRÁFICO 7**  
**VOTOS DE DEPUTADOS SEGUNDO VOTO DO LÍDER**  
Votações nominais (janeiro 1991-abril 1993)



Fonte: *Diário do Congresso Nacional*.

A partir do que já foi dito sobre a construção da autoridade dos líderes junto às suas bancadas e sobre a atomização da prática legislativa, a notável correspondência encontrada entre o voto dos líderes e os votos dos liderados permite constatar que o nós grifado na citação acima é o líder, que, na grande maioria dos casos, *recebe na coleção dos votos dos membros da bancada não a realização formal de uma substantiva concordância coletiva, mas a recíproca pelo êxito e/ou pela consideração com que conduziu os interesses de cada um dos seus pares*. Não é de surpreender, portanto, que justamente o líder com o índice de correspondência menos expressivo seja o único sobre o qual ouvimos não uma queixa substantiva<sup>74</sup>, mas um juízo sobre sua habilidade:

*por não ter tempo e nem paciência para resolver essas questões [da órbita individual dos mandatos], tem sempre reações contra ele. Não porque ele [o líder] seja incompetente, pelo contrário, mas é o descaso com que ele trata a bancada. Ele não tem nenhuma preocupação em resolver problemas do dia-a-dia dos deputados. Eu não me importo com isso, outros também não se importam, mas o grosso da bancada se importa. [...] Isso cria uma dificuldade de relação entre ele e a bancada.*

A disposição inercial para aceitar a condução do líder explica por que a imensa maioria dos projetos que se tornam leis são aprovados segundo o rito simbólico<sup>75</sup>, sendo que boa parte destes<sup>76</sup> chegam à pauta pelo regime da "urgência" ou da "urgência urgentíssima"<sup>77</sup>. Concebidos para casos especiais, esses procedimentos, que atropelam ou mesmo dispensam até o trabalho das comissões, tornaram-se comuns na Câmara. Ao lado do voto simbólico, além de reservarem para um circuito de participação restrita as decisões realmente importantes, eles constituem uma forma a mais de barganha entre o líder e seus liderados. No primeiro caso, os dados da *tabela 2* deixam claro a magnitude da centralização. No caso da barganha, é comum que parlamentares interessados em certo projeto insistam com o líder para que negocie com os outros líderes a sua inclusão na pauta da semana pela aprovação de um pedido de urgência em seu benefício:

*como que [uma] matéria entra na pauta? Ela entra mediante concordância dos líderes. Os líderes têm reunião todas as 3<sup>as</sup> e 4<sup>as</sup> feiras — reunião com o presidente para estudar a pauta da semana. Se um determinado elemento da bancada quer ver incluído um projeto de interesse dele na pauta da semana, o líder pega o pleito do deputado da bancada, assina e colhe a assinatura também de outros líderes, na reunião de líderes, para inclusão de um regime de urgência ou urgência urgentíssima<sup>78</sup>.*

(74) O autor do comentário a seguir é um deputado contemplado pelo líder com a função de vice-líder.

(75) Segundo o Art. 185 do RI "Pelo processo simbólico, que se utilizará na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos."

(76) Desde 1989, 27% dos projetos que se transformaram em leis pelo voto simbólico tramitaram via urgência ou urgência urgentíssima.

(77) A urgência é um ritual sumário, no qual se dispensa o interstício de duas sessões que medeiam a distribuição dos pareceres das comissões e a votação em plenário. A urgência urgentíssima dispensa até mesmo a distribuição dos pareceres das comissões, permitindo que uma matéria seja apresentada e votada em uma mesma sessão, ainda que não prevista anteriormente para a ordem do dia. No âmbito legislativo, ambas são decididas, na prática, por acertos entre a mesa e o colégio de líderes.

(78) Chefe de gabinete da Liderança do PPR.

## DINÂMICA INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO

De fato, se considerarmos apenas os projetos de lei oriundos da Câmara que foram transformados em norma jurídica, nota-se que 96,7% deles saíram da iniciativa individual, sendo que destes, 51,7% tramitaram via urgência ou urgência urgentíssima. Como se vê na *tabela 3*, ali onde o Colégio de Líderes acolhe a iniciativa do Legislativo, se faz um uso dos dispositivos excepcionais maior do que aquele que se concede à Presidência da República<sup>79</sup>. Embora devam ser aprovados em plenário, esses pedidos de rito sumário têm aceitação praticamente garantida porque podem ser propostos, respectivamente, pelos líderes que representem pelo menos um terço dos deputados ou por aqueles que representem a maioria absoluta deles. Dada essa imensa concentração de poderes na reunião de líderes e a desenvoltura com que eles podem manejar a concordância tácita dos seus liderados, o Colégio tornou-se um verdadeiro microclima onde se ambientam os chefes de bancada que contam com mais de quatro seguidores e onde a previsão regimental de que o voto seja ponderado segundo o tamanho das bancadas jamais é utilizada. Os líderes estabeleceram entre si certos laços que, em grande parte dos casos, são mais fortes do que aqueles que mantêm com os liderados. Como todos têm direito a voz nas reuniões do Colégio, e como a prática é a busca do consenso, os líderes das menores bancadas, mais numerosos, possuem um grande poder de influência e pressão. Assim, praticamente

*dá-se a qualquer dos líderes a mesma significação, a prática tem sido essa. Há contínuo bloqueio, sabotagem e, aí, existem tentativas de conciliação. As tentativas de conciliação reduzem o projeto ao mínimo denominador comum, e o mínimo denominador comum é algo perigosamente próximo do "status quo"*<sup>80</sup>.

Boa parte desse poder de pressão das menores bancadas vem não só do multipartidarismo, mas principalmente do fato de que os líderes das maiores bancadas não têm certeza de poderem contar com os votos de seus liderados. A dificuldade de arregimentação ativa que a votação nominal de procedimentos rotineiros traria é explorada pelos líderes das bancadas menores, que por vezes arrancam concessões que seriam desconsideradas se os líderes das bancadas mais numerosas pudessem ter certeza do concurso dos seus liderados. O caráter negociado dessas decisões, em que ninguém pode levar até o fim a disposição de decidir que porventura tenha, fica explícito na forma como o líder de um minúsculo partido de esquerda descreve a correlação de forças no âmbito do Colégio:

*Como é um colégio suprapartidário, onde há um equilíbrio de forças, você vai ter as prioridades do governo, as prioridades da oposição, as prioridades dos partidos conservadores, as prioridades dos partidos progressistas e isso, então, vai para o Plenário*<sup>81</sup>.

(79) Estes dados, combinados com as informações contidas em II.B acima, mostram que para a Câmara aprovar seus próprios projetos não é obstáculo o número de proposições individuais apresentadas. Na verdade, o que interessa aos notáveis sempre chega ao plenário. Nas tabelas 2 e 3 o leitor poderá observar que as leis sancionadas oriundas do Legislativo, embora em número menor, recebem aprovação pelo voto simbólico em percentuais semelhantes aos da Presidência, e tramitação especial em percentuais superiores.

(80) Deputado Roberto Campos (PPR-RJ).

(81) Deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP).

Em suma, não aparecem na descrição as bancadas como tal, em sua expressão numérica real (se assim fosse, como seria possível falar em "equilíbrio de forças"?), mas uma divisão de forças polares artificialmente equitativas e abstratamente dispostas segundo referenciais que repõem o contexto geral que caracteriza a política brasileira desde o fim do regime autoritário: a inexistência de uma maioria apta a definir um caminho. De fato, como a maioria dos líderes não possui uma bancada efetiva, também não ocorre que possam fazer-se representantes delas no andamento diário do Legislativo. A capacidade de agregação de tais lideranças não rompe a segmentação, antes resulta dela, daí a funcionalidade do voto simbólico, que consiste em, por consenso ou com base em artifícios regimentais, ninguém questionar o fato de que as votações em geral se dão pela abulia da maioria dos presentes e com imenso número de ausentes.

Do ponto de vista procedimental, portanto, não têm razão certos deputados experientes que, tendo sido líderes no passado — quando havia menos partidos com representação na Câmara, e eles estavam, como hoje, em partidos muito diferentes — têm em comum a opinião de que as dificuldades para um processo legislativo ágil devem-se a esse grande número de líderes, que fariam do Colégio não um fórum de decisões, mas uma "escola de líderes"<sup>82</sup>. Dão como exemplo o fato de que naqueles tempos idos os líderes, por serem poucos, conversavam e decidiam tudo "até pelo telefone, mas hoje, com essa imensa quantidade de partidos, isso é impossível"<sup>83</sup>. Ora, a julgar pelas práticas que podemos observar, os líderes são, hoje, tão independentes como antes. O autonomia no Colégio é praticamente a mesma dos papos pelo telefone no passado: os líderes formam uma confraria onde o consenso é a meta. A única coisa de que foram *formalmente* desprovidos é do voto de liderança, coisa que não chega a constituir uma restrição para a presteza das decisões, como se vê nas tabelas 2 e 3.

(82) Deputado José Lourenço (PPR-BA).

(83) Deputado Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG)

**TABELA 2**  
**LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS**  
Autores de projetos por tipo de votação (1989-1992)

Autores* \ Votação	Nominal	Simbólica	Terminativa	Total
Presidência	19 2,70% 86,40%	677 95,60% 89,60%	12 1,70% 54,50%	708 88,50%
Legislativo (coletivamente)	1 50,00% 4,50%	1 50,00% 0,10%	0 0 0	2 0,30%
Legislativo (individualmente)	2 2,20% 9,10%	78 86,70% 10,30%	10 11,10% 45,50%	90 11,30%
Total	22 2,80%	756 94,50%	22 2,80%	800 100,00%

(\*) Exceto Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas da União (TCU).

Fonte: Sinopse da Câmara / Prodasen.

**TABELA 3**  
**LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS**  
 Autores de projetos por solicitante de urgência (1989-1992)

Solicitantes Autores*	Executivo e Legislativo	Executivo	Legislativo		Não se aplica	Tramitação normal	Total
			Urgência Urgentíssima	Urgência			
Presidência	11	30	7	72	165	423	708
	1,60%	4,20%	1,00%	10,20%	23,30%	59,70%	88,50%
	100,00%	100,00%	50,00%	63,20%	100,00%	90,80%	
Legislativo (coletivamente)	0	0	1	0	0	1	2
	0	0	50,00%	0	0	50,00%	0,30%
	0	0	7,10%	0	0	0,20%	
Legislativo (individual- mente)	0	0	6	42	0	42	90
	0	0	6,70%	46,70%	0	46,70%	11,30%
	0	0	42,90%	36,80%	0	9,00%	
Total	11	30	14	114	165	466	800
	1,40%	3,80%	1,80%	14,30%	20,60%	58,30%	100%

(\*) Exceto Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas da União (TCU).

Fonte: Sinopse da Câmara/Prodasen

Se a existência do "voto de liderança determinou a formação de uma série de praxes parlamentares que, ao fim e ao cabo, submetiam o membro da bancada à decisão imperial do seu líder"<sup>84</sup>, as sensações desconfortadas que o Colégio desperta no manejo do voto simbólico (v. nota 36) não apontam para realidade muito diferente:

*eu acho que essa função do Colégio de líderes é razoável. O que não me parecia razoável era a votação de liderança, que acabou. Quer dizer, hoje, você tem uma votação simbólica... os líderes encaminham, mas a votação mesmo é feita pelo Plenário, não tem mais a votação de líderes. Quer dizer, essa modificação democratizou um pouco mais o processo, se bem que no fundo é tudo uma grande farsa, se você chegar à conclusão de que, na verdade, as pessoas não sabem exatamente no que estão votando<sup>85</sup> (grifo meu).*

(84) Cf. Relatório da Comissão Parlamentar Destinada a Oferecer à Mesa Estudos e Sugestões Objetivando o Aperfeiçoamento dos Trabalhos Administrativos e Legislativos da Câmara. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991.

(85) Deputado Sigmaringa Seixas (PSDB-DF).

Em razão da insatisfação que esse estado de coisas vem gerando entre os deputados — que deriva também, como já vimos, das dificuldades de os líderes contentarem seus liderados, que estão "voltando ao plenário" —, o Colégio foi alterando sua prática e passou a criar mais espaço para ouvir opiniões de relatores e presidentes de comissões. Ao discutir o encaminhamento de temas polêmicos, como a recente discussão sobre a lei de patentes — que esteve sujeita a pressões internacionais —, o Colégio franqueia o

direito de voz em suas reuniões para o relator do projeto, ou mesmo convoca assessores técnicos para darem suas sugestões. Mas estas iniciativas não alteram significativamente o fato de que há uma lógica concentradora de poder, através da qual

*os líderes e a mesa definem, não só o que vai ser votado, como o que vai ser aprovado. As lideranças, por sua vez, concentram no Colégio de Líderes o processo decisório real*<sup>86</sup>.

(86) Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS).

Não obstante seja uma inovação muito celebrada pelos deputados adeptos da coordenação participativa, o poder terminativo das comissões foi responsável por menos de 3% dos projetos transformados em norma jurídica pelo Legislativo no período 1989-92. O exercício não esporádico desta importante prerrogativa constitucional colidiria com a dinâmica real do poder na Casa, que se dá no Colégio de Líderes. Não é por outra razão que dos 85 projetos de lei transformados em norma jurídica que poderiam ter sido objeto do poder terminativo na Câmara (89-92), 63,5% acabaram tramitando via urgência e aprovados em votação simbólica. Mostrando os dados de um outro modo, a *tabela 2* permite notar que os projetos da Presidência têm participação superior aos dos outros proponentes na aprovação por rito terminativo.

Certamente não é o caso de pretender como solução para essa ordem complexa de problemas a extinção pura e simples do Colégio — tal como proposto no malogrado projeto da Comissão de Modernização —, como se fosse possível ao plenário, por si mesmo, arranjar a condução dos trabalhos legislativos. Se não couber aos líderes essa prerrogativa, caberá à Mesa ou a qualquer outro órgão de representação interna. Trata-se, na verdade, de criar mecanismos novos, que permitam uma agregação efetiva dos líderes como representantes das suas bancadas. Para isso, mesmo considerando que não se cria por volição parlamentar uma estrutura partidária extraparlamento, dificilmente poder-se-á desconsiderar a proposta de dar alguma amarração *intra muros* às bancadas partidárias. Segundo o deputado José Genoíno,

*muitos deputados criticam o Colégio de Líderes e criticam a Mesa porque atuam soltos, a bancada deles não se reúne. Eles não recebem a ordem do dia, não lêem nenhum dos avulsos e ficam no Plenário boiando. Se não tiver Colégio de Líderes e Mesa eles vão boiar mais ainda. Nós tínhamos que ter uma escala, quer dizer, teríamos a Mesa, o Colégio de Líderes e [...] o funcionamento obrigatório de bancadas. Temos que incluir o funcionamento de bancadas como um elemento do processo legislativo.*

Esses parlamentares soltos formam a grande maioria que não faz parte do circuito Mesa-Colégio-Liderança-Coordenação de Comissões. Entretanto, como eles dispõem de iniciativa parlamentar, adensam o volume da matéria em tramitação com todo tipo de projeto inócuo: dia da terra, dia do folclore, projetos de regulamentação constitucional que nada regulamentam, mas permitem que o autor figure na lista — tão ao gosto da *mídia* — dos que têm propostas para o país etc. Atuando o quanto dá ali onde restou algo que podem fazer sem tutela, os deputados não aceitam que se institua qualquer procedimento visando definir qual projeto de lei é, ou não é, prioritário, fundamental para o país. A proposta de uma Comissão de Triagem, que separaria o andamento dos projetos irrelevantes daqueles que fossem considerados indispensáveis, esbarrou na oposição da maioria, que foi embrulhada pela campanha de que os notáveis pretendiam sacramentar a existência de deputados de 1ª e de 2ª classes. De um certo ponto de vista essa maioria não deixava de ter razão, pois a Comissão de Triagem, além de tolher a iniciativa individual, daria roupagem formal à usurpação, então sem contrapartida, que o Colégio efetiva "propondo" rotineiramente o exercício simbólico do voto e/ou empregando amiúde os procedimentos da "urgência" e da "urgência urgentíssima", previstos para exceções.

Assim como não vingou a idéia de triagem dos projetos, nenhuma outra tentativa de estabelecer uma escala de mérito irá prosperar se pretender fazer a classificação *depois* que o deputado tiver apresentado seu projeto. Trata-se de rever o princípio individualista da iniciativa parlamentar, que hoje não encontra obstáculo algum: basta elaborar o documento inicial nos termos formais estabelecidos para que uma pretensão qualquer ganhe o curso das matérias em apreciação<sup>87</sup>. Uma possibilidade de solução seria regulamentar a bancada como filtro, criando um fórum para tolher politicamente a iniciativa parlamentar individual *antes* que uma idéia ganhe a forma de projeto de lei. Ainda que se pudesse reproduzir no novo esquema aspectos da prática atual, certamente o novo ritual, que implicaria necessariamente a liderança, daria oportunidade a mudanças que já motivavam boa parte dos parlamentares que vêm tentando dotar de maior coordenação, e custos menores, o fluxo das proposições legislativas.

(87) É comum os parlamentares recolherem assinaturas de apoio, coisa, aliás, fácil de obter porque quem negar hoje terá dificuldades para receber apoio amanhã, mas essa não é uma exigência regimental.

## VI. Conclusão

Chegamos à Conclusão deste ensaio no momento em que a sociedade brasileira assiste aos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI que investiga a corrupção na Comissão Mista do Orçamento. Esse escândalo ilustra à perfeição o hibridismo da Câmara, que consiste na permanência anacrônica de práticas antigas sob a vigência de regras novas. Por isso, vale a pena analisá-lo numa retrospectiva de amarração. Na Introdução falávamos que na vida interna da Câmara entram em conflito aspectos da tradição legada pelo autoritarismo, inovações institucionais saídas da Constituinte e

influxos externos oriundos do ordenamento legal que rege as eleições e a formação dos partidos. Ao longo do texto exploramos como estas lógicas implicam uma estruturação institucional onde se mesclam fragmentação e agregação. Pela primeira os deputados exercem o irrestrito direito de propor, pela segunda, e com apoio na primeira, os notáveis tomam as decisões, constituindo o anel da "delegação centralizadora". Consoante com a democracia e com os novos dispositivos institucionais que regem o parlamento, há tentativas de mudar esse estado de coisas, de que é exemplo a Comissão de Modernização, cujo malogro foi mencionado no final do item III.A e agora pode ser retomado em toda a sua significação. Com efeito, das alterações propostas pela comissão, duas eram centrais e não foram aceitas: a extinção pura e simples do Colégio de Líderes e a criação de uma comissão de Triagem. Curioso, entretanto, é o fato de que o mesmo plenário tenha rejeitado as duas propostas, que aparentemente apontavam em sentidos opostos: a primeira valorizava o papel do plenário, tirando poder dos notáveis; a segunda encurtava o alcance da ação individual, dando poder à Comissão de Triagem. Estas propostas foram derrotadas precisamente porque atingiam as duas pontas do problema: aos notáveis interessa o poder, não a racionalização do trabalho legislativo, aos deputados interessa a irrestrita liberdade de ação e proposição, não a tomada de decisões. A delegação de poder que a massa de deputados faz aos notáveis reflete o descompromisso com o fluxo legislativo e não uma disposição de parcimônia com o emprego das possibilidades individuais de adensá-lo. Por isso, as duas forças se "uniram" para derrotar as mudanças e permanecem juntas, por exemplo, na Comissão Mista do Orçamento.

O Congresso implementou a prerrogativa de emendar o Orçamento sem que tivessem sido revistas as práticas provenientes do circuito da intermediação com o Executivo, em torno do qual se concatenava a avidez atomizada dos deputados a serviço da concentração do poder nas mãos dos notáveis. A inovação prevista na Constituição foi colonizada pela ação desses intermediadores tradicionais, a quem se permitiu tornassem privilégio seu uma prerrogativa do Poder Legislativo. Duas entrevistas concedidas a esta pesquisa (muitos meses antes que se imaginasse instalar a CPI) já dispunham esse cenário em que o velho não morre e o novo ainda não tem forças para nascer. Na primeira, quando perguntado sobre as razões por que fora derrotado na eleição para líder do PMDB, o deputado Odacyr Klein lamentava a

*interferência do Executivo, via Fiuza<sup>88</sup>. Sem dúvida nenhuma, houve interferência de empreiteiros, porque alguns parlamentares foram procurados especificamente por empreiteiros, parlamentares que votaram comigo e me falaram... [Pergunta: Por que o interesse das empreiteiras nisso?] - Em função da Comissão de Orçamento, que aprova verbas e pode aprovar verbas específicas e determinadas. Uma das minhas propostas era mexer profundamente com a Comissão de*

(88) Deputado Ricardo Fiuza, ex-líder do PFL, ex-ministro no governo Collor, ex-relator do Orçamento, agora acusado pela CPI de relações com as empreiteiras.

*Orçamento. [Pergunta: Em que direção o senhor queria mexer?] - Primeiro, promover um rodízio praticamente total, para tirar da Comissão o chamado grupo dos Sete Anões<sup>89</sup>.*

A segunda entrevista é a do deputado Paulo Bernardo, do PT, que lastimava a cobertura feita pela imprensa junto à Comissão de Orçamento, pois ela perseguia apenas

*o negócio das subvenções sociais, que são aprovadas no orçamento sem sequer serem apresentadas formalmente, sem discussão. Cada parlamentar tem direito a uma cotazinha que destina lá para as entidades sociais da região dele, mesmo que tenha sido ele quem fundou a entidade. Não é correto, mas este ano isso representou algo em torno de 700 milhões de cruzeiros, num orçamento de 250 bilhões de dólares! Quer dizer, é uma pequena gota para contentar a malta enquanto a coisa muito maior é aprovada sem discussão.*

Os depoimentos se complementam. Hospedada na tradição, a massa dos deputados se desocupa de exercer a prerrogativa conquistada, alienando-a em troca do quinhão clientelista. Aos que concedem tais "privilégios" delega-se o manejo ruinoso da "coisa muito maior", objeto de desejo das empreiteiras. Assim, enquanto a cúpula faz o orçamento a massa de deputados exerce toda a sua presumida independência fazendo emendas no varejo das subvenções e adensando o fluxo legislativo com toda sorte de irrelevâncias. As forças que se levantam contra esse amálgama têm crescido à medida que, com o passar do tempo, elas se assenhoram dos instrumentos institucionais oferecidos pelas novas regras, cujo exercício põe a nu o anacronismo daquelas práticas e a necessidade de um novo jogo. Para vingar, a nova organização dos trabalhos legislativos deverá atacar as duas pontas do problema: de um lado, reequacionar o direito individual de iniciativa, de modo a diminuir os custos da tramitação e estimular a produção colegiada, de outro, e na dependência do primeiro esforço, superar a delegação centralizadora por uma coordenação participativa, combinando eficiência com democracia.

Os últimos acontecimentos da luta entre o velho e o novo no Congresso deixam cada vez mais claro que o espetáculo exibido pela CPI do Orçamento não é um escândalo a mais. Ao lado do *impeachment*, ele projeta a formidável falência de um modelo de representação fundado na delegação irrestrita<sup>90</sup>, desprovida de mediações democraticamente constituídas. Com o *impeachment* temos a oportunidade de deixar para trás a sombra do líder solitário que tudo resolve, figura que teve em Collor seu zênite. Com a CPI abre-se a possibilidade de construir um novo Congresso, seja com base no aproveitamento virtuoso das inovações constitucionais,

(89) Denominação dada pela imprensa aos sete membros da Comissão de Orçamento, todos de baixa estatura, que se reve-savam em ciranda nos postos-chave da comissão, evitando deixá-la. O deputado Genebaldo Corrêa (PMDB-BA), que derrotou o deputado Odacyr Klein na mencionada disputa pela liderança do PMDB, é um destes deputados investigados pela CPI e sobre o qual já pesam evidências tremendas.

(90) Para uma análise da dimensão delegativa na política brasileira ver O'Donnell, G. "Democracia delegativa?". *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, nº 31, outubro de 1991.

(91) Para ficar apenas no âmbito da discussão que se fez neste artigo, interessante notar que o líder atual do governo na Câmara é de um partido que possui apenas três deputados, ou 0,6% da Câmara.

seja pela modificação dos dispositivos que regulam a vida interna da instituição. O surgimento tão propício e simultâneo dessas alternativas se explica pela prolongada contradição entre uma hegemonia político-ideológica que se conserva e uma incapacidade crescente para engendrar uma maioria orgânica que lhe corresponda no plano da representação política<sup>91</sup>. A definição democrática de uma nova maioria permitirá a edificação de outra armadura de mediações, que o tempo recheará de novos costumes e, então, de novas deformações. As eleições de 1994 significam uma oportunidade a mais para o processo de transformação das instituições políticas brasileiras, que reclamam uma nova legislação partidária e eleitoral. Oxalá cheguemos lá e as forças políticas não desperdicem a possibilidade da mudança.

Recebido para publicação em janeiro de 1994.

Carlos Alberto Marques Novaes é pesquisador do Cebrap e pós-graduando no Departamento de Ciência Política-DCP da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG. Já publicou nesta revista "PT: dilemas da burocratização" (Nº 34).

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
N.º 38, março 1994  
pp. 99-147

---