

O COLÉGIO DE LÍDERES E A CÂMARA DOS DEPUTADOS

Expositor: Deputado Nelson Jobim

Nelson Jobim — Não será uma exposição, vamos fazer um bate-bola. Eu faria um mote para depois começar a glosa. Vamos começar pelo Colégio de Líderes. A institucionalização do Colégio de Líderes, no sentido de passar a fazer parte do regimento, decorreu da prática que nós começamos na Constituinte. Inclusive, foi uma idéia trazida por mim, que fui relator. Começando a história de outro jeito, quando terminamos os trabalhos da Constituinte em outubro de 1988, conversamos com o dr. Ulysses, que era o presidente da Câmara, sobre a necessidade de se alterar por completo o regimento da Câmara, porque havia algumas modificações na Constituição e a funcionalidade do Congresso deveria ser diversa daquela que antecedeu os trabalhos da Constituinte e os poderes que a Constituição outorgou. Com isso, o dr. Ulysses nomeou uma comissão no final de 1988 para que elaborasse o anteprojeto de regimento interno, submetendo-o à Mesa. Eu havia informado o dr. Ulysses no início de junho desse ano da necessidade de, tão logo terminássemos a Constituição, fazermos o regimento interno.

Eu pedi ao dr. Ulysses, naquela condição de autoridade que ele tinha, que solicitasse às embaixadas sediadas em Brasília os regimentos internos de seus países, e entre agosto e outubro recebemos uma série de regimentos internos de diversos parlamentos do mundo. Depois de lermos todos eles, selecionamos como dados informativos para a elaboração de novas regras regimentais: o regimento interno das cortes da Espanha, posterior à Constituição espanhola moderna; os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado da Itália, que tinham as regulamentações da forma pela qual se apreciavam as medidas provisórias italianas, em que nós tínhamos nos inspirado; além do regimento interno do Bundestag alemão, as *Robert Rules* da Casa de Representantes americana e também o regimento interno da Assembléia Nacional francesa. Depois de examinar tudo isso, produzimos um trabalho para a apresentação e elaboração do novo regimento.

O dr. Ulysses foi substituído pelo Paes de Andrade e a burocracia da Casa, que vocês conhecem muito bem, reagiu muito às alterações que se introduziriam. Porque para compreender a Câmara é preciso compreender também uma disputa que existe entre a burocracia permanente e os parlamentares. Há inclusive, para alguns setores — e não todos — da burocracia permanente, a visão de que a Câmara é deles. Eles é que são a Câmara, nós somos os transeuntes; estamos em trânsito e, portanto, o poder tem que ser centrado na burocracia da Casa. Com isso podemos entender algumas praxes da Câmara, que são praxes de poder, de espaços de exercício de poder.

Quando nós começamos a elaborar a Constituição, surgiu um problema político sério, logo no início. O primeiro problema eram os procedimentos de se fazer Constituição no Brasil. Nós tínhamos historicamente somente um modelo, que foi elaborado para a Constituição de 1891 e depois observado para a Constituição de 1934. Qual era o modelo? O Executivo elaborava um projeto de Constituição que era submetido à Assembléia ou Congresso Constituinte. Quando da eleição de 1986, uma das grandes discussões políticas ocorreu em torno de nossas críticas à Comissão Arinos. Vocês estão lembrados, o processo constituinte foi paralelo ao processo eleitoral, porque, na verdade, o que se disputou em 1986 não foi a eleição de uma Constituinte, mas a vitória dos governos dos Estados, e o PMDB queria essa vitória. Então, todos os candidatos a deputado federal envolvidos com o processo constituinte — naqueles nichos mínimos que sobravam para se discutir a Constituição — apontavam que a Comissão Arinos era uma elaboração autoritária. Chegamos a 1988, ou melhor, 1987, com um dado político pronto: o modelo 1891/1934 não poderia funcionar, porque estava queimado no processo político de 1986.

Em janeiro de 1987, aconteceu um outro fato político, de menor importância, mas com fortes consequências. O dr. Ulysses sustentava que deveria ser o presidente da Câmara e, ao mesmo tempo, o presidente da Constituinte. E tinha razão, porque caso contrário ele não dominaria a burocracia: nos trabalhos de assessoramento da Constituinte, seu presidente dependeria sempre do presidente da Câmara. Entretanto, o deputado Fernando Lyra, ex-ministro da Justiça do governo Sarney, resolveu se candidatar à presidência da Câmara. E o dr. Ulysses havia solicitado em agosto de 1986, ou seja, antes das eleições, um instrumento, um trabalho da Assessoria Legislativa da Câmara sobre como poderia ser feita essa Constituição, ou seja, um esboço de regimento interno para a Assembléia Constituinte. Então a assessoria da Câmara recorreu ao regimento interno da Constituição de 1946, que havia sido publicado num livro do Senado — e é importante esse livro porque conta os processos regimentais das diversas Constituições brasileiras desde 1824, inclusive com os debates sobre os temas e matérias. Esse regimento interno de 1946, que previa — o que realmente aconteceu — a eleição de uma grande comissão de mais ou menos 10% ou 15% do corpo de constituintes de então, e essa grande comissão elaborava o anteprojeto. Isso se diferenciava da forma de 1934 e de 1891, porque nestes dois casos o anteprojeto era feito pelo Executivo, e em 1946 era feito por um órgão da Assembléia Constituinte. Então o deputado Fernando Lyra saiu à caça de votos para ser presidente da Câmara dizendo o seguinte: “Vocês estão vendo o que o Ulysses quer fazer se for eleito presidente da Câmara e da Constituinte? Ele vai criar os deputados de primeira categoria e os deputados de segunda categoria; os de primeira categoria serão os membros do ‘clube do *poire*’, que vão integrar essa grande comissão, vão fazer a Constituição e vão botá-la goela abaixo de vocês”. Esse discurso do deputado Lyra não lhe deu voto, mas queimou por completo qualquer possibilidade de se tentar pensar em utilizar o modelo de 1946. O resultado é que chegamos no 1º de fevereiro de 1987 sem saber o que íamos fazer. Melhor dito, não tínhamos um modelo para fazer a Constituição.

Naquele momento, eu já havia feito um levantamento de todas as Constituintes brasileiras e também de todos os modelos pelos quais foram feitas as Constituições modernas do pós-guerra na Europa, que eram a Constituição de Bonn, a Constituição francesa de 1958, o modelo português, o modelo italiano e o modelo espanhol. E comecei a conversar com o dr. Ulysses, mostrando essas alternativas. Em face disso, nós fomos convidados a trabalhar nesse mo-

delo. Naquele momento, o senador Fernando Henrique estava operando também com essa preocupação. Nós não sabíamos realmente como íamos fazer porque não tínhamos história nem memória das coisas. E aí, meus amigos, nós inventamos.

O Fernando Henrique me encomendou um arcabouço de elaboração de regimento interno. Esse arcabouço tinha como pressuposto criar um regimento que colocasse todos para trabalhar. Porque não havia como fazer uma comissão. E o que fizemos? Eu peguei uma edição do Senado, em dois volumes, que compila todas as constituições estrangeiras, ocidentais e orientais, recortei todos os nomes de títulos, capítulos, seções e subseções dessas constituições para identificar os temas que, empiricamente, no século XX, eram tratados nas Constituições. Isso porque havia um problema político: todos queriam que os seus temas fossem tratados na Constituição, ou seja, achavam que esses temas eram materialmente constitucionais. Na tradição jurídica no Brasil — vocês sabem que há uma linguagem da tradição jurídica brasileira que é essencialmente tomista, essencialista —, crê-se que existem no mundo coisas chamadas matérias constitucionais e outras que são matérias não-constitucionais. E aí criava-se um problema: todos queriam incluir temas para fugir do veto do Executivo se a matéria ficasse fora da Constituição. Queriam portanto escapar ao processo legislativo normal bicameral: votação na Câmara e no Senado, vai para o Executivo, volta, veta. Então nós tínhamos de encontrar uma forma pela qual pudéssemos dar um balizamento inicial para isso. E o balizamento era matemático: tínhamos 503 constituintes na época e cheguei à conclusão de que deveríamos ter certos mecanismos de filtragem.

O resultado desse trabalho empírico que eu fiz foi o seguinte: separando todos os títulos que se repetiam, encontrei determinados nomes que estavam em *todas* as Constituições. Conclusão imediata: assunto materialmente constitucional. Encontrei alguns nomes de títulos e capítulos que se repetiam *na maioria* das Constituições. Conclusão: matéria relativamente constitucional. Alguns títulos se repetiam em *algumas* Constituições: matéria relativamente não-constitucional. E havia títulos que não se repetiam em Constituição nenhuma: matérias idiossincráticas. Mediante essa classificação, nós começamos a montar a estrutura da futura Constituição sem vazios, ou seja, os cenários já estavam limitados pelo número de constituintes que eu podia dividir. E o que aconteceu? Determinados temas, por terem uma relação de dependência, de subordinação mínima a um tema maior, começaram a se chamar títulos, e depois vieram os capítulos. Com isso conseguimos montar as subcomissões, num sistema piramidal.

Então montou-se um grupo de capítulos e chegou-se aos oito títulos que estão na Constituição, e depois um nono título que não teve subcomissão, porque foi obra da chamada Comissão de Sistematização, que eram as disposições gerais e transitórias. Nós designamos para cada capítulo um grupo de 21 parlamentares, para que tratasse de alguns temas meramente titulados. Por exemplo, na organização dos poderes havia Poder Executivo num, Poder Legislativo noutro e Poder Judiciário noutro, o que desembocou na “organização de poderes”. Depois, eventualmente, criamos outros capítulos que não os primitivos, quando então surgiram as tais funções essenciais à administração da justiça, que é o capítulo IV da organização dos poderes. Nas oito comissões integradas cada uma por 21 personagens, o resultado foi o seguinte. Se um personagem trazia um determinado tema, para aprová-lo precisava maioria absoluta da comissão de 21, ou seja, onze; aliás, admitimos que a aprovação fosse por maioria simples: precisava ter onze presentes e seis aprovarem. Qualquer matéria, para entrar, num primeiro momento, na Constituição precisava de seis votos — para se manter no momento em que se reuniam os re-

sultados do trabalho dessas comissões e iam para a comissão temática, com 63 membros, onde tudo era votado novamente. Sobrava assim um tempo para que nós pudéssemos fazer a crítica. Havia um momento que chamávamos “momento pedagógico”, ou seja, cometíamos equívocos que eram divulgados na imprensa e surgiam muitas críticas. Quando chegava essa reunião, não atuávamos com mais humildade. A comissão temática, então, fazia um relatório que integrava os três relatórios primitivos das subcomissões, e criava-se um texto novo que tinha como base esses textos.

Adalberto Moreira Cardoso — Desculpe, só um esclarecimento. Havia critério de proporcionalidade na representação por partidos?

Nelson Jobim — Sim, havia. Inclusive partidos que não tinham um número de deputados suficiente para participar de tudo, já que havia oito comissões e cada uma tinha três subcomissões, num total de 24, e tinha partido que não tinha 24 deputados. Então ocorria o caso de um membro do partido ter que participar de três ou quatro subcomissões. Depois, cada uma das oito comissões fez o seu texto. É evidente que ali havia uma autonomia, e os títulos que nós tínhamos criado eram meramente de organização, porque tratava-se de um conteúdo só, e é evidente que haveria contradições entre uma decisão tomada na organização dos poderes e uma outra tomada na ordem social, ou na organização federal, quando se falava em organização do Estado brasileiro. Daí a Comissão de Sistematização, que nós criamos para ser a grande comissão da Constituição de 1946.

A Comissão de Sistematização era um organismo do qual participavam os presidentes e os relatores dessas comissões e os relatores dela mesma, mais um número de parlamentares escolhidos pelos partidos que não tinham participado desse processo. Quero dizer também — e agora chegou a hora de falar a verdade — que esse modelo foi montado também levando em conta o fato de que o deputado Bernardo Cabral, eventualmente, ganharia a relatoria da Constituição. Na Comissão de Sistematização havia, se não me engano, 81 membros. De cada uma das oito comissões vinham três, perfazendo um total de 24, e o resto eram os membros dos partidos, a elite dos partidos que corresponderia à comissão de 1946. Esses personagens não estavam comprometidos; era preciso tirar a elite dos partidos do comprometimento desse primeiro processo e trazer alguém comprometido com esse processo, que eram os relatores das comissões, os sub-relatores de comissões e também os presidentes. E surgiu então a Comissão de Sistematização. E aí vinha o momento mais curioso de todos, que era o teste de funcionamento do sistema, o chamado “momento pedagógico”. Quando a Comissão de Sistematização recebeu os oito textos, o relator tinha de reunir tudo, mas não podia mexer. O dr. Ulysses queria que isso fosse mexido pelo relator e eu sustentava, com o apoio do Fernando Henrique, que não, porque era o grande momento pedagógico, era o momento do “Frankenstein”. O material todo resultou em 580 artigos, e deixamos um espaço entre a apresentação do trabalho de compilação, de reunião, de consolidação do relator e o início da Comissão de Sistematização, que levou uns dez dias. Durante esses dez dias, a imprensa, a intelectualidade jurídica etc. condenaram o projeto, mas criavam-se condições para que aquele deputado que conseguiu incluir uma matéria absurda, com seis votos, pudesse rever sua posição. Nós presenciamos em diversas reuniões o próprio autor do texto, sem dizer que era o autor, afirmar que tratava-se de um absurdo. Mas isso mostrava que o processo estava funcionando. Não havia condição nenhuma de provar a constitucionalidade ou a não-constitucionalidade de determinadas matérias por argumentos racionais.

Nós tínhamos de fazer com que o próprio sujeito sentisse que aquilo não era cabível. Mas ele também já havia resolvido o seu problema ao enviar seu texto para a base eleitoral dele, para a categoria profissional, para o setor da sociedade que estava exigindo que aquilo fosse para a Constituição: “Olha, eu tentei incluir, está aqui, aprovei mas depois perdi”. Porque ele já tinha cumprido a liturgia, e era um espaço de liturgia que tinha de ser dado, porque não adiantava dizer a ele que isso ou aquilo não era constitucional, como se fosse uma aula de direito constitucional. Então se fez esse processo todo.

A partir daí começou o movimento da Comissão de Sistematização, e então começaram a surgir as chamadas negociações de lideranças, um mecanismo informal de reunião dos líderes dos partidos. E por quê? No início da Constituinte, o líder do PMDB era o deputado Luís Henrique, que era ligado ao dr. Ulysses; o presidente Sarney não queria que o dr. Ulysses controlasse a liderança do PMDB e os sameístas alimentaram e aderiram à candidatura do deputado Mário Covas, que se opunha ao Luís Henrique e era uma alternativa que aparecia ao Sarney para evitar a hegemonia absoluta do dr. Ulysses no processo constituinte. Mas o deputado Covas ganhou a liderança apoiado pelos setores pefelistas do PMDB. Ele precisava, portanto, nesse momento, limpar a biografia dessa eleição. Ele indicou para sub-relatores — porque aí fazia-se uma divisão de partidos proporcional: cada partido receberia, proporcionalmente à sua bancada, a presidência de uma subcomissão, a presidência da comissão maior e a relatoria da subcomissão — parlamentares da esquerda do PMDB, o que foi depois denominado de MUP, Movimento de Unidade Progressista. E toda a esquerda entrou por meio do Covas nesse processo. Na disputa pela relatoria da Constituinte, havia três candidatos: o senador Fernando Henrique e os deputados Pimenta da Veiga e Bernardo Cabral. Como eu apoiava o Fernando Henrique, tentei na última hora uma negociação com o Pimenta da Veiga, para que abrisse mão de sua candidatura de modo a nos salvar de o Bernardo Cabral ser o relator, mas ele não aceitou. O senador Fernando Henrique tinha até me autorizado a oferecer a ele que ficasse como relator adjunto e é claro que essa nomeação faz diferença numa situação política: “relator adjunto” tem mais prestígio que “sub-relator”.

O resultado disso foi o empate entre Pimenta da Veiga e Bernardo Cabral, enquanto o Fernando Henrique teve três votos a menos que os dois. Portanto, a situação estava dividida. O governo apostava no Bernardo, e o Fernando e o Pimenta dividiram-se. Sobrou o Pimenta, e então eu pensei que ganharíamos no segundo turno. Mas os senadores ficaram irritados com o fato de o Senado não ter obtido a relatoria, já que a presidência da constituinte era da Câmara, e eles haviam votado no Fernando, junto com alguns deputados. Por isso despejaram os votos no Bernardo, que tornou-se relator da Constituinte. Isso nos preocupou muito, porque sabíamos que haveria extrema confusão com o Bernardo na relatoria.

José Arthur Giannotti — Como o dr. Ulysses atuava nesse momento?

Nelson Jobim — Ele apoiou o Fernando Henrique.

Platéia — Não é o que a gente lembra dos jornais. O dr. Ulysses estava “jogando” com o Bernardo.

Nelson Jobim — Não é verdade. O dr. Ulysses “jogou” com o Luís Henrique na primeira mão, perdeu e depois apoiou o Fernando. Porque o Cabral era ligado ao Sarney, e ninguém tinha controle sobre o Cabral, nem ele tinha controle sobre si mesmo. Foi por isso que

houve um problema quando ele assumiu a relatoria e chegamos à Comissão de Sistematização. Esta não espelhava a maioria do plenário, porque o Mário Covas havia colocado na sua composição a maioria da esquerda que vinha das comissões e subcomissões. Foi tal a confusão e a falta de habilidade que houve uma subcomissão que não apresentou trabalho, a relatada pela falecida deputada Cristina Tavares, que tratava da questão da comunicação, e nós tivemos que fazer um novo relatório *ad hoc*. Esse fato começou a criar a necessidade de um outro colégio que não fosse só o processo da Comissão de Sistematização, que tivesse uma negociação prévia. Nós começamos a ver que não chegávamos ao fim do processo, ao fim dos mecanismos processuais de chegada, e aí surgiu um grande conflito.

Criou-se, então, o Centrão. Os deputados José Bonifácio de Andrada, Ricardo Fiúza, Gastone Righi e outros organizaram o mecanismo do Centrão para reagir à submissão a que os setores conservadores tinham sido impostos com a Comissão de Sistematização. E com o Centrão surgiu o primeiro problema regimental grave. Aí nós temos que compreender bem o processo para entender toda a alteração procedimental que houve.

Vamos supor a evolução de um texto X, não importa qual seja. O texto X foi aprovado na subcomissão B, com seis votos. Passa pela comissão respectiva, com mais 31 votos, e entra na Comissão de Sistematização. Aí caracteriza-se o “Frankenstein”, o projeto F. Na votação na Comissão de Sistematização, temos que emendar o projeto F. As emendas, no nosso texto regimental, são: emendas aditivas, que querem introduzir algum aspecto no Frankenstein; emendas supressivas, que querem retirar algo dele; e há no regimento — o que, no meu ponto de vista, é típico de filosofia tomista — emendas substitutivas e emendas modificativas que, na verdade, são a mesma coisa — há apenas diferenciação de grau: a modificativa é mais branda, que a substitutiva. Pois bem, há quatro tipos de emendas, que têm um segundo momento: o parecer do relator. Este aprova uma série de emendas ao F e cria subemendas ele mesmo — porque tem esse direito — e elabora um substitutivo. O substitutivo é F mais emendas acolhidas, emendas aprovadas e mais subemendas, e esse conjunto vai a votação no plenário da Comissão. Este fluxo todo serve para o processo legislativo comum, mas estou falando desse momento da Constituinte. Quando chega no plenário da Câmara, o que se observa? Há três grandes conjuntos de textos: conjunto F, o conjunto M e o conjunto S. Como nesse conjunto M algumas estão aqui (S) dentro, esse conjunto M desaparece e surge um subconjunto das emendas não aprovadas, ou não acolhidas pelo relator. Então você tem o projeto primitivo (F), o substitutivo do relator (S) e as emendas não aprovadas. Quando chega o material no Plenário, você tem que ter a montagem daquilo que chamamos tecnicamente de destaques. E quais são as possibilidades e alternativas lógicas em relação aos três mundos possíveis?

Que eu queira — primeira alternativa — que em S não se contenha o que nele se contém. Então destaco um texto de S para suprimir (destaque supressivo de S), porque no processo de votação primeiro vota-se o substitutivo, ressalvados os destaques. Se o substitutivo for aprovado, o projeto está prejudicado; se o substitutivo não for aprovado, vota-se o projeto, e se o projeto não for aprovado, termina o processo.

No mecanismo normal, vota-se e aprova-se o substitutivo, ressalvados os destaques. Então, normalmente, a preocupação do parlamentar é destacar em cima do substitutivo. Primeira situação do destaque: eu não quero que o substitutivo contenha algo que ele contém, portanto eu quero suprimi-lo. Segunda situação: o substitutivo não contém matéria que se previa no projeto, e eu quero que contenha. Então eu destaco parte do projeto para incluir no substitutivo —

é o que eu chamo destaque de aprovação, quando eu estou destacando um suposto artigo 22 para aprovar num suposto artigo 23. Esse destaque é tanto para substituir alguma coisa que está no artigo 22 como para acrescentar algo que não está no substitutivo, mas está no projeto. Esse destaque tanto pode ter o efeito de substituir matéria ali contida como de crescer matéria que não estava contida. Terceira situação: eu quero que uma emenda não aprovada seja incluída, votada e aprovada dentro do substitutivo; então eu destaco essa emenda do bloco das que não foram aprovadas para que ela seja votada isoladamente e entre para dentro do substitutivo. Tecnicamente, em linhas muito gerais — eu estou falando naquele momento histórico —, era isso o que nós tínhamos: ou eu destacava para suprimir algo do substitutivo, ou eu destacava do projeto para substituir ou incluir no substitutivo, ou eu destacava emenda. Feitos os destaques, que é o segundo momento do processo, vamos para a votação. A primeira matéria a ser votada é o substitutivo, ressalvados os destaques. E aqui vem a coisa complicada: ressalvados os destaques. Vamos supor uma matéria que foi destacada para suprimir: eu preciso suprimir X, então eu destaco X para suprimir. Quando eu voto o texto do substitutivo e aprovo com o quórum de maioria absoluta necessário (que se não me engano era de 42 votos) aprovo o texto tal qual está posto, ressalvado o que vai acontecer depois do processo de votação dos destaques. Matéria não destacada está aprovada, X já foi destacado e aprovado dentro do substitutivo, mas está sujeito a supressão. Aí há o momento de votação dos destaques e chego no momento da votação de X. O que é votado no plenário é o destaque para suprimir. Se o destaque for aprovado, a matéria será suprimida. Logo, para que eu tire X do texto eu tenho de ter 42 votos favoráveis ao destaque. Imaginem esse plenário de 81 pessoas com cinquenta presentes. Dos cinquenta, 41 votam sim, nove votam não, o texto permanece. X permanece, e X foi aprovado por seis. Seis, e depois 21, impõem-se sobre 41. E aí vem um problema sério: se isso vale para o substitutivo, vale também para os textos que o relator introduziu a título de subemenda. Logo, a vontade do relator, apoiada por 41 deputados, supera a maioria do plenário.

Como esse mecanismo era assim, havia um grande assédio ao relator para tentar incluir matérias, porque assim quem quisesse suprimir, tinha que ter maioria absoluta. Aí, a esquerda, que dominava a Comissão de Sistematização, incluiu no texto uma série de coisas. No plenário, houve a reação do Centrão. Porque, depois de esse texto ser votado na Comissão, surgiu o projeto de Constituição que foi para o plenário, e aí o Centrão precisava de 252 votos para alterar os textos produzidos pela Comissão de Sistematização, que era uma minoria de 41. Então surgiu aquela revolução do Centrão para mudar o regimento interno. E surgiu também o destaque para votar em separado.

Em 1835, no regimento interno do Senado, surgiu essa figura. Na época, as leis do Império eram pequenas, com dez, vinte artigos no máximo. O Império enviava os textos ao Senado, votava artigo por artigo. Num determinado momento, o imperador mandou um projeto com 58 artigos, e o presidente do Senado, vendo que seria um absurdo votar por 58 vezes, decidiu que se votassem isoladamente os artigos controversos, e o resto em bloco. Aí surgiu o seguinte problema: o presidente do Senado liberou os parlamentares para destacar o que queriam discutir separadamente.

A diferença vital entre o destaque supressivo e o destaque para votar em separado é a seguinte. No primeiro, para suprimir uma matéria são necessários 42 votos, ou, no caso do plenário da Câmara, para suprimir ou substituir as matérias da Comissão de Sistematização é preciso ter 252 votos. Já no destaque para votar em separado, antes de a matéria ser votada, ressal-

vados os destaques, identificam-se aquelas matérias que vão ser votadas em separado. Portanto, antes da primeira votação global do texto do substitutivo, essas matérias saem fora. Quando forem votadas, precisarão fazer maioria absoluta. Inverte-se o quórum: o ônus de 252 votos é de quem quer aprovar.

Então surgiu o destaque para votar em separado. A matéria saía fora e depois era votada. Se não fosse aprovada a matéria primitiva, tinha de aprovar alguma emenda. Se não aprovasse nada, aí ficava sem nada. Mas é que aí surgiram os problemas ditos essencialmente constitucionais. Havia determinadas matérias que tinham de entrar em qualquer que fosse o texto — o que chamavam de buraco negro. Vamos supor que não se aprovava nada sobre Poder Judiciário, mas tinha de haver regras sobre Poder Judiciário. E como não havia maioria para votar nada, tinha de jogar em cima do argumento. Foi em função disso que surgiram as reuniões prévias de liderança para começar a tentar organizar o processo de votação, porque até então não havia reuniões de liderança na Comissão de Sistematização — eram mínimas —, porque havia a patrulhagem. Como o PMDB controlava a maioria da Comissão de Sistematização, e a esquerda não se interessava em se reunir com o PFL, nós patrulhávamos porque os ônus eram deles, não eram nossos. Quando fomos derrotados na revisão do regimento, e foi reintroduzido o chamado destaque para votar em separado — e aqui faça-se justiça a quem introduziu isso, o deputado Gastone Righi, que é um dos líderes do Congresso mais competentes no plenário que eu conheço —, surgiu então a necessidade de o Mário Covas e as lideranças do PMDB começarem a sentar à mesa para acertar as matérias consensuais, em primeiro lugar, e identificar as matérias não consensuais para definir o processo de votação delas. Surgiu aí o Colégio de Líderes, que começou a dominar o processo.

Eu queria chamar a atenção para um fato. Quando nós fizemos a Constituição [PMDB, centro-esquerda, grupo ligado a Ulysses Guimarães], não tínhamos a hegemonia. Eu vou citar alguns nomes, não para efeito depreciativo, mas para efeito de uma informação mais consistente. Havia o PMDB de um lado e o Centrão do outro, os progressistas de um lado e o Centrão do outro. Todos eles estavam na zona gris, não tinham maioria. Havia apenas o núcleo do Centrão e o núcleo dos progressistas liderado pelo PMDB, e tinha a massa dos parlamentares que às vezes votava com o Centrão e às vezes com o PMDB. Vou dar um exemplo concreto, do deputado paulista Farabulini Jr., que é delegado de polícia. Com uma emenda dele que dizia que os delegados de polícia receberiam salário igual aos promotores, ele entrava na sala do Centrão e dizia: “Eu tenho 23 votos dos deputados ligados aos delegados de polícia. Se vocês votarem essa emenda, nós votaremos cinco anos para o Sarney, votaremos pelo presidencialismo, contra a reforma agrária, contra o turno de revezamento de seis horas...” E em face da inexistência da hegemonia, o Centrão, que precisava dos votos do Farabulini, fazia o acordo. O que fez o Mario Covas, por exemplo? O deputado Siqueira Campos disse a ele que votaria os quatro anos para o Sarney, mas em troca teria de se criar o Estado de Tocantins. Fechado. O que aconteceu é que, sem haver hegemonia, cada setor corporativo da sociedade brasileira chegava ou no Centrão ou no PMDB, pegava um pedaço do Estado brasileiro, punha embaixo do braço e ia embora. E veja, não havia aquela história de organismo da sociedade civil. A Igreja Católica, por exemplo, na questão da reforma agrária, conversava com a esquerda mais radical, a Pastoral da Terra, mas saía da sala da reforma agrária e entrava na sala da educação para negociar com a direita, porque queria verba para a PUC. Ou seja, estavam todos tentando defender seus espaços, a OAB inclusive, que não batalhou por parlamentarismo ou instituições, mas para conquistar a reserva de

mercado do advogado, que é o artigo 137. A OAB tinha uma situação curiosa porque, como sempre tinha se oposto à Assembléia Nacional Constituinte exclusiva, quando esta surgiu, a OAB não tinha projeto, não tinha se organizado, e só atuou lá para obter seus espaços corporativos.

Então, surgiu o Colégio de Líderes como um instrumento definitório dos acordos, gerenciado pelo dr. Ulysses. O objetivo era criar mecanismos que acelerassem os processos decisórios. E o único mecanismo possível foi exatamente o Colégio de Líderes, para disciplinar os acordos, os entendimentos, as regras de procedimentos. Mas surgiu o problema de que no Colégio das Lideranças não se conseguia fazer acordos. Chegava-se ao plenário com todas as alternativas de texto existentes, os artigos que estavam nos projetos, as redações que estavam nas emendas, as supressões — às vezes destacava-se parte da emenda, porque não se desejava aprovar o todo —, e nem sempre essas alternativas eram passíveis de formar a maioria necessária para aprovação. Então lançamos mão de um procedimento que eu havia copiado das Cortes portuguesas, que eram as emendas de transação. Na hora da votação em plenário, se uma matéria não servia criávamos um texto novo, fora do processo regimental. Esse texto novo era o que formava a maioria, e então votávamos. Quando chegamos a 1988, após a promulgação da Constituição, criou-se o problema da existência de um órgão informal e imensamente poderoso — o Colégio de Líderes —, e não havia espaço para destruí-lo. E neste regimento interno que nós elaboramos (eu e os deputados Genoíno, Miro Teixeira, José Bonifácio, Israel Pinheiro, Paes Landim), institucionalizamos o Colégio de Líderes para definir seus poderes, porque se nós o deixássemos informal, ele teria poderes absolutos. Se nós o formalizássemos, ele teria os poderes que o regimento lhe desse.

Platéia — Quando se editou o projeto de regimento interno, a institucionalização referendava todos os poderes, mas quando o regimento foi aprovado a Mesa de então não comprara a idéia de institucionalização. O Colégio de Líderes foi resumido a um artigo só.

Nelson Jobim — É que os poderes do Colégio de Líderes do texto primitivo estão todos espalhados no regimento. Os poderes estão definidos, mas não localizadamente. Vou dar um exemplo do regimento, sobre a presidência da Câmara: “à Mesa compete fixar no início da primeira e da terceira sessão legislativa, *ouvido o Colégio de Líderes...*” — ou seja, aparece a audiência prévia do Colégio de Líderes espalhada em todo o texto do regimento atual, que antes era nada mais nada menos que o texto que eu tinha, mas que juntava muitos textos. Usou-se no caso a regra da prescrição do Clóvis Beviláqua no Código Civil. Os textos foram todos aprovados isoladamente. O problema é que depois nós exigimos a aprovação da definição do Colégio de Líderes porque era preciso definir como é que este se constituiria, principalmente considerando o poder individual dos líderes diferenciadamente do número de partidos.

Um problema grave é o da fixação da Ordem do Dia. Quem fixa a Ordem do Dia é que tem o poder, ou seja, a Câmara e os órgãos legislativos se manifestam pela aprovação de temas, sejam projetos de lei, sejam leis complementares, resoluções, decretos legislativos, sejam, inclusive, decisões sobre matérias específicas, mas a decisão final é da presidência da Câmara. A luta que eu tive naquela época foi criar condições para fazer com que houvesse uma participação efetiva e real da massa dos parlamentares nos processos decisórios.

É importante que se diga que, antes da Constituinte, por uma série de distorções decorrentes do regime militar — os militares concentraram na União Federal a capacidade de inves-

timento do dinheiro público, com a reforma de 1967 do Roberto Campos —, naquele momento se concentrou na mão do Executivo a definição das políticas nacionais através de dois instrumentos legais: o Decreto nº 200 da reforma administrativa e aqueles decretos que regulamentavam os planos nacionais de desenvolvimento. Nestes, o executivo racionalista da teoria de segurança nacional da Escola Superior de Guerra elaborava o que o Brasil iria fazer nos cinco anos do Plano Nacional de Desenvolvimento. Com isso, a concentração tributária era uma necessidade, porque os estados e municípios eram vistos, pelo regime militar, como elementos auxiliares da execução do Plano Nacional de Desenvolvimento. O Executivo Federal não poderia deixar dinheiro na mão dos governadores e prefeitos, porque eles poderiam tomar decisões de investimento nas suas áreas fora do plano de investimento nacional. Daí a reforma tributária de 1967 ter concentrado o poder do gasto público no Executivo. Em face disso, os estados e municípios perceberam que a definição das políticas nacionais não era mais obra do Congresso. O Congresso não participava da real definição das políticas nacionais porque os planos nacionais de desenvolvimentos não podiam ser emendados. Isso é importante perceber. O Congresso aprovava os meios para atingir os fins definidos. Vocês se lembram daquele negócio de “objetivos nacionais atuais”, “objetivos nacionais permanentes”, daquela estrutura muito bem feita da Escola Superior de Guerra? Pois bem, esse fato político de que o plenário do Congresso não era mais o lugar onde se definiam políticas nacionais de desenvolvimento determinou uma visão funcional dos municípios e de seus parlamentares distinta da que havia desde 1946. Parlamentar não era mais para formular política. Os formuladores de política não tinham mais nada para fazer porque o plenário do Congresso não decidia nada. Aí surgiu a percepção de que os parlamentares que deveriam ser eleitos pelos municípios e estados seriam aqueles capazes de organizar a transferência de recursos para suas regiões. O plano, o cenário, 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 suas regiões. Tanto é que no hábito eleitoral isso ainda sobrevive, é uma linguagem nas campanhas eleitorais. Você vai buscar voto e lhe perguntam o que você já fez pelo município, e isso significa: pintou o colégio, arrumou a creche, botou asfalto, conseguiu saneamento básico para a vila tal, construiu o ginásio de esportes etc., que são ações de transferência de recursos.

Como a qualificação dos parlamentares passou a ser julgada não pela sua capacidade de conhecer o Brasil e discutir políticas nacionais, mas pela capacidade de transferir recursos, o plenário se esvaziou. Na época do regime militar se impôs o chamado voto de liderança — não porque os líderes quisessem controlar as suas bancadas, mas porque as suas bancadas não estavam dentro do plenário. E por quê? Porque lá não havia nada para fazer, pois foram eleitas para conseguir investimentos municipais e regionais feitos pela União. E aí surgiu a figura do voto do líder. Não havia necessidade de apuração do quórum porque o líder votava pela sua bancada. Alguém disse que o voto do líder surgiu para dominar os partidos, mas não é verdade; surgiu porque estava vazio o plenário. E estava vazio porque o parlamentar não tinha de estar lá.

Depois, a Constituição mudou a estrutura tributária, descarregou dinheiro nos estados e municípios, esvaziou a capacidade de investimento da União, que se restringiu à educação ou a determinadas possibilidades de gastos já predeterminados, como o Distrito Federal etc.

E assim chegamos à definição da Ordem do Dia. Quando os parlamentares começaram a sentir que não tinham mais dinheiro para buscar no Executivo, voltaram para o plenário. E aí havia aquilo que o dr. Ulysses 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. O que se passou foi um mecanismo concentrador que vinha da época dos militares e sobreviveu a essa mudança. Os líderes e a Mesa definem não só o que vai ser aprovado, como o que vai ser votado. As lideranças, por sua vez, concentram no Colégio de Líderes o processo decisório real. Nós tentamos — os deputados Miro, Genoio e eu — romper esse mecanismo. Nas matérias aprovadas na Câmara, o procedimento ordinário é o de urgência urgentíssima, porque raramente a matéria fundamental não passa pelo procedimento ordinário, que é o de as comissões se manifestarem antes do plenário, o que leva aquele tempo todo. Quando os líderes tratam as matérias relevantes, aprovam a urgência urgentíssima, decidem e votam. E os parlamentares do “Vale dos Caídos”, que são maioria, ficam dependentes da vontade dos líderes. Por que o deputado Prisco Viana se opõe brutalmente ao Colégio de Líderes mas não se opõe a que a Ordem do Dia seja concentrada? Ele quer destruir o Colégio de Líderes, mas não quer abrir a Ordem do Dia, porque o Prisco é do modelo anterior a 1988, é do modelo autoritário de 1967.

O deputado não tem ciência da matéria a ser votada porque fica sabendo só na última hora e no último momento que ela está em plenário. E a matéria só vai para a pauta depois de os líderes terem acordado. Porque os líderes não querem se expor, porque ao não acordarem uma matéria estarão sujeitos a ter que testar sua voz de comando na bancada, a mostrar que têm os votos que nominalmente dizem que têm, que é o número da bancada.

Uma das reformas regimentais fundamentais para fazer com que o processo decisório se abra seria estabelecer pautas das matérias, anunciar previamente uma organização mensal da pauta. E neste regimento eu tentei fazer isso, mas foi destruído na sua operacionalidade. Faz-se uma pauta de trinta dias, depois organiza-se um cronograma de votações e decisões das comissões e do plenário e divulga-se isso para que todo parlamentar possa ter a participação efetiva no processo decisório. Mas isso não interessa nem à liderança nem à presidência da Câmara. O controle da Ordem do Dia, que é o controle do parlamento, está nas mãos do presidente com os líderes da maioria, não com todos os líderes. E eles decidem o que e quando vai ser votado. Diversas vezes as matérias eram postas em votação em função da viagem de um parlamentar que não interessava estar naquele momento votando, porque ele tinha condições de fazer um discurso e virar o plenário. Descobria-se a data em que esse parlamentar estaria viajando para o exterior e colocava-se a matéria em votação.

Eu acho que já me estendi demais. A idéia era que eu fizesse um mote para vocês glossarem. Eu acho que nós podíamos conversar um pouco mais agora.

Platéia — Com relação à verificação de quórum...

Nelson Jobim — Há uma coisa importante no regimento. Nós extinguimos o voto de liderança, mas ele permaneceu de uma forma sub-reptícia. Pede-se a verificação de quórum sobre uma matéria votada, e depois há um interregno de uma hora. Qualquer parlamentar com o apoio de vinte pede a verificação de quórum e neste interregno o pedido tem de ser aprovado pelo plenário. Como o plenário não pode votar nominalmente esse requerimento, porque está num período fechado, são os líderes que votam a autorização para que a matéria seja revisada. E o que os líderes fazem? Há uma série de assuntos sendo votados, e quando você sabe que um determinado assunto é controverso e que só pode ter aprovação certa numa votação simbólica, pede verificação de quórum no assunto anterior, que é supérfluo. Então vota-se, aprova-se ou rejeita-se, esta matéria sem importância, e aí entra a matéria principal, que fica dentro do inter-

regno e é votada simbolicamente. Com isso evita-se a possibilidade de uma votação real. Eu tentei, naquela Comissão de Modernização, mudar isso.

Outra coisa importante também é a tendência de voltar ao sistema primitivo de não haver poder terminativo das comissões. O projeto de lei era apresentado, passava pela Comissão de Justiça, e depois de ter sido por ela aprovado, modificado em termos de constitucionalidade, ia para as Comissões de Mérito. Ou seja, a Comissão de Justiça era uma comissão inicial, e todos os projetos passavam por ela. Quando fui presidente da Comissão de Justiça em 1989, verifiquei que ela era um elo de ligação entre o autor e as Comissões de Mérito, com a seguinte grave situação: a matéria ia para a Comissão de Mérito, que votava e alterava a matéria, pois tinha direito de alterar, e esse texto novo e às vezes completamente diferente, ou mesmo em oposição ao texto primitivo, ia direto para o plenário, que o votava na presunção de que o parecer da Comissão de Justiça quanto à constitucionalidade fosse positivo, mas não era este parecer que se votava, era outro texto. Vários problemas de inconstitucionalidade surgiram dessa situação. E havia um outro inconveniente. A Comissão de Justiça dava parecer sobre tudo: alguns projetos ela derrubava pela inconstitucionalidade e os outros ela tocava para frente, mas, entre estes, vários, no mérito, eram rejeitados pelas comissões. Logo, o trabalho da Comissão de Justiça era inútil. Tanto que propus — na condição de presidente da Comissão de Justiça — uma técnica de votar em bloco, que teve resultados excepcionais. Eu juntava todos os projetos que entravam na Comissão de Justiça, antes de distribuir — porque o presidente é que distribui para o relator —, lia e separava uma pilha de cem projetos obtusos e inconstitucionais. Mandava aquela pilha para a assessoria com a seguinte instrução: projetos inconstitucionais, pareceres imediatos curtos — e vinham os pareceres prontos pela inconstitucionalidade. Em seguida chamava um parlamentar assíduo que precisava ter na imprensa a imagem de trabalhador — e o que significava o número de relatórios que ele tivesse feito — e oferecia aqueles cem projetos para que ele assinasse. Eu fazia uma pauta na Comissão de Justiça e entregava-a no gabinete do parlamentar, que se deparava então com trezentos, quatrocentos projetos. E eu separava: projetos com parecer pela inconstitucionalidade, com parecer pela constitucionalidade, com parecer de mérito que era da competência da Comissão etc. O deputado Ibrahim Abi Ackel, que era muito rigoroso, lia tudo. Em cada sessão de votação, então, eu conseguia derrubar duzentos, trezentos projetos que eram uma bobagem. Não é possível que a Câmara deva legislar todo o conjunto de projetos de lei. Mas acontece que a imprensa julga muito o parlamentar pelo número de projetos que apresenta. Esse fato, esse hábito do foco da imprensa e do tipo de imprensa que nós temos, faz com que o parlamentar tenha que apresentar projetos para sua estatística.

Vou explicar a classificação que fiz depois dessa minha experiência. Primeiro, os “projetos de estatística”: um deputado apresenta 250 projetos para regulamentar a Constituição, e todos eles são repetições de artigos da Constituição. Aí a imprensa noticia. Esse deputado não está interessado na aprovação do projeto, mas só no número. Logo, é indiferente para ele o problema desse projeto estar no bolo dos anticonstitucionais ou antijurídicos. Havia também os “projetos de corporações”, ou “de categorias profissionais”, que eram aqueles para regulamentar, por exemplo, a profissão de despachante de trânsito. Outro tipo era o “projeto de região”: o governo federal estava construindo uma estrada que ia do município A ao B, e o deputado apresentava um projeto em que o trajeto da estrada desviava-se ao município C, para depois retomar o eixo. Ele apresentava esse projeto e o enviava para os vereadores do município, para os eleitores. Ele não queria aprovar o projeto, mas fazer com que certos setores pudes-

sem se interessar e votar nele na próxima eleição. O problema, então, é que esses projetos são tratados pela burocracia da Casa como se fossem iguais aos outros, congestionando o processo legislativo. Desta forma, aparece, nas estatísticas de 1989 um imenso trabalho.

Portanto, adotamos na Comissão de Justiça uma organização de trabalho diversa da tradicional. Porque na organização tradicional todos os projetos eram tratados igualmente e se consumia tempo, ao passo que com o novo mecanismo conseguia-se derrubar vinte, duzentos, trezentos projetos ao mesmo tempo. Até que conseguimos inverter o fluxo na revisão da Comissão de Modernização: a matéria vai primeiro para a Comissão de Mérito e depois para a Comissão de Justiça, que dá o parecer e envia ao plenário, que é a forma mais consistente.

Aí surgiu um problema de poder: alguns colegas entenderam que a Comissão de Justiça perdeu poder e quiseram voltar ao sistema antigo, porque a Comissão de Justiça deixou de ser elo de ligação entre o autor e as Comissões de Mérito para ser elo de ligação entre estas e o plenário. Mas ela passou a trabalhar sobre questões consistentes, que já eram aprovadas pelas Comissões de Mérito respectivas, podendo inclusive fazer com que no plenário chegasse uma matéria ainda mais consistente. Mas aconteceu o seguinte problema. Como na Comissão de Justiça as lideranças não têm controle, porque os personagens que participam dela não se submetem a esse controle, quando determinadas matérias negociadas na Comissão de Mérito são de interesse para a aprovação, eles pedem urgência urgentíssima antes de passar pela Comissão e colocam um deputado específico do Nordeste para relatar em plenário. E com isso aprova-se.

Esta é a realidade do processo legislativo brasileiro, em decorrência de uma luta brutal entre, digamos, a elite que circula em torno da Mesa e as lideranças partidárias, de um lado, e o plenário, de outro. Porque esse conjunto Mesa-lideranças é o conjunto que controla o poder legislativo brasileiro. Quem não participa da intimidade desse conjunto, quem está na periferia ou na marginalidade desse conjunto é considerado como um número a ser computado quando da verificação de quórum, e não como alguém que possa participar conscientemente da produção da norma. É por isso que se concentra o poder. O processo legislativo brasileiro privilegia a urgência urgentíssima porque aí se deixa a periferia fora, senão as comissões vão opinar, vão se referir. Quando, por exemplo, querem evitar a Comissão de Justiça, jogam “urgência”: “O Jobim vai dar contra, e se der contra, tranca”. E aí na Comissão de Justiça a gente tem um conjunto de pessoas que, mais ou menos, vota junto.

Argelina Figueiredo — O grande problema do Legislativo em termos operacionais é essa tendência de cada indivíduo colocar o seu pleito para contar na estatística. Quando as lideranças, através do Colégio de Líderes, tiram da Comissão o poder de decisão, poderia ser reforçada uma tendência individualizante. Como se daria a ponte entre esses dois lados, o início e o fim do processo?

Maria Helena Castro Santos — Já discutimos muito aqui essa questão do que ocorre dentro do Congresso, e o que está ficando muito claro é que o poder, o lugar de decisão mesmo, estaria no Colégio de Líderes, na Mesa Diretora. Houve até uma discussão de que haveria dois colégios de líderes, um regimental e outro que é o que de fato decide em termos de matéria de mérito. É possível que eu tenha entendido mal, mas o deputado Miro Teixeira, em sua exposição, fez uma crítica ao funcionamento do Colégio de Líderes no sentido do esvaziamento do plenário, que deixou de ser vivo, deixou de ser caixa de ressonância da sociedade. O deputado José Genoíno falou algo parecido, e parece que a exposição do senhor coloca que o Centrão foi

muito importante para o desfecho do processo todo. O que eu lhe coloco é o seguinte. Parece que nós estamos tendo um Congresso ou, pelo menos, uma Câmara de Deputados onde o que de fato funciona são 2% ou 3%, os que de fato decidem, sessenta a oitenta deputados.

Nelson Jobim — Não necessariamente os mesmos. São temáticos.

Maria Helena Castro Santos — Eu entendo, mas o que eu lhe pergunto é o que fazer do ponto de vista do funcionamento interno, para que o Congresso funcione como caixa de ressonância. Afinal de contas, até não é muito barato para a sociedade ter 503 deputados e uma porcentagem pequena que de fato decide.

Argelina Figueiredo — Eu gostaria que o senhor comentasse a proposta de “voto personalíssimo”, feita pela Comissão de que o senhor participou, e a relacionasse com a discussão da fidelidade partidária dentro do Congresso.

Nelson Jobim — Vamos ter de voltar um pouquinho atrás para entender essa questão. O que eu descrevi é rigorosamente consistente com o que temos. Se nós examinarmos isoladamente — não que seja verdadeiro ou falso, é verdadeiro, óbvio —, esse é o comportamento consistente e qualquer outro comportamento fora desses padrões é inadequado. E por que é consistente? Vamos recuar um pouquinho.

Como é que se ganha uma eleição no Brasil? Como se elege um deputado federal? Você tem a soma de todos os eleitores que compareceram a uma eleição específica. No caso do Rio Grande do Sul, divide-se esse número por 31, que é o número de vagas no Rio Grande do Sul nesta Câmara de Deputados. O resultado em 1990 foi de 160 ou 170 mil. Isso é o que nós chamamos cociente eleitoral. A segunda equação é dividir o número de votos dados aos candidatos do partido pelo cociente eleitoral. Vamos supor que todos os candidatos do PMDB tivessem recebido 1 milhão e 600 mil votos. Dividido por 160 mil dá dez. Não vamos usar as sobras. O partido conquistou dez vagas, os dez primeiros mais votados. Esse modelo começou a aparecer com essa conformação em 1932, com o Código Assis Brasil, posterior à Revolução de 30 — lembrando que antes era o sistema distrital da Lei Rosa e Silva. Recuando um pouco mais, chega-se ao decreto de d. João VI de 1821, sobre o processo eleitoral para os deputados brasileiros às Cortes portuguesas, antes da declaração da Independência. Em toda essa primeira fase do Império, passando pela Regência inclusive, havia um voto indireto para os colégios eleitorais. Em 1884, introduziu-se o mecanismo do voto censitário em que o cidadão para votar precisava ganhar pelo menos 100 mil réis. Depois veio a famosa Lei da Prata, que considerou a inflação do período do Império e determinou que os 100 mil réis tinham de ser apurados em prata, e os 100 mil passaram para 200 mil, até chegar à Lei dos Ciclos de Um, depois a Lei dos Ciclos de Três, depois o voto incompleto do terço e, finalmente, a famosa Lei Saraiva, naquilo que foi introduzido e que o Rui Barbosa chamou o Censo Literário, em que os analfabetos deixaram de votar e os alfabetizados passaram a fazê-lo, com uma brutal queda eleitoral. E chegamos à retomada do famoso Regulamento Alvim, que elegeu a Constituinte de 1942 e foi uma grande fraude para fazer as chamadas câmaras unânimes. Chegamos no período posterior à República, de 1891 até 1930, a República Velha, com o voto distrital da Lei Rosa e Silva.

Esta é uma tradição de voto uninominal. O Brasil nunca teve tradição de voto em lista de partido. Em 1932 isso se agravou com o voto nominal. Começava a destruição dos partidos regionais, que era o objetivo do Getúlio. E chegamos a esse fenômeno de 1988, do nosso último

código eleitoral. Se isso é verdade, esse número aqui [mostrando algo na lousa] será maior ou menor se este outro for maior ou menor, porque esse número é estável. Por isso, para que conquiste mais vagas, um partido precisa ter um maior número de votos, e para tanto os seus candidatos têm que produzir esses votos. A escolha dos candidatos da lista é uma escolha da capacidade e da densidade eleitoral de cada candidato.

Fiz um trabalho há algum tempo em que concluí o seguinte. Três ou quatro tipos de candidatos atendem à lógica da legislação de 1932, que hoje é a nossa legislação. É preciso escolher os “candidatos de categorias profissionais” porque os partidos precisam entrar no contexto dos estados para puxar os votos dessas categorias. Então, no Rio Grande do Sul, todos os partidos têm candidatos na Brigada Militar, porque é uma entidade muito organizada que pode votar num tenente-coronel, num major da Brigada. Todos os partidos escolhem um candidato da Brigada, um da Polícia Civil, um candidato que venha de dentro do magistério público estadual. Escolhem candidatos que possam puxar os votos das categorias organizadas dentro daquele estado para este número aqui [mostrando algo na lousa]. A lista de candidatos do partido se baseia também na escolha de um outro tipo de candidato, que eu chamo “candidato de aparelho”, que hoje tem basicamente dois subtipos. Um deles é representado pelos comunicadores sociais, que têm uma máquina que possa chegar no eleitor e produzir o voto por empatia. Observe-se que não são todos os comunicadores sociais, pois depende muito de uma determinada situação social que viva o país naquele momento. Há alguns anos os privilegiados pelos partidos nessa escolha eram os cronistas esportivos, porque o esporte estava no auge. Um grande número de parlamentares de hoje vem da crônica esportiva. O deputado Ibsen Pinheiro, por exemplo, era um cronista esportivo da televisão de Porto Alegre e nasceu desse processo. Mas hoje, os candidatos não são mais os cronistas esportivos, porque estamos num processo recessivo e o que se valoriza são os programas assistencialistas. Os candidatos bons, produtores de votos são esses que têm programa de rádio e televisão, que resolvem problemas pessoais de cada um, enfim, são os assistencialistas.

Carlos Alberto Novaes — Sílvio Santos é o paradigma.

Nelson Jobim — É mais ou menos por aí. Para vereador a técnica é outra. Normalmente, nas cidades do interior se escolhe aquele sujeito que tem um programa de rádio para o “compadre”, a “comadre”, que tem uma função social de comunicação: “Aviso que o fulano de tal vai chegar aí às 6 horas, espera com um café”. Este sujeito acaba produzindo voto. E os partidos vão atrás deles, não porque queiram, mas precisam ir porque a fórmula eleitoral impõe. Aqui há o outro tipo de candidato de aparelho, muito procurado hoje, que são os pastores evangélicos. Eles têm uma máquina produtora de voto que são as suas igrejas, organizadas, centralizadas, tudo montado, é só chegar na igreja. E tem gente séria, correta nesse negócio. Hoje na Câmara há talvez, uns quarenta, a bancada evangélica que negociou com o Sarney o negócio da Superintendência da Pesca. Candidato vindo de categoria, tem lá o Bolsonaro, que se diz representante do Exército.

O terceiro tipo de candidato é o “candidato regional”, que eu mencionei anteriormente, para conseguir voto para a região. E há um quarto tipo de candidato que é um pouco mais raro numericamente: os “candidatos de financiamento”, que são pessoas abastadas que são convidadas a ser candidatos a senador ou deputado federal para trazer dinheiro, para financiar a campanha do candidato majoritário. E, por último, há os líderes partidários que dependem disso

aqui para entrar aqui [apontando algo na lousa]. Se isso é verdade, como é que se vai exigir fidelidade a um partido se a produção de votos independe dele? Porque a regra é a seguinte: o partido depende dos seus candidatos, mas estes não dependem do partido. Embora na soma geral eu dependa do partido, porque não vou ter condições de fazer 160 mil votos, a escolha do candidato que possa fazer 30 ou 40 mil votos se vincula não à bandeira do partido, mas à capacidade individual do sujeito de produzir votos. É por isso que há projeto estatístico, projeto regional, projeto de lei da categoria profissional, defender regulamentação da profissão de despachante. Na esquerda petista há os deputados exclusivamente obreiristas, que só tratam da questão sindical, ou só tratam da questão obreira e nada mais, a questão institucional não passa por ali. Tem gente muito sólida, muito boa nisso, mas são tipicamente obreiristas, são setorialistas.

Isto inviabiliza qualquer tentativa de fidelidade partidária, porque esse tipo de parlamentar é fiel à categoria que o elegeu. O sujeito que é eleito pela Brigada vai querer aposentadoria de cinco anos, enfim, benefícios e privilégios. O sujeito que é do “aparelho” vai ser leal à sua individualidade. E eu posso dizer com tranquilidade que todos esses candidatos de aparelho não são leais à empresa que os pôs. Eles são leais a si mesmos porque entendem que foi a sua individualidade que produziu o seu voto. O mesmo se diga dos candidatos evangélicos, que são leais às regras e aos interesses da sua Igreja. Os candidatos regionais são leais à sua região. Eu me lembro que na Constituinte, na questão dos quatro ou cinco ou cinco anos para o Sarney, um deputado do Rio Grande do Sul me disse que ia votar nos cinco anos porque estava com uma pasta com uma série de telegramas e cartas da região que diziam: “Aqui não interessa para nós se o Sarney vai ficar quatro ou cinco anos, o que nós precisamos é asfaltar a estrada de 30 km que liga tal município a tal outro e que vai escoar a nossa safra. Se isso for construído, que fique cinco anos, não importa para nós”. Por fim, esse personagem, que tinha recebido 80% dos votos de sua região, votou nos cinco anos e conseguiu a estrada. E foi reeleito.

Portanto, começa-se a explicar por que o problema da fidelidade partidária é inconsistente com o sistema brasileiro, não funciona. E é por isso que os programas partidários, no mais das vezes, são adjetivos. Todos eles afirmam que, “o partido quer o bem do povo”, mas qual não quer? Não há definições de ações concretas, são todos adjetivações de discurso, meramente retóricos, vazios de conteúdo real.

É claro que há uma massa de candidatos e parlamentares que se vinculam a partidos, que é a massa que está nos oitenta, e essa aqui [apontando algo na lousa] é a massa que está fora dos oitenta. Alguns deles acabam se desprendendo de sua origem e vão para os “oitenta”. É o meu caso. Quando fui eleito, eu era da categoria dos candidatos de região. Santa Maria da Boca do Monte era uma cidade do interior que tinha um deputado federal chamado João Gilberto Lucas Coelho, que hoje é vice-governador e que em 1986 disse que não ia ser candidato a deputado federal por Santa Maria, que, à época, tinha 80 mil eleitores. O PMDB não podia deixar de ter um candidato que pudesse atrair os votos de Santa Maria, daquelas pessoas que votavam regionalmente — as chamadas forças vivas — em alguém de Santa Maria, senão perderia a consistência do voto distritalizado, da distritalização típica do voto que vem dessa origem. O PMDB tinha votos que vinham de Santa Maria pelos brigadianos, pelos professores públicos, pelas categorias e também pelo partido, mas tinha que ter um candidato nascido ali que atraísse os votos da região. E me buscaram. Eu acabei me deslocando para cá [apontando algo na lousa] e depois o Quércia me mandou de novo para cá.

Portanto, as lideranças têm uma dificuldade muito grande de abrir o processo decisório para toda a massa de partidos, por causa das corporações. É um jogo de poder, embora muitas vezes não racionalizado da maneira como estou expondo agora, mas sentido epidemicamente. Com isso, para fazer um mecanismo consistente é preciso alterar o sistema eleitoral, invertendo essa dependência excessiva do partido em relação aos candidatos. E começa-se a criar mecanismos que, inclusive, tornam irrelevante a cláusula de fidelidade partidária, porque nos países em que há mecanismos eleitorais distintos não está explicitada na lei partidária a expulsão do sujeito que votar contra o partido. Não existe isso porque não há necessidade da explicitação de uma regra dessa natureza. A fidelidade se dá pelo processo, não por uma determinação imperativa. Isso é o modelo cartorial português nosso.

E como é que vamos mudar isso? Como trazer toda a Câmara para os 503, em vez dos “oitenta”? Tenho uma proposta que fiz, formal, meramente processual. Primeiro passo, o presidente da Câmara estabelece um roteiro, um objetivo de trabalho para, digamos, seis meses. Nesses seis meses votamos as matérias que são prioritárias para o país, prioridades de natureza econômica e social e inclusive legislação partidária. Fixado isso — e essa fixação não é o que o presidente acha prioritário, mas nasce do processo —, um segundo momento seria o estabelecimento de um cronograma. Às matérias politicamente prioritárias — porque foram assim definidas numa conversa com o Executivo e com as lideranças da Câmara — dá-se um tratamento processual distinto. Não é um tratamento que se dá à lei que autoriza a abertura de uma faculdade de Direito em Santa Maria, porque autorizar quem está autorizado não tem sentido, mas tem sentido para mandar lá um “avulso” para Santa Maria. E o que faz o presidente da Câmara com a sua assessoria? Verifica na Câmara os projetos que sejam consistentes com essas matérias relevantes. Aquilo que não tiver projeto, manda fazer, a assessoria está lá para isso. Feito isso, parte-se para um terceiro momento: dá-se um tratamento a cada um dos temas prioritários nos projetos existentes.

Por exemplo: verifica-se no tema prioritário X todos os projetos existentes e qual a situação de sua tramitação, qual a comissão, quem é o relator etc. Feito isso, conversa-se com os relatores e presidentes das Comissões, pois eles participam desse processo diferenciado de tramitação, e dá-se um tratamento de cronograma: até tal dia é apresentado o relatório, acertado com o relator, até tal dia a matéria entra na votação das comissões diferenciadamente na pauta da Comissão, estabelecendo-se uma coisa importante nas comissões: a matéria entra na pauta para ser discutida, não para ser votada. É discutida na Comissão, depois tem um tempo para votar. Terminado este tempo, vai ao plenário, vai à presidência, que anuncia, numa pauta específica, a data em que começa o processo de discussão do tema X, do projeto X. O parlamentar recebe essa informação prévia e organiza sua vida parlamentar para que no dia X esteja em plenário, porque sabe o que vai ser discutido, o que possibilita que o Nelson possa vir no dia anterior aqui ao Cebrap discutir essas coisas com vocês (para todos os efeitos, eu estou hoje fazendo gazeta na minha atividade parlamentar, naquela concepção restrita de que a atividade parlamentar se restringe ao parlamento). Quem se interessa pelo tema X, então, vai lá discutir. Tem os textos antes, estuda antes, chama a sua assessoria informal — que é normalmente o que se passa na Câmara, porque não adianta recorrer à assessoria da Câmara porque ela já está comprometida com esse processo comum.

Mas aí vem o seguinte: a mudança de comportamento. Essas matérias estarão discutidas dentro das bancadas paralelamente ao processo que segue. Aí o líder tem de organizar pa-

ralelamente ao procedimento legislativo a discussão dos temas dentro da sua bancada. E entrega para um membro da sua bancada a relatoria do tema na bancada para que ela se defina de forma tal que, paralelamente a isso, quando chegar o momento da negociação com os outros partidos o que se discutiu internamente, estejam representados os universos das negociações. Assim, no plenário, os “oitenta” passam a ser os membros ativos de cada partido. E amplia-se o processo.

Platéia — O deputado Ibsen Pinheiro não estava fazendo isso?

Nelson Jobim — Não, não estava. A lista era formal, com todos os projetos que estavam prontos para serem votados, e não havia prioridade. Iam para a Ordem do Dia aquelas matérias que estavam prontas. Aquele relatório que está no regimento, o cumprimento daquela regra, eles transformaram numa notícia das matérias que estão prontas, mas nunca anunciaram. E aí, o que fizemos? Como esse processo não existia, não havia como sair do corpo dos “oitenta”. Para manter no corpo dos “oitenta”, você tirava do procedimento normal, jogava para a urgência urgentíssima e votava no plenário. Então eu chegava no plenário, perguntava o que se estava votando e me mostravam uma pilha de “avulsos” que eu não conseguia nem ler pelo tamanho da letra, porque às vezes a impressão era muito ruim. Às vezes nós emperrávamos o processo. Por exemplo, a lei dos cartórios. Estava sendo votada dessa forma até que por uma certa circunstância tivemos que emperrar para começar tudo de novo.

Essa programação que propomos expande por completo a organização da Ordem do Dia. Mas isso determina que mude o comportamento da liderança: não mais alguém que mande na bancada, mas que receba da bancada. Muda o tipo de comportamento porque cria-se a necessidade de debater junto à bancada. E isso altera também o comportamento dos grandes partidos, principalmente do PMDB. De um determinado momento para cá, em que perdeu completamente as suas bandeiras, o PMDB passou a ser um negociador de lideranças. Todas as decisões eram centralizadas. E o que aconteceu na revolta do PT nas lideranças? É que determinadas matérias passaram a ser decididas por esse modelo. Algumas estrelas do PT começavam a decidir e o parlamentar que estava fora desse conjunto começou a reclamar, e os alvos maiores foram os deputados Genoíno, Mercadante e Zé Dirceu — e o deputado Palmeira aproveitou esse processo e trouxe todos os desgostosos, que eram os da Igreja. O PT católico da reforma agrária, que não tinha espaço nenhum, acabou votando no deputado Palmeira. Porque esses é que decidiam mesmo, mas foram empurrados porque o mecanismo era centralizado no Colégio de Líderes e na Mesa. Eu não sou contra o Colégio de Líderes em tese, como é por exemplo o deputado Miro, ou como é o deputado Prisco, por razões completamente diferentes. O Miro enxerga a destruição do Colégio de Líderes como a forma de implodir o modelo antigo. Dentro deste modelo que proponho, não tem problema que exista o Colégio de Líderes. Acontece que não tendo este modelo e tendo o Colégio de Líderes você tem uma máquina de força que inviabiliza a participação dos parlamentares no processo decisório. Mas se for destruído o Colégio de Líderes, inviabiliza-se todo esse modelo. Se não mudar o modelo, o Colégio de Líderes vai continuar existindo, embora informalmente.

Carlos Novaes — Neste projeto — que é a idéia do Congresso como terra incógnita, pelo menos para nós —, partimos da hipótese de que seria possível estudar o Congresso internamente, desprezando analiticamente aspectos externos e aspectos que dissessem respeito propriamente à representação parlamentar. Portanto, estudando a dinâmica interna do Congresso, tentaríamos: compreender o que se passa, entender quais são os desafios que se põem e — a

melhor das hipóteses — formular algum tipo de indicação do que seria razoável para melhorar o processo legislativo e a qualidade da representação. De modo que a idéia é não partir de uma lei eleitoral para mudar a representação, para aí tentar mudar as coisas. Ou seja, imaginar como solução de um problema algo que você não pode fazer é uma maneira de se evadir do problema.

Eu estou muito preocupado com uma coisa muito específica — a ação agregada dentro do Congresso *vis-à-vis* a atomização do processo legislativo. Fico surpreso ao ver que parlamentares que estão preocupados precisamente em aumentar a agregação dentro do Congresso proponham, como medida de uma Comissão de Modernização, dissolver o Colégio de Líderes. Está claro já que se tem críticas ao Colégio de Líderes e à forma como ele funciona. A pergunta é: não seria mais produtivo e mais interessante imaginar soluções alternativas, tais como regulamentar melhor o funcionamento de bancadas, de frentes — como a frente da Amazônia, a frente do Nordeste —, o funcionamento de coisas como o grupo dos parlamentares engenheiros, enfim, imaginar soluções de engenharia por esse lado, que exigissem pelo menos algum tipo de ritual que no tempo fosse se impondo para que os líderes exercessem a liderança? E, por outro lado, não seria o caso de tentar coibir precisamente aqueles espaços onde os parlamentares podem exercer da maneira mais selvagem essa atomização da sua ação? Por exemplo, no uso da assessoria legislativa, na forma de propor a legislação. Tentar diminuir o poder do indivíduo, do parlamentar, e aumentar a dinâmica agregada, ao invés de tentar com isso dar maior substância a essa representação hoje inadequada, ruim, que é o Colégio de Líderes. Mas, como o deputado Miro Teixeira imagina, tirar o Colégio de Líderes, destruir essa institucionalidade que é precária, não vai precisamente dar um passo atrás, que é, ao que parece, o que vem acontecendo? Aquele grupo que conseguiu homogeneizar um pouquinho a Constituinte não conseguiu se consolidar e agora o tempo está se encarregando de reduzi-lo a seu real tamanho. Aquela esquerda que dominava a Comissão de Sistematização vai sendo reduzida ao seu real tamanho e vai sendo engolida pela vida real do Congresso. Por último, gostaria de saber se esse grupo tem alguma coisa a ver com esse novo grupo parlamentar que está surgindo e se está-se tentando voltar sobre os próprios passos para dar um salto superior em algum momento.

Fernando Limongi — A minha pergunta vai correr no mesmo sentido da do Novaes. A proposição de leis, ou mesmo de qualquer tipo de iniciativa, é descentralizada no Congresso, pois cada deputado possui o direito da apresentação de leis. A estratégia aí é individual; a média de leis ordinárias propostas nos últimos anos é de 3 mil ao ano. E aí o que acontece, obviamente, é que o Congresso é soterrado em suas próprias iniciativas. E a questão é achar formas de selecionar e priorizar algumas. Aparentemente, todas as propostas apresentadas aqui pressupõem algum tipo de centralização ou a existência de um centro que seja capaz de analisar essas leis e decidir sobre quais vão ser apreciadas ou priorizadas. Não haveria nenhuma forma descentralizada de fazer isso, ao invés de procurar uma forma centralizada, uma supercomissão que faça isso? Privilegiar, por exemplo, as comissões técnicas e permitir que elas trabalhem e façam esse processo?

Charles Pessanha — Por ocasião da exposição do deputado Miro Teixeira eu defendi a manutenção das medidas provisórias, inclusive chamando a atenção para o projeto do deputado Jobim, porque nele as medidas provisórias ficariam devidamente regulamentadas. Eu parto do princípio de que as Constituições do pós-guerra que procuraram não aparelhar o Executivo desse tipo de legislação emergencial malograram, a Constituição francesa de 1946 e a brasileira de

1946. Já as Constituições mais modernas, como a da Itália, a Lei Fundamental da Alemanha de 1949 e as Constituições ibéricas de 1976 e 1977, como todas as Constituições mais bem-sucedidas do pós-guerra, trouxeram esse mecanismo de legislação emergencial. A questão era nessa direção.

Nelson Jobim — Bem, depois eu entro nesse assunto, que tem autonomia. A tese do deputado Miro é a de que, implodindo-se o Colégio de Líderes, explode toda a estrutura. E eu digo o contrário, que a implosão do Colégio de Líderes só o desinstitucionaliza e o deixa mais livre do que já é. Porque a técnica que surgiu naquele projeto de 1989 era regulamentar um fato político que já existia e funcionava. Quer dizer, mesmo que você tire esses poderes e desapareça o Colégio de Líderes, eles vão continuar existindo porque o Colégio de Líderes vai continuar existindo. A liderança vai se manifestar no plenário através de como vota a liderança do PMDB. Então não adianta tirar o Colégio de Líderes da frente — ao contrário, pode-se criar mais problemas, pois ele teria mais poder ainda. Hoje pode-se negar alguma decisão que venha firmada pela presidência da Mesa através do Colégio de Líderes. Você tem uma defesa. Tirando o Colégio de Líderes, você não tem defesa nenhuma.

Quanto à questão da atomização, há alguns exemplos históricos mundiais sobre a questão do projeto de lei. Na Inglaterra, por exemplo, não existe projeto de lei parlamentar, existe projeto de lei do Executivo. É um sistema majoritário em Westminster, com uma liderança que tem o controle do parlamento. Ou seja, o parlamento só vota projetos do Executivo. Se algum parlamentar apresenta o projeto, é completamente desprezado. Há certos processos dentro do parlamento inglês que não são ajustados ao nosso. Por exemplo, você só toma a palavra dentro do parlamento inglês depois de seis a oito anos. Sendo *back bench* você não fala, você só fala sendo *front bench* — ou seja, nos bancos da frente estão os personagens que, digamos, são a voz dos partidos. Além disso, você não tem força política de atomizar.

Eu tentei fazer isso com os deputados Miro e Genoíno quando criamos a Comissão de Triagem, que examinaria todos os projetos dos deputados e poderia vetá-los, negando liminarmente a tramitação, e esses projetos só poderiam tramitar depois de um recurso ao plenário, um mecanismo complicado. O ódio que despertou essa Comissão de Triagem dentro do plenário foi brutal, porque isso eliminaria a necessidade de um processo de atomização que decorre dessa atomização eleitoral. E qual era a solução? Mantida essa atomização, que é intocável, a solução era criar mecanismos de priorização através da discussão das agendas mínimas e deixar transparente o processo eleitoral na Câmara exclusivamente para as matérias priorizadas. E aí criava-se um mínimo de racionalidade no processo, de forma tal que as matérias só entrariam em pauta de votação se a pauta tivesse sido anunciada 48 horas antes, e haveria tempo para você se preparar para a discussão. Os líderes não adotaram esse mecanismo, porque teriam de buscar a hegemonia ou pelo menos o consenso no Colégio de Líderes, teriam de ter o consenso de sua bancada. Então surgiu o problema da atomização que a professora Maria Helena Castro Santos viu com certa clareza¹, que é o problema da diversidade intrapartidária quanto à origem das posições de parlamentares. E aí você se torna veículo dos interesses dos governadores e de uma

1 Refere-se à exposição da professora Maria Helena Castro Santos sobre “As relações Executivo-Legislativo”.

série de coisas, e isso os líderes não querem enfrentar. Eles preferem fazer o contato direto com os governadores, embora não com todos eles, porque uns são tratados de forma privilegiada, dependendo da força política. Combater pelo lado da atomização não resolve. A atomização tem de ser mantida porque ela é consistente com esse modelo, é necessário que o parlamentar possa apresentar projeto porque a *Folha de S. Paulo* vai julgá-lo por isso, e esse interesse tem de ser respeitado. É necessário que o parlamentar apresente os projetos porque o processo legislativo tem de ter espaço de catarse. Eu me lembro que o dr. Ulysses, nos processos de votação mais complicados da Constituinte, ficava de braços cruzados na presidência diante da gritaria, um bate-boca terrível, e ele não fazia nada. Aí eu lhe perguntava: “Como é, vamos votar, doutor?” E ele: “Não, não chegou a hora; nós só vamos votar na hora em que os velhos ficarem com fome e os jovens quiserem ver as namoradas.” Ou seja, havia um momento em que era a hora de votar, e a votação se organizava claramente. Mas, não há como identificar esse momento com racionalidade, você sente na pele. É o que a gente chama de espaço de catarse, que não dá para disciplinar no regimento. O deputado Ibsen afirmava inclusive, quando presidia, que durante certos discursos dava para enxergar os votos correndo na platéia. Falava alguém, os votos corriam para um lado; falava outro e os votos corriam para o outro lado. Determinados discursos expulsavam votos, e nós usávamos esses discursos. O deputado Roberto Campos era um sujeito ótimo quando nós não queríamos aprovar matéria. Ele sustentava a argumentação e nós sabíamos que os votos todos fugiam.

Tem certas coisas que são tipicamente parlamentares, como a riqueza emotiva da linguagem. Eu me lembro que o projeto de informática, a alteração da política de informática no Brasil, morreu por uma palavra, por uma frase. Quando o deputado Luís Henrique apresentou o seu projeto, o deputado Luís Eduardo ligou para um jornalista dizendo que o Luís Henrique era a “rainha da sucata”, e destruiu o projeto. Foi-se a política da informática porque foi encontrada a frase certa, emotiva, para produzir um determinado tipo de posição. Ocorreu o mesmo com o deputado Roberto Campos, também na questão da política de informática, quando chamou de herói brasileiro o contrabandista, que manteve a política de informática brasileira não tão atrasada como a lei determinaria que fosse. Afirmava que todos nós tínhamos um micro cuja placa não era nossa, mas o esqueleto era brasileiro. O problema da atomização não há como superar por causa dessas questões, mas há técnicas regimentais que implicariam uma disposição das lideranças. E um problema sério é que caiu o nível das lideranças, porque caiu também a qualidade de algumas bancadas específicas. Caiu, por exemplo, brutalmente, a qualidade da bancada mineira. A velha tradição dos grandes políticos mineiros desapareceu com a eleição do Newton Cardoso, foram-se os grandes personagens que vinham da escola do Alkimin, do Benedito Valadares, do Tancredo, todo aquele conjunto de parlamentares que tinham uma imensa capacidade. “Paroquiou-se” muito. E o deputado paulista típico é o mais paroquial de todos os deputados brasileiros. Supera inclusive o nordestino, que tem uma visão nacional em determinados aspectos. Determinado tipo de deputado paulista é claramente aquele que vê a situação brasileira através da ótica paulista.

Portanto, devemos manter essa atomização por essas razões, mas há mecanismos que podemos tentar criar para fazer com que o núcleo decisório do parlamento possa se explicitar. E aí vem esse problema de encontrar mecanismos que possam tornar transparentes esses processos de pressão. Certos parlamentares não queriam, por exemplo, à época da Constituinte, esvaziar o plenário, porque iam ser vaiados. Agora, a vaia me é completamente irrelevante. De-

pois de um determinado tempo você cria suas couraças, tem como resolver. Se nós implementarmos isso, melhora o processo legislativo.

Fernando Limongi — Gostaria que o senhor falasse sobre a valorização das comissões. Há possibilidade de descentralizar o processo de decisão quanto a prioridades. A iniciativa é particular, é individual. O grande problema é como estabelecer um sistema de troca entre essas pessoas. Onde essa troca pode se dar? Tem que ter algum lugar que seja fixo para que as pessoas possam trocar projetos, trocar apoios.

Nelson Jobim — Mas tem uma coisa que você precisa lembrar. Nessas questões, os ambientes de troca não são universais. A troca se dá entre projetos da mesma natureza e não entre projetos de natureza distinta. Não se consegue, por exemplo, a troca da aprovação de um projeto setorialista absoluto dentro do projeto que trata da revisão do sistema tributário. Não há espaço para esse tipo de negociação. A negociação da troca se dá sempre entre projetos da mesma natureza, mas não há essa interpenetração. Se houvesse, seria verdadeira a tua hipótese. Isso houve na Constituinte, mas era um “bolo” só. Hoje você tem setores. Há determinadas regras regimentais, por exemplo, que impedem que em certas matérias entrem determinados temas.

Rosinethe Monteiro Soares — Em algumas versões iniciais do projeto Jobim para o regimento havia uma fórmula de interveniência maior das comissões quando seus presidentes integravam um Colégio de Líderes ou a Comissão de Triagem. Mas, de certa forma, ela foi bloqueada, não houve muita aceitação por parte da Mesa.

Nelson Jobim — Mas claro, porque isto implicava reduzir os poderes da Mesa. Nós admitimos, naquela época, uma espécie de reunião do colegiado dos presidentes das comissões, que negociavam com a Mesa, e eles não aceitaram.

Rosinethe Monteiro Soares — É o mesmo princípio que impede a Comissão de Orçamento de se integrar com as comissões técnicas. Mas pode ser que no futuro as coisas amadureçam. E assim como hoje é o relator da Comissão —, que produziu o último substitutivo que faz parte da análise daquele Colégio de Líderes paralelo que analisa o mérito e faz os acordos sobre o mérito —, esse presidente da Comissão deve vir a integrar, mais cedo ou mais tarde, a Comissão de Orçamento.

Nelson Jobim — Tanto isso é verdade que a escolha dos presidentes das comissões não faz parte de um contexto de funcionalidade da Câmara, mas sim de pactos políticos na eleição da liderança. Ou seja, o presidente de uma determinada comissão não é escolhido porque tenha compatibilidade com a comissão, mas sim porque trata-se de um espaço político no voto da escolha do líder etc.

Quanto ao assunto das medidas provisórias eu quero dizer o seguinte. Eu apanhei muito porque defendi na Constituição esse texto das medidas provisórias. Existe uma coisa chamada “direito constitucional das crises”. Foi pelo chamado tratamento constitucional das crises que surgiram o estado de sítio e o estado de emergência. Todos esses mecanismos constitucionais de tratamento de crises foram necessariamente constitucionalizados porque, não havendo mecanismos legais para tratar as crises, elas são tratadas extralegalmente. Então, se o processo legislativo tem essa morosidade e é caracterizado como um problema moderno também grave —, o de que o aumento da representatividade dos órgãos coletivos reduz a sua capacidade opera-

cional —, a entropia é maior nos órgãos mais representativos e é menor nos órgãos menos representativos. Esse aumento da necessidade da representação — exatamente porque a sociedade não é mais hegemônica e vários setores e conflitos têm de ser administrados pela existência desses órgãos coletivos — faz com que o processo legislativo seja brutalmente demorado. Isto explica a existência dessas chamadas medidas provisórias, o que seriam os decretos-leis do regime militar, ou os *decreto-legge* da Itália, ou as *ordénnances* do sistema gaullista, enfim, seriam os mecanismos extraordinários existentes no direito inglês e americano. Creio que tem de haver esses mecanismos de medida provisória. E se nós, numa revisão, não tivermos como manter as medidas provisórias, devemos introduzir pelo menos alguma coisa deste trabalho que nós apresentamos. Porque isto aqui é uma compilação de experiências, não é algo que tenha sido inventado. É o resultado de uma árdua pesquisa que se fez a partir de uma longa experiência que vinha desde o tempo do Sarney. Identificamos as distorções e fomos ajustando-as para fazer esse projeto. Incluindo estas limitações, mantêm-se no texto constitucional instrumentos que tornam possível ao Executivo presidencialista intervir de forma legal nas crises que possam ocorrer em determinados momentos da vida social. E aí você tem um tratamento limitador para essa forma de intervir na vida social, e também um tratamento que possibilite o debate depois da intervenção. Mas há uma dificuldade. Com o fato de o Collor ter abusado das medidas provisórias e de o Congresso ter criado determinadas expectativas em determinados momentos em relação à rejeição de medidas provisórias, que não cumpriu, criou-se uma resistência irracional contra as medidas provisórias. Observem, porém, que nosso texto não foi à votação do Senado porque o senador Humberto Lucena, que na época do Collor era o líder do PMDB, não conseguia a aprovação de alguns artigos que eram vitais para a manutenção da estrutura.

Charles Pessanha — Por exemplo o artigo, que proíbe a reedição.

Nelson Jobim — Este nós aprovamos com outra redação. Pois bem, esses textos não foram aprovados. O relator dessa matéria é o senador Pedro Simon, que, ao assumir o governo Itamar, silenciou sobre as medidas provisórias porque sentia necessidade de o Executivo ter alguns instrumentos para intervir. Acho que quando chegarmos à revisão a tendência do Congresso vai ser extinguir as medidas provisórias. Extintas as medidas provisórias, se houver uma situação de crise, como governo nenhum deixa de intervir em crises, não tendo instrumentos legais, usará instrumentos extralegais.

Desculpem se as minhas informações foram um pouco setoriais.