

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Juliana Baldoni Figueiredo

**O COLÉGIO DE LÍDERES:
surgimento e evolução**

Brasília

2011

Juliana Baldoni Figueiredo

**O COLÉGIO DE LÍDERES:
surgimento e evolução**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Prof. Me. Fernando Sabóia Vieira

Brasília

2011

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Figueiredo, Juliana Baldoni.

O colégio de líderes [manuscrito]: surgimento e evolução / Juliana Baldoni Figueiredo. – 2011.

60 f.

Orientador: Fernando Sabóia Vieira.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Liderança política, Brasil. I. Título.

CDU 342.537.6(81)

**O COLÉGIO DE LÍDERES:
surgimento e evolução**

Monografia — Curso de Especialização em Processo Legislativo — 2º Semestre de 2011.

Aluna: Juliana Baldoni Figueiredo

Banca Examinadora:

Fernando Sabóia Vieira

Ana Regina Villar Peres Amaral

Brasília, 07 de dezembro de 2011.

Dedico este trabalho a Luciano, que a cada dia me ensina e me faz buscar os bons e verdadeiros valores da vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre a Deus por todas as conquistas e os aprendizados em minha trajetória.

Sou muito grata a Luciano, pelo amor e pela paciência a mim dedicados dia a dia, e a meus pais, Terezinha e Ever, responsáveis por me proporcionar, ao longo da vida, um estudo de qualidade que me permitiu chegar à Câmara dos Deputados e, depois, caminhar para a conclusão deste Curso de Especialização em Processo Legislativo pelo CEFOR.

Agradeço ao meu orientador, o Professor Fernando Sabóia Vieira, por ter sempre se esmerado em contribuir para este trabalho com seus ensinamentos e por ter semeado, em suas aulas, o tema que desenvolvo nas próximas páginas.

Meus agradecimentos a Cláudia Leitão, Titular do Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria-Geral da Mesa, que gentilmente forneceu os dados relativos ao Colégio de Líderes utilizados para a edição do último capítulo deste trabalho.

Agradeço, finalmente, ao Dr. Mozart Vianna de Paiva, ao Ministro Nelson Jobim e ao Deputado Miro Teixeira, que, em entrevistas enriquecedoras, transmitiram um pouco de sua vasta experiência acumulada ao longo de todos os anos dedicados ao Poder Legislativo.

“Líderes vão e vêm, mas o povo permanece.
Apenas o povo é imortal.”
(Joseph Stalin)

RESUMO

Esta dissertação discute o funcionamento do Colégio de Líderes e seus efeitos sobre a atividade legislativa da Câmara dos Deputados. Para isso, a pesquisa se baseou em artigos científicos sobre o tema e documentos que demonstram o que motivou a criação do colegiado, como ele se reúne e de que modo ele colabora para a definição da pauta de votações do plenário. Incluindo entrevistas com figuras que participaram ativamente da criação e da evolução do Colégio de Líderes no cenário político, este trabalho descreve de que forma a sua atuação limita a representatividade parlamentar e que soluções poderiam ser adotadas para amenizar esse conflito, já que, apesar de colaborar para a concentração de poderes no Congresso Nacional, esse órgão se tornou indispensável para a organização e agilidade dos trabalhos legislativos. Para ilustrar como se dá, na prática, a atuação do colegiado, procedeu-se a uma análise acerca das reuniões realizadas no primeiro período da sessão legislativa ordinária de 2009, tudo com base em dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa e em notícias da *Agência Câmara* divulgadas naquele semestre.

Palavras-chave: Colégio de Líderes, representatividade, líderes partidários, processo legislativo.

ABSTRACT

This dissertation discusses the operation of the College of Leaders and their effects on the legislative activity of the Chamber of Deputies. For this, the research was based on scientific articles on the subject and documentation demonstrating what motivated the creation of the college, as he meets and how it contributes to setting the agenda of the plenary vote. Including interviews with figures who participated actively in the creation and evolution of the College of Leaders in the political arena, this work describes how its performance limits the parliamentary representation and what solutions could be adopted to mitigate this conflict, since, although it work for the concentration of power in Congress, this organ has become indispensable to the organization and agility of legislative work. To illustrate how happens, in practice, the performance of the college, an analysis was performed on the meetings held in the first period of the legislative ordinary session of 2009, all with base on data provided by the General Secretariat of the Board and in news of Agency Chamber disclosed this semester.

Keywords: College of Leaders, representation, party leaders, legislative process.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abreviaturas:

Art. por artigo

P. por página

Siglas:

DEM – Democratas

MPV – Medida Provisória

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei Ordinária

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLs – Projetos de Lei Ordinária

PRC – Projeto de Resolução

PPS – Partido Popular Socialista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO

Resumo	7
Abstract	8
Lista de abreviaturas e siglas	9
Sumário	10
Introdução	11
Capítulo 1 – A liderança parlamentar no Brasil	14
Capítulo 2 – O Colégio de Líderes	24
2.1 Origem	24
2.2 O papel do colegiado no debate sobre o funcionamento do Congresso Nacional	29
2.3 Estrutura, funcionamento e atribuições	40
Capítulo 3 – A atuação do Colégio de Líderes durante o primeiro período da sessão legislativa ordinária de 2009: expectativas, prioridades e resultados	47
Conclusão	53
Referências Bibliográficas	57

INTRODUÇÃO

Os registros da atuação de grandes líderes no Parlamento brasileiro datam da época do Império, ainda que, até o início do período republicano, alguns deles se manifestassem na arena política não pela defesa de um partido ou por vinculação à própria atividade parlamentar, mas por exercício cívico. Desde então, destacou-se a participação de líderes que lograram modificar a estrutura de Estado, mas hoje, por buscarem mais a manutenção ou ampliação do poder até então alcançado por sua sigla do que propriamente a alteração do *status quo* vigente, eles se caracterizam por colaborar para o desenvolvimento de um processo lento e contínuo de evolução do cenário legislativo.

Após longo período autoritário imposto pelo regime militar, quando as liberdades parlamentares foram severamente cerceadas, a redemocratização veio inaugurar um novo panorama social e político no país, e já durante a Constituinte, iniciada em 1987, os líderes partidários exerceram relevante e notável função nas negociações engendradas para a elaboração da nova Constituição.

Como resultado de um natural processo de integração e representação dos interesses sociais e como herança desse processo constituinte, em 1989 foi institucionalizado o Colégio de Líderes, cujos poderes estão espalhados por todo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Sua criação teve como objetivo definir os poderes de um órgão que vinha funcionando informalmente na Casa, mas também organizar o processo de votação e oferecer maior dinamismo às atividades em plenário.

Desde a sua criação, o Colégio de Líderes vem recebendo pesadas críticas por contribuir para a excessiva concentração de poderes que se observa no Parlamento brasileiro, mas também é defendido por aqueles que entendem que o Plenário não seria capaz de organizar seus trabalhos sem as discussões prévias conduzidas por um órgão reduzido que, em conjunto com o Presidente da Casa, se responsabilizasse pela elaboração da pauta de votações.

De lá para cá, foram publicados diversos trabalhos científicos relacionados ao tema, mas poucos abordaram com mais profundidade o nascimento do colegiado, seu funcionamento e seus efeitos sobre a atividade parlamentar na Câmara dos Deputados. Nesse particular, a pesquisa pretende explicar como o Colégio de Líderes tem sido enxergado ao longo de seus pouco mais de 20 anos de existência e como se reúnem os seus membros, demonstrando a influência de suas decisões sobre a agenda legislativa federal.

O objetivo geral da pesquisa é descrever o surgimento do Colégio de Líderes, discutindo a sua evolução e analisando o seu funcionamento. Para isso, ela tem o escopo de: 1) demonstrar como os acontecimentos políticos ocorridos durante a Constituinte estimularam a criação do colegiado; 2) explicar como os líderes se reúnem e, em conjunto com o Presidente da Casa, definem a agenda legislativa; 3) descobrir de que maneira a institucionalização do órgão contribuiu para a limitação da participação dos legisladores no processo de elaboração normativa, descrevendo as soluções propostas por deputados, estudiosos e técnicos para ampliar a representação parlamentar; e 4) coletar informações que demonstrem se as decisões tomadas nas reuniões do Colégio de Líderes de fato costumam orientar as votações em plenário.

A investigação teve como principal fonte a pesquisa bibliográfica em diversos acervos, em especial no da Câmara dos Deputados, abrangendo a consulta a livros e artigos científicos publicados. Tratando-se de pesquisa bibliográfica, mas com cunho também documental, foram coletados os registros disponíveis na Secretaria-Geral da Mesa acerca das reuniões de líderes ocorridas durante o primeiro semestre da sessão legislativa ordinária de 2009 e notícias da *Agência Câmara* veiculadas no mesmo período. Para o enriquecimento do trabalho, foram realizadas entrevistas com o Dr. Mozart Vianna de Paiva, que exerceu o cargo de Secretário-Geral da Mesa de 1991 a 2011; com Nelson Jobim, autor da emenda que instituiu o Colégio de Líderes no RICD em 1989; e com o Deputado Miro Teixeira, que também esteve presente no processo de institucionalização do colegiado e ainda hoje atua como parlamentar na Casa.

O primeiro capítulo está ligado ao histórico da liderança parlamentar no Brasil e demonstra a atuação dos líderes no Congresso Nacional, principalmente durante o regime militar, o período da redemocratização — quando as reuniões entre os líderes assumiram importância central para a promulgação da nova Constituição — e os Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

O segundo capítulo, no qual se discute o tema basilar deste trabalho, trata do surgimento do Colégio de Líderes durante a Constituinte, de sua institucionalização no RICD em 1989, de sua estrutura e de seu funcionamento. Com esteio na opinião de cientistas, técnicos e deputados, discute-se o papel do órgão no cenário legislativo, debatendo sua importância para o desenvolvimento dos trabalhos no Parlamento brasileiro, bem como as críticas e sugestões visando à redução das mazelas que a atuação do Colégio de Líderes causa à representação parlamentar. Ao final do capítulo, são descritas as atribuições do órgão, comparadas às prerrogativas individuais dos líderes.

O terceiro e último capítulo pretende ilustrar o que fora até então descrito teoricamente. Com base nos dados da Secretaria-Geral da Mesa sobre as reuniões ocorridas no primeiro semestre de 2009 e nas notícias divulgadas pela *Agência Câmara*, procurou-se demonstrar, na prática, como ocorrem os encontros entre o Presidente e os líderes partidários e como se dá a elaboração da pauta da Ordem do Dia. Buscou-se descobrir também em que medida as deliberações do colegiado influenciam as decisões do Plenário.

CAPÍTULO 1

A LIDERANÇA PARLAMENTAR NO BRASIL

A busca pela concretização de objetivos enseja a união de pessoas em grupos, nos quais cada uma delas exerce papéis diferenciados. Um de seus integrantes, utilizando-se do poder para efetivar suas ações, dá início ao exercício da liderança, desempenhando-a de acordo com seu próprio estilo, já que a condução desse processo varia conforme com o tipo de líder que o rege. De acordo com Tânia Botelho (1995, p. 249): “líderes não podem ser pensados fora de um contexto histórico, de sua função e do sistema em que estão inseridos”.

Líderes, assim como os acordos por eles engendrados, sempre estiveram presentes como característica inerente ao processo legislativo — tanto é assim que, no Brasil, os registros de sua atuação remontam à época do Império. Já a forma como eles se organizavam e a importância atribuída às suas ações são fatores que sempre oscilaram em função do momento histórico.

Durante todo o Império e nos momentos iniciais da República, quando o Brasil se iniciava na prática parlamentar, muitos líderes surgiram. Nem sempre, contudo, eles desempenharam uma liderança de fato política; por vezes, nem mesmo estavam ligados a partidos. Ocorria mais uma liderança como exercício cívico, pelo qual se destacaram ilustres figuras de nossa história, como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. (Rodrigues, 1996)

A História nos mostra também que foi sempre maior o destaque dado aos líderes que tentavam alterar o modelo de Estado então institucionalizado. Para a estabilização de uma nova estrutura governamental, a participação dos líderes partidários sempre foi fundamental. A própria consolidação da República somente foi possível dada a firme atuação desses líderes, fossem eles partidários ou independentes.

Hoje a liderança parlamentar busca tão somente a manutenção ou ampliação do poder angariado pelo partido e o alcance de seus objetivos. O líder passou, portanto, a exercer a função de administrador de sua sigla, buscando sempre mantê-la, pelo menos, na mais elevada posição hierárquica até então conquistada. Por isso, ele tem hoje uma atuação mais discreta, porém não menos relevante, até porque, nas palavras de Rosineth Soares (1993, p. 334), ele “é, de fato, o gerenciador da adoção das reformas que aos poucos transformam o panorama nacional”.

Nosso sistema partidário sempre apresentou fragilidades; os partidos políticos brasileiros sempre careceram de boa estruturação e firme consolidação. Isso se deve,

principalmente, a uma circunstância histórica do desenvolvimento do Brasil: a precária organização social do país, que levou à baixa institucionalização dos partidos políticos.

Durante muitos anos, nossa sociedade teve dificuldades de aglomeração, tanto pela falta de interesse de grupos fortes na construção de uma identidade nacional quanto pela notável heterogeneidade de nosso povo. Em razão de tal influência, os membros de um partido, não raras vezes, se unem buscando fins imediatos, de curto prazo, deixando de lado o interesse público, que deveria nortear a formação de um partido. (Soares, 1993)

Diante de grupos com perfis pouco definidos, parca estruturação interna e difícil consolidação no cenário político, por muito tempo o líder foi prestigiado individualmente, de forma isolada; seu nome se destacava independentemente da sigla à qual estava vinculado. Hoje essa fragilidade institucional se manifesta de maneira diversa, refletindo-se no poder decisório das lideranças partidárias. Sua atividade de interpretar a vontade, os interesses e os objetivos do partido fica extremamente prejudicada, mais ainda quando se considera o perfil ideológico de cada uma das siglas. De fato, elas elaboram programas institucionais que cada vez menos se distinguem entre si. (Soares, 1993)

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, entre 1946 e 1964, o Parlamento brasileiro sentiu essa intensa fragilidade do sistema partidário. Entidades coletivas, tais quais os partidos políticos, não figuravam como organismos tão relevantes à atividade parlamentar, tendo em vista as variadas e descentralizadas fontes de distribuição de benefícios a contemplar os redutos eleitorais dos deputados. Como a criação de despesas não era matéria reservada ao Executivo, o Presidente da República dispunha de limitado poder de barganha, e suas decisões eram influenciadas sobremaneira pelas ameaças dos membros dos partidos, individualmente considerados. De acordo com essa dinâmica, os legisladores não dependiam da intermediação de seus partidos para ver suas demandas particularistas atendidas. (Santos, 2002)

Naquela época, as relações Executivo-Legislativo ficaram marcadas por negociações individuais entre os membros dos partidos e o Presidente da República, o que Fabiano Santos denominou de “sistema presidencialista faccional” (2002, p. 244 e 250). Responsável pela efetivação de políticas públicas de âmbito nacional e, por isso mesmo, principal interessado na estabilidade institucional, o Presidente buscava garantir o mínimo de disciplina na base governista para que fosse implementado o seu plano de governo. Mas tão precária era a previsibilidade do comportamento das bancadas e a disciplina partidária que, além da sua base formal, o chefe de governo costumava negociar também com deputados de partidos da oposição, para deles receber um apoio *ad hoc*.

Em abril de 1964, quando se vivia um clima de intensa polarização político-ideológica, o cargo de Presidente da República, até então ocupado por João Goulart, foi declarado vago, e o poder passou a ser exercido pelo Comando Supremo da Revolução, liderado pelo General Arthur da Costa e Silva.

A partir daí, diversos parlamentares foram punidos com suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos. As liberdades, notadamente a dos legisladores, eram cada vez mais cerceadas. O Congresso Nacional continuou a funcionar somente porque legitimado pelo Ato Institucional nº 1, passando a oferecer apoio quase incondicional ao governo militar. Em raras ocasiões o Parlamento não servia como mero homologador dos atos do Poder Executivo. Com o Ato Institucional nº 2, estabeleceu-se o bipartidarismo, representado pela ARENA, em apoio ao Governo, e pelo MDB, na oposição. (Baaklini, 1993)

Apesar dos eficientes mecanismos de que o governo militar dispunha para silenciar as críticas dos parlamentares, por vezes o MDB recebia o apoio de membros da ARENA para impedir que propostas do Governo fossem implementadas. O regime, então, passou a priorizar, entre outros assuntos, a administração dos trabalhos no Congresso, que chegou a ser fechado em 1966. Naquele ano também foram cassados mandatos de diversos deputados. O Parlamento foi reaberto para aprovar a Constituição de 1967 e eleger para a Presidência da República o candidato único Marechal Costa e Silva. Já em 1968, após o apoio dos congressistas a um de seus membros contra a intenção do governo militar de processá-lo no Supremo Tribunal Federal, o Congresso foi novamente fechado, sendo reconvoado apenas em 1970. (Baaklini, 1993)

Para impedir que projetos governistas viessem a ser derrubados por vetos de grupos de oposição, foram introduzidas regras na Constituição de 1967 que retiravam diversas prerrogativas do Congresso. Com uma política extremamente centralizadora, dominada pelo Executivo, os líderes partidários não ostentavam muitos poderes; por isso, limitavam-se a fazer discursos de resistência ou a intermediar negociações entre membros da sociedade civil e entidades governamentais. (Baaklini, 1993; Soares, 1993)

Os discursos mais brilhantes — normalmente proferidos não por líderes partidários, mas por aqueles que faziam um rebuscado e incansável exercício de defesa da democracia — passaram a ficar em segundo plano; tornou-se mais relevante a fala rápida e objetiva, que buscava calar o adversário em vez de convencê-lo. Oratória e eloquência tinham mais peso que conteúdo. (Baaklini, 1993)

Era respeitado e reconhecido o parlamentar que tinha maior acesso ao Governo, que mais facilmente conseguia intermediar as relações entre a Mesa da Casa legislativa e o

Executivo, afinal, era entre esses dois polos que se dava a negociação política, sem a interferência dos partidos. As lideranças, então, ficavam incumbidas tão somente de promover o relacionamento entre as Mesas das duas Casas. Durante esse período de autoritarismo, surgiu uma herança que se manteve até mesmo após iniciada a Assembleia Nacional Constituinte: a atuação discreta dos líderes de partido. (Baaklini, 1993; Soares, 1993)

Uma ação sem relevo das lideranças permitia a administração das atividades do Congresso por parte do Governo, de modo que a oposição não tivesse forças para desenvolver qualquer poder de veto. O que se preconizava, na verdade, era a existência de uma liderança apolítica, exercida temporariamente por parlamentares apoiados pelo regime. (Baaklini, 1993)

Os líderes da base governista atuavam como meros interlocutores entre os membros do partido e o Executivo; não exerciam grande influência sobre as decisões do Presidente da República. Já os líderes da oposição atuavam de forma mais agressiva, pelo menos inicialmente. Mas pouco a pouco, em troca de proteção contra o regime autoritário, passaram a adotar uma política mais tênue, propondo projetos de lei e promovendo discursos e debates em plenário acerca de matérias sobre as quais havia consenso. (Baaklini, 1993)

Como meio de dinamizar as votações, já que grande parcela dos parlamentares costumava se ausentar do plenário, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, modificado em 1972, passou a prever o voto de liderança. Por meio desse expediente, a manifestação dos líderes representava o voto de seus liderados. Alguns autores, como Sepúlveda Pertence (1989, p. 120), o consideram incompatível com os princípios basilares do mandato legislativo; para outros, como Alcino Pinto Falcão (1988, p. 252), nem sempre a sujeição partidária indica autoritarismo, e o voto de liderança servia, à época, como remédio para o “mal de falta de presentes no recinto”.

Desta forma se manifestou Nelson Jobim (1994, p. 46):

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. (...) 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.

Já a rotatividade das lideranças foi claramente um mecanismo utilizado pelo regime para desestabilizar a estrutura dos partidos. Pouquíssimos foram os líderes que, após 1975, permaneceram por mais de um mandato no cargo. Assim como a própria sociedade de então, o sistema partidário e as lideranças parlamentares ficaram extremamente fragmentados. Até

os recursos materiais, humanos e financeiros de que as lideranças necessitavam para realizar suas atividades foram deslocados e passaram a ser movimentados pela Comissão Diretora, órgão responsável também por preparar a agenda de assuntos legislativos e distribuí-los às comissões. (Baaklini, 1993)

A liderança da Mesa estava oficialmente dissociada das lideranças partidárias, já que a ela se impunha a obrigação de apoiar as decisões do Governo. Havia reuniões entre o Presidente da Casa e os líderes, mas era ele, orientado pelo Executivo, quem definia a pauta das sessões plenárias. Os líderes eram chamados apenas por serem reconhecidos como tais, mas nada decidiam. A disciplina era sempre reforçada nessas reuniões; controlar o comportamento dos congressistas era uma das prioridades do regime. (Baaklini, 1993)

A presidência das comissões estava em constante rotatividade, e no desenvolvimento de seus trabalhos não se estimulava a especialização por assunto. Esses fatores contribuíam também para a contínua fragilização da liderança parlamentar, que, pela anêmica atuação das comissões na elaboração de políticas públicas, também não encontrava ali meios para fiscalizar o Executivo. (Baaklini, 1993)

As regiões Sul e Sudeste, que abrigavam grupos de oposição fortes, tinham baixa representação quando se tratava de liderança. Além disso, outra medida tomada pelo Governo militar para enfraquecer o Parlamento foi favorecer a ocupação de posições de liderança por políticos recém-empossados e com pouca experiência. (Baaklini, 1993)

Mas dentro do Congresso havia quem apoiasse todas essas medidas. Alguns membros liberais achavam que fortalecer as lideranças poderia ser nocivo, na medida em que isso engrandeceria o próprio bipartidarismo. Na verdade, o fortalecimento dos líderes não foi observado pelos parlamentares e pelos partidos em geral como algo necessário para a estabilização do Congresso. Somente mais tarde, quando o Legislativo passou a elaborar políticas públicas e fiscalizar o Executivo, a presença de líderes fortes voltou a ser vista como benéfica e indispensável para assegurar acordos entre os partidos envolvidos. (Baaklini, 1993)

Com o fim do bipartidarismo — a partir da reforma partidária de 1979 — e do regime militar, o país, aos poucos, voltava à normalidade democrática. Para tanto, foi instalada, em 1987, a Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos se estenderam até o segundo semestre do ano seguinte, com uma participação mais efetiva das lideranças partidárias.

Na Constituinte, o voto, sempre nominal, era pessoal. Nesse ponto, os líderes não ganhavam tanto destaque. Mais do que eles, destacavam-se os relatores, sub-relatores e *experts* nos assuntos debatidos. Mas, durante o processo, em uma nova fase de desenvolvimento político nacional, surgiram diversos grupos de interesse organizados na

sociedade civil, e eles se vincularam a partidos e a congressistas buscando preservar ou garantir sua situação política. (Soares, 1993)

Paralelamente, foi criada a Comissão de Sistematização, com o objetivo de organizar os diversos temas que seriam tratados pela nova Constituição. Mas essa era uma atividade tão trabalhosa e complexa que as negociações entre os líderes de partido foram fundamentais para a coordenação de todo o processo. Sem os acordos prévios promovidos pelos líderes, muito provavelmente não se chegaria à etapa final, à conclusão do processo de votação, ou se demoraria muito mais para atingi-la. (Jobim, 1994)

Após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a apresentar um comportamento mais disciplinado durante as votações nominais em plenário, ao mesmo tempo em que os líderes demonstraram dispor de mais amplos poderes no encaminhamento de projetos e de maior influência sobre o comportamento dos liderados. (Santos, 2002)

Toda essa dinâmica se deve, principalmente, à transferência de poderes decisórios ao Executivo, implementada primeiro após o golpe de 64 e, depois, ratificada pela Constituição de 1988. A previsibilidade do comportamento dos legisladores aparece como consequência da organização dos deputados e da relevância do papel exercido pelos partidos políticos em período mais recente. (Santos, 2002)

As ameaças individuais por parte dos parlamentares só fazem frente às estratégias governistas quando os legisladores possuem outras fontes, além das decorrentes de concessões do Presidente da República, para a distribuição de benefícios às suas bases eleitorais, o que não se verifica no período pós-88. O Executivo, desde o golpe de 64, passou a deter monopólio no que tange à iniciativa em matéria orçamentária. (Santos, 2002)

Os partidos políticos, então, passaram a ocupar relevante papel no cenário legislativo. São eles que dão o amparo necessário aos representantes para que suas demandas individuais sejam atendidas. Lidando com uma entidade coletiva que congrega diversos parlamentares, o Presidente se vê pressionado a atender às reivindicações do líder partidário, sob pena de perder o apoio de parte de sua base. (Santos, 2002)

O partido funciona, portanto, como instrumento para garantir credibilidade às ameaças dos parlamentares em relação ao Presidente da República, de modo a conferir estabilidade aos acordos políticos acertados entre eles. Caso essa entidade coletiva não se fizesse presente, o Presidente teria grande inclinação a descumprir os acordos celebrados. (Santos, 2002)

Assim, a disciplina e a organização partidárias são enxergadas pelos legisladores como fatores fundamentais para o êxito das suas carreiras políticas. Daí se conclui que, caso não se

mostrasse extremamente necessária a atuação do partido, os congressistas jamais delegariam amplos poderes aos líderes partidários, como de fato acontece hoje. Os parlamentares se veem obrigados a transferir grande parte de seus poderes individuais sobre a agenda legislativa aos seus líderes para obter maior coerência partidária e, como consequência, receber benefícios patronais direcionados aos seus redutos eleitorais. (Santos, 2002)

O Presidente, por sua vez, precisa de um Congresso organizado para conseguir implementar sua agenda política, e tal estabilidade é mantida e garantida pelos partidos e seus líderes. Esse interesse pela efetivação de políticas públicas de alcance nacional garante o cumprimento, por parte do Presidente, dos acordos celebrados com os líderes. Toda essa relação caracteriza, para Santos (2002, p. 246), a transição de um “sistema presidencialista faccional” para um “presidencialismo de coalizão racionalizado”.

A teoria partidária define o partido como instrumento de dissolução de conflitos que atua como autoridade central. Após o advento da Constituição de 1988 e a institucionalização do Colégio de Líderes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a estrutura organizacional da Casa concentrou nas mãos dos líderes de partidos relevante capacidade decisória. Angariando amplos poderes a partir de prerrogativas regimentais e do controle de informações e benefícios, eles passaram a influenciar diretamente o comportamento dos demais parlamentares. (Müller, 2005)

Isso comprova que o apoio ao Governo passou a se fundar em bases partidárias. Tanto foi assim que quase todos os presidentes posteriores à Carta de 1988 promoveram grandes coalizões governamentais. Fernando Collor foi o único a formar coalizões minoritárias, sendo certo que não alcançou êxito em obter maioria no Congresso, principalmente por menosprezar o poder de seus membros. (Abreu Júnior, 2009)

Sobre o tema, Sérgio Abranches (1988, p. 21-22) ponderou:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’ (...) a distinção se faz fundamentalmente entre um ‘presidencialismo imperial’, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo ‘mitigado’ pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este (sic) gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão.

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, as prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Executivo, aliadas à concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários,

permitiram ao presidente garantir um modelo institucional que favorecia amplamente a governabilidade, ao ponto de se colocar em atividade um “rolo compressor”, como se costumava descrever a atuação daquele governo na arena parlamentar. Mas, para aprovar reformas e projetos de âmbito nacional, ele precisou — e conseguiu — ampliar sua base de apoio. (Figueiredo; Limongi; Valente; 1999)

Para Figueiredo, Limongi e Valente (1999, p. 51), essa dinâmica prejudicou a atividade do Congresso, já que ele teria reduzido o seu desempenho na formulação de políticas públicas — apesar de ter se destacado na elaboração de políticas sociais — e teria deixado de ser o local onde efetivamente ocorrem os debates e as decisões. As negociações passaram a ser realizadas exclusivamente entre líderes de partido, ministros e técnicos da área governamental.

Por outro lado, sobre a transferência do debate político para entidades externas ao Parlamento, como partidos políticos, órgãos de classe e meios de comunicação de massa, Cintra e Lacombe (2007, p. 137) argumentam que algumas funções indispensáveis à política democrática dificilmente podem ser exercidas fora do Congresso. Entre elas está a regulação da competição política, a institucionalização desse conflito. Além disso, o Governo, caso pretenda mostrar-se democrático, necessita do Legislativo como ator decisivo na implementação de suas políticas públicas.

Durante os 8 anos em que Fernando Henrique governou o país, a regra foi o apoio parlamentar, alto e proporcional à participação dos partidos no Governo. Estatísticas quanto às votações nominais durante esse período comprovam que os líderes de partidos da base governista encaminharam votos em consonância com o líder do Governo em 91% dos temas afetos à agenda política do Executivo. A média dos índices de disciplina dos membros desses partidos de coalizão governamental para com os seus líderes foi de 90%, embora a média de adesão às propostas governistas tenham variado entre os partidos, de acordo com sua participação no Governo (PMDB e PPB apresentaram os níveis mais baixos de disciplina, enquanto PFL e PSDB, os mais altos). (Figueiredo; Limongi; Valente; 1999)

Acompanhando essa dinâmica, o Presidente Lula, também contando com consistente apoio partidário, conquistou a aprovação da maioria de seus projetos. Nos dois primeiros anos de governo, sua taxa de dominância sobre a produção legal — obtida a partir da divisão das leis de iniciativa do Executivo pelo total das leis aprovadas no período — ultrapassou os 90%, contra os 85% registrados por Fernando Henrique. (Limongi, 2006)

Quando comparamos o desempenho dos presidentes mais recentes com a desenvoltura daqueles que exerceram o cargo em período democrático anterior, percebemos o quanto a

estrutura institucional adotada nos últimos 20 anos e o sólido apoio parlamentar (ancorado na forte atuação dos líderes partidários) influenciam e operam em favor da atual dominância do Executivo. Entre 1949 e 1964, apenas 39% das leis aprovadas eram de iniciativa do Presidente da República. Após 1988, até mesmo os piores desempenhos — de Collor e Sarney — registraram taxa de dominância em torno de 77%. (Limongi, 2006)

Altamente disciplinados, hoje os deputados que integram a base governista seguem, em geral, a recomendação do líder do Governo. Dissensões no interior da coalizão de apoio ao Presidente ocorrem com muito pouca frequência. A capacidade dos líderes partidários de prever o comportamento em plenário dos membros de sua sigla é fundamental, portanto, para que se construa esse cenário, no qual o Executivo raramente é derrotado. (Limongi, 2006)

As lideranças dos partidos da base do Governo promovem amplas negociações partidárias — e não individuais —, garantindo o apoio da maioria à implementação da agenda política do Executivo. Além disso, os líderes, costumeiramente, utilizam-se de expedientes como a votação simbólica e os requerimentos de urgência, especialmente a “urgência urgentíssima”, para patrocinar o sucesso do Governo.

Conforme exposto por Pereira e Mueller (2000, p. 48):

Se o partido do presidente (ou a coalizão governista) dispuser de uma maioria na Câmara, o Executivo pode contar com os líderes do partido para requerer urgência para as propostas que mais lhe interessarem ver aprovadas. A combinação de Medidas Provisórias, vetos e pedidos de urgência fornece ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso, bloqueando legislação que não lhe interesse e promovendo aquelas consideradas prioritárias.

A liderança parlamentar passou a ser valorizada tanto pela capacidade de debate e ação quanto pelo vasto conhecimento técnico e desempenho no controle das políticas públicas. A notável melhora em todos esses aspectos resultou em maior qualidade das negociações e consequente valorização da própria liderança, que, cada vez mais, é enxergada como indispensável a qualquer sistema de governo. (Soares, 1993)

Após um longo período no exercício de uma liderança enfraquecida, na democracia atual os líderes de partido exercem seu papel livremente, sendo certo que sua capacidade representativa é avaliada não só no âmbito do Congresso, mas também na esfera da sociedade civil organizada. Obviamente, os grupos de interesses vinculados a partidos costumam examinar se a atuação de seus líderes espelha os interesses da sigla ou apenas configura um exercício demagógico com fins eleitorais. Dessa maneira, a ação do líder passou a delinear mais claramente as características e o perfil de seu partido perante a sociedade. (Soares, 1993)

Mas, apesar da livre manifestação das lideranças, elas atuam hoje em função do domínio exercido pelo Presidente da República no que tange à iniciativa legislativa das matérias politicamente mais relevantes. Por isso, os parlamentares têm a opção de integrar a coalizão governista, controlando as minorias, ou de se manifestar em oposição ao Governo, fiscalizando-o na medida do possível e esperando vencer as próximas eleições presidenciais. (Limongi, 2006)

CAPÍTULO 2

O COLÉGIO DE LÍDERES

2.1 ORIGEM

As negociações entre lideranças partidárias sempre ocorreram no Parlamento brasileiro. Como se sabe, cabe aos líderes de partido debater com os demais membros de sua bancada as matérias de interesse da sociedade, levar a posição da sigla à discussão com outros líderes e, por fim, defendê-la em plenário. Esse sistema de procura pelo consenso por parte das lideranças com o fim de costurar acordos e viabilizar uma atividade legislativa tão qualificada quanto dinâmica funcionou de maneira informal, no Brasil, até a institucionalização do Colégio de Líderes no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em 1989.

A iniciativa não só de disciplinar a atuação do colegiado, como também de constituí-lo como órgão da Casa legislativa surgiu da prática iniciada durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, quando os líderes partidários se reuniam para construir acordos em torno das propostas de modificação ao projeto de Constituição. Tais negociações orientavam e organizavam os trabalhos legislativos, de modo a determinar quais matérias seriam levadas a discussão e votação em plenário. Mas essa dinâmica não foi observada no período inicial da Constituinte; somente foi adotada após a aprovação de um segundo Regimento Interno para a elaboração do projeto de Constituição. (Gomes, 2006)

Como resultado do fim do regime militar, o início dos trabalhos constituintes foi marcado por notável heterogeneidade ideológica, até mesmo nos limites de um mesmo partido. Os conservadores estavam distribuídos por várias legendas, entre elas o PMDB, que controlava mais de 50% das cadeiras da Assembleia. Essa dispersão da ala conservadora colaborou para que a Comissão de Sistematização, criada para organizar as matérias que seriam tratadas pela nova Constituição, abrigasse uma sobrerepresentação dos progressistas, indicados estrategicamente pelo Líder do PMDB, o Senador Mário Covas, para compor boa parte das comissões e subcomissões, até como relatores. (Gomes, 2006)

Ancorados nas regras regimentais, os progressistas, que compunham maioria na Comissão de Sistematização, mas minoria em plenário, dificultaram sobremaneira as modificações ao projeto de Constituição e o avanço dos trabalhos da Assembleia. Ao final, o

projeto enviado ao plenário havia sido definido por esse seletivo grupo que integrava órgão com papel decisivo no processo de votação. (Gomes, 2006)

Essa foi a razão do surgimento de uma coalizão de veto — o Centrão —, que passou a mobilizar a opinião pública no sentido de que tal projeto de Constituição não era adequado para o futuro do país. Esse grupo, composto por 152 Parlamentares, pleiteou, então, a alteração do Regimento Interno, para que as modificações ao projeto de Constituição, em plenário, fossem facilitadas. Apesar da obstrução liderada pelo Senador Mário Covas — que se recusou a negociar com os membros do Centrão uma alteração menos radical do Regimento Interno para que o processo constituinte não se perdesse no tempo —, a Resolução nº 3 foi aprovada. Mas, com a inauguração de novas regras, outros problemas emergiram. (Gomes, 2006)

As possibilidades de emendar o projeto foram extremamente ampliadas. Desde que assinadas pela maioria absoluta dos constituintes, emendas visando a alteração de qualquer parte do texto poderiam ser aprovadas. Além disso, inverteu-se o ônus na votação do projeto da Comissão de Sistematização: ao invés de se exigir maioria absoluta para a modificação do texto, era necessário esse mesmo quórum para que fosse mantida qualquer parte do projeto. Isso significa que todo o texto produzido pela Comissão de Sistematização, incluindo-se questões consensuais, seria submetido a votação nominal. (Gomes, 2006)

Com mais de 10 mil emendas apresentadas e 3 mil destaques, além das 11 emendas coletivas propostas pelo Centrão para a substituição de 11 capítulos do projeto da Comissão de Sistematização, o processo constituinte se tornou demasiadamente trabalhoso. A solução encontrada foi, então, centralizar as negociações nas mãos dos líderes partidários. Organizando o processo de votação, eles permitiriam a aprovação mais rápida do projeto de Constituição. (Gomes, 2006)

A respeito das dificuldades encontradas pelos congressistas no desenvolvimento dos trabalhos, Nelson Jobim declarou (1994, p. 44):

Como não havia maioria para votar nada, tinha (sic) 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 (...), 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.

O acordo entre as lideranças se mostrou ainda mais relevante após a falta de quórum para a votação da primeira emenda coletiva proposta pelo Centrão, que depois foi negociada entre os líderes partidários e Ulysses Guimarães, vindo a ser apreciada no dia seguinte. Na verdade, tudo estava sendo decidido com a interferência das lideranças, responsáveis pela agregação de eficiência ao processo. (Gomes, 2006)

Esse período ficou marcado por negociações complexas entre os líderes e por farto trabalho dos constituintes, já que não havia um grupo majoritário que agisse unido em relação a todas as questões discutidas durante as votações. Muitas delas, conflitantes, acabaram sendo decididas no último momento, pela aprovação de emendas e destaques. Os diversos grupos organizados da sociedade civil, amparados ou não por partidos políticos, reivindicavam seus direitos junto aos parlamentares. Assim, emergiram diversas e novas lideranças, discretas ou mais incisivas, atuando diretamente em cada comissão temática. (Gomes, 2006; Soares, 1993)

A experiência constituinte foi decisiva para o surgimento de um novo comportamento dos líderes em relação à Mesa. Naturalmente, eles passaram a dispor de mais poder e de maior autonomia para se comunicar entre si e tomar decisões importantes, solicitando a participação da Presidência somente para a homologação de acordos já celebrados. (Jobim, 1994)

O processo de votação passou a ser administrado pelos líderes, em comum acordo com o Presidente da Câmara, que perdeu a prerrogativa fundamental da elaboração exclusiva da pauta. Isso passou a ser uma discussão acertada pelas lideranças. Para Nelson Jobim (2011), o Colégio de Líderes nasceu para formular a pauta e para costurar acordos, afinal, era “um elemento central da administração da discussão do plenário”, já que “antecipava e reduzia o nível da discussão”.

Tentava-se, inicialmente, um acordo de mérito, a partir do qual as matérias consensuais eram levadas imediatamente a votação, normalmente em bloco, com a definição prévia acerca de sua aprovação ou rejeição. Já quando havia divergência sobre o mérito, abria-se discussão para a obtenção de um acordo de procedimento, pelo qual restava estabelecido como seriam votadas as questões divergentes. Por meio desse mecanismo, as negociações iam alcançando êxito, e o Colégio de Líderes, apesar de ainda não institucionalizado, cada vez mais se consolidava e ganhava força. (Jobim, 2011)

Ricardo José Rodrigues afirma que o funcionamento do Colégio de Líderes durante a Constituinte se assemelha à sistemática do voto de liderança adotada pelo regime militar. Nas palavras do autor (1996, p. 138):

Com o deslanche do processo Constituinte, extingue-se o voto de liderança dos procedimentos parlamentares na Câmara dos Deputados, mas em seu lugar nasce o Colégio de Líderes. Esse “nascimento” não se dá, contudo, como expressão de uma prática agregadora proporcionada autonomamente pelos partidos e pelas bancadas partidárias, mas da ausência dela.

Nesse sentido também se manifestam Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995, p. 178), ao afirmarem que, apesar de a atuação de cada um desses institutos na arena legislativa se apresentar de modo bastante diverso, a centralização do poder decisório em um seleto grupo de parlamentares, que acabam decidindo pelos demais, é o que assemelha o Colégio de Líderes e o voto de liderança que vigorava no período autoritário.

Na mesma linha, Nelson Jobim (2011) acrescenta que o Colégio de Líderes, ao não permitir que os deputados, com razoável antecedência, tomem conhecimento do que será votado em plenário, atua, sim, como na época em que os líderes se utilizavam do voto de liderança, já que também impede os deputados de se organizarem e discutirem as matérias constantes da pauta de votações.

Visto como mecanismo antidemocrático ou como expediente facilitador dos trabalhos legislativos, o Colégio de Líderes se fortalecia, notadamente no período final da Constituinte, e suas reuniões tornavam-se recorrentes, como reflexo de um intenso processo de aglutinação política interna. Elas precisavam ocorrer para que as lideranças deliberassem sobre as matérias que seriam levadas a votação em plenário e, ainda, para que se promovesse a fusão de emendas (procedimento criado pelo Regimento Interno da Constituinte que hoje se denomina emenda aglutinativa). (Gomes, 2006)

Essas reuniões informais ocorridas no período da Assembleia Nacional Constituinte foram amplamente reconhecidas pelos congressistas como recurso eficiente e vitorioso indispensável à conclusão dos trabalhos. Por isso mesmo, em 1989, quando discutiam as alterações ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os parlamentares deliberaram acerca de destaque para votação da emenda de autoria do então Deputado Nelson Jobim que aditava ao Título II da Resolução nº 17 da Câmara dos Deputados um capítulo intitulado “Colégio de Líderes”.

Era evidente a resistência da Mesa em institucionalizar o colegiado. Para não perder parte de seu poder, preferia ela convocar, discricionariamente, reuniões eventuais. O texto do Relator, Deputado Inocêncio Oliveira, previa as atribuições do Colégio de Líderes ao longo de todo o Regimento, mas não o definia como organismo da Casa. Também contrário à institucionalização, ele assim se manifestou no momento da discussão do destaque para votação da emenda (Oliveira, 1989):

Considero inconstitucional o colegiado de Líderes, por um princípio muito simples: a liderança é um órgão partidário e a Mesa, um órgão administrativo da Casa. O colegiado de líderes poderia fazer uma competição com a mesa, em relação às suas atribuições. Portanto, não se justificam essa emenda nem esse destaque.

Além do mais, tenho participado de reuniões — inclusive a votação deste Regimento é uma demonstração disso —, onde são ouvidos os líderes partidários. Esses acordos só têm saído porque há um consenso entre todos os líderes com assento na mesa de reuniões.

Assim sendo, faço um apelo para que continuemos utilizando a experiência que vem dando certo.

Entre os parlamentares, a resistência se dava, principalmente, quanto ao voto ponderado dos líderes em função da expressão numérica de suas bancadas, procedimento que deveria ser adotado no caso de não haver consenso nas reuniões do colegiado. Os deputados de partidos menores temiam que as duas maiores agremiações partidárias dominassem a Casa, que se formasse uma ditadura dos dois maiores partidos à época: o PMDB e o PFL. Para esses parlamentares, o voto deveria ser tomado democraticamente e sempre por consenso.

Ao final, os parlamentares decidiram pela institucionalização do colegiado como órgão da Casa, e o art. 20 do Regimento Interno passou a dispor (Brasil, 1989):

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 Partidos 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.

Cumprе ressaltar que, na adaptação de seu Regimento Interno à nova Constituição, o Senado agiu de forma diferente: em vez de criar, formalmente, um órgão colegiado para promover reuniões entre as lideranças parlamentares e o Presidente da Casa, decidiu apenas concentrar o processo legislativo em poucas comissões temáticas. Dessa maneira, manteve-se uma atuação discreta dos líderes de partido em relação à Mesa. (Soares, 1993)

Já a Câmara dos Deputados seguiu o caminho mais adequado à sua realidade e às suas necessidades: diante de um órgão extremamente poderoso que exercia suas funções na informalidade, os deputados poderiam destruí-lo ou regulamentá-lo. Se a primeira opção já não era mais possível, em razão da proporção que as reuniões de líderes haviam atingido, os parlamentares decidiram pela formalização do colegiado, definindo seus poderes regimentalmente.

2.2 O PAPEL DO COLEGIADO NO DEBATE SOBRE O FUNCIONAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL

Há quem defenda que a combinação entre uma forte tradição presidencialista, a heterogeneidade estrutural e o fracionamento partidário resulte, como consequência irretorquível, em instabilidade democrática e pouca governabilidade, qualquer que seja o quadro político e institucional vigente.

Entretanto, conforme exposto por Sérgio Abranches (1988), tamanha diversidade do sistema político-partidário brasileiro, definido pelo autor como “presidencialismo de coalizão”, deve ser controlada por instrumentos criados justamente para aplicação em nossas instituições *sui generis*, de modo a promover a normalidade democrática e a justiça social. De nada adiantaria a introdução do parlamentarismo, da representação majoritária ou mesmo do bipartidarismo no Brasil, características que só serviriam para implementar a desordem e o autoritarismo na política brasileira.

Estudos recentes baseados em análises empíricas sobre a produção legislativa e o comportamento parlamentar no Congresso Nacional derrubaram a aplicação dominante das teses distributivistas em relação à política brasileira e desabonaram as afirmações de cientistas como Barry Ames (2003), Scott Mainwaring (1993) e Giovanni Sartori (1993) no sentido de que o sistema partidário brasileiro, ao congregar parlamentares adeptos da patronagem e do clientelismo, seria incapaz de sustentar nossa democracia.

Ames (2003), por exemplo, afirma que não se pode concluir, apenas a partir da análise de votações nominais, que a coerência entre os votos dos líderes e os de seus liderados traduz força e disciplina partidária. Para o autor, o sistema eleitoral brasileiro, do qual derivam os partidos políticos, confere mais poder ao candidato que à sua sigla, favorecendo o individualismo na arena parlamentar. Assim, a manifestação do deputado em plenário, na verdade, pode ser fruto de fenômenos diversos, até de foro íntimo do congressista, como sua própria ideologia.

Mas, se assim fosse, a indisciplina e o comportamento individualista dos deputados se sobreporiam ao poder dos coordenadores do processo legislativo, como os membros da Mesa Diretora, os presidentes de comissões e os líderes partidários, e não é essa a dinâmica que se observa. Pelo contrário, são as prerrogativas conferidas pelo Regimento Interno da Câmara aos líderes de partidos políticos que, preconizando ações coletivas em detrimento das individuais, impedem uma ação singular efetiva dos parlamentares sobre o processo

legislativo federal. Essa centralização, aliada ao controle da agenda pelo Presidente da Casa, neutraliza o paroquialismo, mantendo a disciplina partidária e permitindo o controle parlamentar.

A alta fragmentação de nosso sistema partidário, que poderia inviabilizar a formação de maiorias para a votação dos projetos de interesse do Executivo e, por consequência, gerar imobilismo institucional, leva o Presidente da República a construir grandes coalizões governamentais. O presidencialismo brasileiro permite, sim, como de fato vem ocorrendo nas últimas duas décadas, a criação de coalizões estáveis, principalmente quando se observa que, em função da centralização das decisões na figura das lideranças do Congresso, os partidos políticos vêm apresentando elevados índices de disciplina, caracterizada pela congruência entre a orientação dos líderes e os votos de seus liderados. (Limongi, 2006)

Inevitável, porém, reconhecer as dificuldades em se manter a almejada ordem democrática em sistema institucional tão heterogêneo. Sérgio Quintela (2006) comenta que não é fácil conciliar as funções da representação no Congresso. Se, de um lado, a representatividade deve se materializar, de forma que os parlamentares tenham direito a voz, voto e expressão política, em conformidade com o princípio do pluralismo político, a governabilidade também deve ser assegurada, para que o Executivo, como parte vencedora no processo eleitoral, tenha a oportunidade de ver seus projetos efetivados.

No tocante à representatividade, o parlamentar eleito deve considerar, na sua atuação congressual, a variedade de interesses em conflito: há os seus interesses pessoais, os do seu eleitorado, os do seu partido e ainda os desejos dos líderes nacionais e regionais.

De fato, os deputados se veem vinculados aos interesses das autoridades estaduais, em especial dos governadores, que são os operadores dos recursos tão importantes para que os legisladores progridam em suas carreiras. Mas o Governo Federal, por sua vez, lança mão de mecanismos constitucionais e políticos, construindo coalizões legislativas para atingir seus objetivos.

Sobre o tema, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) destacam que os interesses locais e individuais são prejudicados pelo controle da agenda do Legislativo por parte do Presidente da República e pela exacerbada centralização do processo legislativo nas mãos dos líderes partidários. Assim, asseguram não haver indicativos de que os governadores exerçam mais pressão que os partidos políticos sobre o comportamento dos parlamentares.

Nesse sentido, afirmam os autores (2009, p. 290-291):

A força dos partidos políticos e a habilidade do presidente de formar coalizões legislativas estáveis são o resultado tanto da maneira como o

Congresso brasileiro é organizado quanto da capacidade de o presidente controlar a agenda do Poder Legislativo. Esses fatores neutralizam os incentivos centrífugos gerados pelo forte federalismo brasileiro, combinados com uma legislação eleitoral e partidária permissiva.

A mencionada organização do Congresso brasileiro é mesmo centralizadora. O Colégio de Líderes é a instância na qual se discute grande parcela dos pedidos de urgência e onde se elabora a agenda dos trabalhos legislativos. Os líderes podem pedir verificação de votação em plenário e urgência na tramitação de projetos, assim como solicitar votações nominais e encerramento de debates, prerrogativas procedimentais relevantes que inibem o poder individual dos deputados e sua capacidade de exercer influência sobre a nova legislação.

Pesquisas realizadas durante as votações nominais ocorridas na Câmara dos Deputados entre 1989 e 2000 já demonstravam que é possível verificar alto nível de congruência entre os votos dos deputados e a posição anunciada pelos partidos e pelo Governo nos encaminhamentos de votação, quando se divulga aos deputados a posição de seus líderes nas votações nominais. Isso ratifica a proposição exposta acima no sentido de que o comportamento de um deputado federal segue os ditames do partido político, independentemente da filiação partidária do governador. (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2003)

Quanto aos interesses do eleitorado, corroborando a tese da influência dos partidos políticos sobre o comportamento dos legisladores, Paolo Ricci (2003) afirma que não são as tendências meramente paroquiais que conduzem a produção legislativa do Congresso. Pesquisas indicam que os deputados estão muito mais preocupados em aprovar normas de interesse geral e impacto amplo. Na verdade, a organização dos trabalhos legislativos desestimula a conduta do voto pessoal, e a conexão eleitoral, por sua vez, incitaria apenas um comprometimento simbólico dos parlamentares em busca de demandas específicas.

Tais estudos, juntamente com outros fundamentos práticos e teóricos, apontam para a preponderância do Poder Executivo no processo legislativo brasileiro. A edição de medidas provisórias, assim como o poder de veto e o pedido de urgência, garante ao Presidente da República ascendência legislativa no Congresso Nacional. Aliada a isso, a centralização da tomada de decisões no Parlamento brasileiro, da qual o Colégio de Líderes é um dos principais vetores, é outro fator fundamental para tamanha predominância.

Desde a sua institucionalização, o colegiado vem recebendo variadas e pesadas críticas por centralizar decisões relevantes no âmbito de sua atuação, e é hoje encarado de maneira controversa: enquanto é visto como importante organizador e agilizador dos trabalhos

legislativos, também é condenado por impor severas restrições à atuação dos parlamentares, alijando a maioria deles do processo de elaboração normativa ao favorecer a agenda estabelecida pelo Poder Executivo.

É importante esclarecer, contudo, que o Poder Legislativo não possui atuação secundária em todo esse processo. Em que pesem as opiniões contrárias, que consideram o Congresso mero homologador das decisões do Executivo, certo é que, não raras vezes, o Governo, após debates intensos com as lideranças, deixa de enviar ao Legislativo matérias polêmicas cuja aprovação tenha se mostrado improvável. (Cintra, Lacombe, 2007)

É o caso, por exemplo, da criação do imposto sobre grandes fortunas, tema que já foi objeto de diversos projetos de lei. Vez por outra o assunto é discutido entre Governo e lideranças, porém, não obstante as tentativas dos ex-Presidentes Fernando Henrique e Lula, jamais houve acordo acerca da inclusão da matéria na Ordem do Dia do plenário da Câmara.

Já as proposições de interesse do Executivo que chegam à apreciação do Plenário costumam ser discutidas exaustivamente entre os líderes. E, para que esses projetos tenham sua tramitação concluída, são necessários diversos procedimentos políticos e legislativos, levados a efeito sempre por intermédio das lideranças partidárias.

É bem verdade que o Executivo exerce relevante influência sobre as votações no plenário da Câmara, principalmente em função da reiterada utilização do recurso de urgência pelos líderes visando incluir matérias em pauta (Amaral, 2009). Mas esse privilégio é conquistado à custa de muita negociação com os legisladores. Com frequência, a maioria para a aprovação dos projetos de interesse do Governo é alcançada votação a votação. Muitas vezes, quando se observa o resultado final, estampado no painel após a votação nominal, não se tem conhecimento das inúmeras concessões feitas de ponta a ponta, tanto entre os Poderes quanto entre líderes e liderados. Daí a assertiva de Barry Ames (2003) no sentido de que a análise pura e simples dos números relativos a votações nominais pode ocultar elementos fundamentais que constituem tais relações de poder.

Permite-se concluir, portanto, que o Congresso Nacional tem papel decisivo em todas as fases do processo de elaboração normativa, e os líderes de partido aparecem como fator primordial para a sustentação da disciplina partidária e do próprio presidencialismo de coalizão. Tanto é assim que os parlamentares procuram seus líderes para manter contato com o Executivo, ao mesmo tempo em que os integrantes do Governo procuram com frequência as lideranças em busca de negociação para a satisfação das demandas do Presidente da República.

Mas a força do Colégio de Líderes nem sempre foi a mesma, oscilando em função dos momentos vividos pelo Parlamento. Nelson Jobim (2011) menciona, por exemplo, que o poder das lideranças foi extremamente enfraquecido após a eleição de Severino Cavalcanti para Presidente da Câmara. Afirmou o ex-Deputado:

Com o tempo, o Colégio de Líderes começou a perder força. Até a eleição do Severino, os líderes tinham força. Até a eleição do Severino, um deputado do baixo clero, para ter acesso ao Presidente, dependia do seu líder; um deputado do baixo clero, para conseguir algo, precisava da anuência do líder; para ser recebido pelo Ministro de Estado, tinha que passar pelo líder. Então, o líder tinha força, por essas razões, junto ao baixo clero.

O Severino se elegeu contra as lideranças, e ele foi o produto direto do baixo clero. E aí se deu uma espécie de bonapartismo. O Colégio de Líderes perdeu a sua força naquele momento, o que se precisa recuperar de novo.

Para Jobim (2011), se movimentos organizados dentro do Parlamento, como a bancada ruralista e as frentes parlamentares, hoje rivalizam com o Colégio de Líderes, isso é consequência imediata da fragilidade imposta às lideranças a partir da eleição de Severino Cavalcanti, já que, naquele período, o Presidente da Casa tomou para si atribuições que antes eram de responsabilidade dos líderes de partido, que tiveram seus poderes diminuídos.

Para o Deputado Miro Teixeira (2011), a eleição de Severino Cavalcanti de fato enfraqueceu o Colégio de Líderes, mas, raciocinando por outro ângulo, foi exatamente a relativa perda de poderes dos líderes que provocou a retirada de Severino da Presidência e, mais importante que isso, permitiu a diluição do poder dentro do Parlamento brasileiro, uma descentralização necessária para que a soberania popular pudesse se expressar de forma cada vez mais visível e mais clara.

O Deputado afirma também que, durante muitos anos, se posicionou contra a constituição de frentes parlamentares. Isso porque, em sua opinião, a atuação delas não se mostra decisiva para as deliberações em plenário, já que os legisladores se interessam muito mais pela proteção dos interesses de sua base eleitoral que pela defesa dos objetivos das frentes parlamentares. Mas, posteriormente, Miro Teixeira passou a assinar os requerimentos de constituição de frentes parlamentares justamente para limitar o poder do Colégio de Líderes. Assim ele se manifestou (2011):

Quando eu via essa tentativa de fortalecer cada vez mais o Colégio de Líderes, imaginei que, por esse caminho da frente parlamentar, você acabaria criando um antídoto para essa tentação de centralizar as decisões. Então, essa diluição acabava sendo um remédio para evitar aquela concentração. (...) Acho que é por essas coisas que a própria organização social — no caso envolvendo os próprios parlamentares —, por intuição ou empirismo, percebe que há um mal, mas não consegue diagnosticar direito esse mal, porém encontra um caminho para a sua própria atuação, e aí vai organizar um frente.

Mas o Colégio de Líderes também passa a ter maior influência à medida que o sistema partidário também se fortalece, já que o robustecimento dos partidos favorece o controle da ação coletiva por parte das lideranças. E, a partir de 2007, duas medidas importantes atuaram em favor desse fortalecimento: a vinculação do critério da proporcionalidade partidária aos resultados das eleições, o que determina a perda de cargos em comissões e na Mesa Diretora em virtude de migrações entre siglas, e a decisão do TSE no sentido de que o mandato é do partido, e não do parlamentar.

São frequentes os juízos negativos emitidos por acadêmicos e pesquisadores, como também por boa parte dos parlamentares, em relação ao funcionamento do Colégio de Líderes. Em 1991, pouco depois de sua institucionalização, deputados da Comissão de Modernização da Câmara dos Deputados sugeriram a extinção do órgão, mas a proposta não alcançou êxito. Os parlamentares que compunham a elite da Casa defendiam a manutenção do colegiado, enquanto muitos outros, apesar de se sentirem excluídos da discussão sobre as matérias mais relevantes, se acomodaram e preferiram fazer política junto ao Executivo. Além disso, a sedimentação até então alcançada pelo Colégio de Líderes impediu que tal intento viesse a se concretizar. (Figueiredo, 1995)

Argelina Figueiredo afirma que somente o Congresso pode resolver o seu problema interno de centralização decisória, e a solução viria de uma reforma institucional que promovesse a extinção do Colégio de Líderes e a atribuição de maiores poderes às comissões temáticas. Para ela, as regras previstas na Constituição e no Regimento Interno da Câmara algemam a atividade do Legislativo federal. Em entrevista, a pesquisadora declarou (Figueiredo, 1995, p. 7):

No fundo, o Congresso é pior do que se pensa. Seus problemas não se devem à qualidade dos parlamentares nem à escolha errada dos eleitores. É um problema estrutural, que amarra as mãos do Congresso e diminui muito a sua intervenção na vida nacional. A única saída para que o Congresso deixe de atuar à sombra do Poder Executivo e incorpore a massa dos parlamentares nas discussões é uma auto-reforma, sepultando a ditadura do Colégio de Líderes e outros penduricalhos do Regimento da Câmara e da Constituição. É difícil, porque só o Congresso pode mudar o Congresso.

O ex-Deputado Prisco Viana, adepto do sistema anterior à existência do Colégio de Líderes — quando as lideranças negociavam entre si e cada uma delas levava sua posição à respectiva bancada, sustentando em plenário suas decisões —, critica o fato de as reuniões de líderes ocorrerem à revelia dos demais parlamentares componentes da sigla. Repreende também o sistema de concessões recíprocas que resultam das reuniões do colegiado. Na visão do ex-Deputado, como nenhum partido tem maioria para votar qualquer matéria, é nessas

reuniões que os líderes fazem todo tipo de concessão para que não haja verificação ou votação contrária a projetos de seu interesse. Para ele, o Colégio de Líderes não passa de um “superplenário que delibera solitariamente”. (Viana, 1994)

O Deputado Miro Teixeira, em seminário do CEBRAP no ano de 1994, afirmou que, quando não existia o Colégio de Líderes, as discussões eram mais vivas, e o deputado não era “um apertador de botão”. Para ele, o que ocorria durante a Assembleia Nacional Constituinte era bem diferente: por diversas vezes, parlamentares expressivos tiveram a iniciativa de votar contra a orientação de seus líderes, e frequentemente ocorria uma sobreposição do entrosamento parlamentar em relação às lideranças de partido. E o Deputado ainda pontuou (Viana, 1994, p. 33):

Então não se pode admitir que, quando os líderes se reúnem com a Presidência, não se saiba como foi convocado, de que maneira, com que antecedência, com que pauta. Só eles sabem. (...) Sou contra esse tipo de procedimento porque isso deixa no plenário o conjunto dos deputados exatamente como descreveu o deputado Prisco Viana, na expectativa do que vai ser descrito nessa reunião. O deputado entra no plenário e pergunta: o que vai ser votado? E logo em seguida: Como é que nós votamos? Sim ou não? Não se pode, portanto, responsabilizar esse deputado, porque ele é massacrado por uma estrutura na qual ele não participa da deliberação. Ele fica ali apertando o botão do sim, não, abstenção, porque o líder diz no microfone a posição do partido e o deputado vota.

Mas há também aqueles que defendem a atuação do Colégio de Líderes, reconhecendo os benefícios que o órgão proporciona ao funcionamento do Congresso Nacional.

Rosineth Soares (1993), por exemplo, acredita que o Colégio de Líderes, como reflexo natural de uma nova forma de organização da sociedade civil após o regime militar, inaugurou um sistema decisório mais ágil e coeso na Câmara dos Deputados. Ao se reunirem com o Presidente da Casa e promoverem negociações acerca dos projetos mais importantes, os líderes assumem responsabilidades que garantem maior celeridade às votações, sendo certo que isso se dá sob o olhar vigilante da imprensa e da própria sociedade.

José Genoio, que exerceu diversos mandatos de Deputado Federal e participou do processo de formalização do Colégio de Líderes no Regimento Interno da Câmara, atribui a centralização de poderes na Mesa e no colegiado ao fato de muitos dos deputados eleitos não acompanharem a dinâmica do plenário e das comissões. Para ele, a culpa não é dos parlamentares, mas do modo como está organizado o sistema. Os legisladores estão sempre prontos para votar, mas também sempre à espera da pauta e da orientação do seu líder, ficando, por decisão própria, à margem do processo legislativo. Por essa razão, as lideranças partidárias passariam a centralizar no colegiado as decisões quanto às matérias mais relevantes. (Genoio, 1994)

O cientista político Fernando Limongi manifestou preocupação quando se debatia uma possível extinção do Colégio de Líderes. Ele lembrou que há sempre uma tendência ao fortalecimento do sistema partidário e, ao mesmo tempo, uma tentativa de objurgar o colegiado, o que lhe parece uma contradição. Primeiramente, seria necessário definir quem tomaria para si as atribuições daquele órgão e de que forma seriam tomadas as decisões. (Viana, 1994)

Carlos Alberto Novaes se une à corrente contrária à extinção do Colégio de Líderes. O pesquisador salienta que o plenário, sozinho, não teria organização suficiente para conduzir o processo decisório. Aduz ainda que, se fosse retirada dos líderes essa prerrogativa, outro órgão interno da Câmara seria responsável por isso. Sob o seu ponto de vista, o ideal seria a criação de mecanismos novos que configurassem os líderes como efetivos representantes de suas bancadas. (Novaes, 1994)

Ao controlar a agenda política da Casa, o Colégio de Líderes limita a autonomia e a efetiva participação dos demais parlamentares no processo de elaboração das leis. Por outro lado, permite uma coesão interna dos partidos e mantém linearidade na execução dos projetos de governo. Além disso, apesar do prejuízo à representatividade, deve-se questionar se seria necessário — ou melhor, se seria desejável — que os projetos aprovados pelo Legislativo refletissem sempre a vontade da maioria dos parlamentares.

A esse respeito, Nelson Jobim (2011) destaca que a operacionalidade de um Parlamento é tanto maior quanto menor é a sua representatividade. Um alto índice de representatividade gera um baixo índice de homogeneidade dentro da assembleia, o que prejudica o processo decisório. Um parlamento bastante representativo e heterogêneo, ao apresentar capacidade decisória reduzida, termina por ser pouco produtivo, já que não permite ampla produção de maioria. O choque entre a necessidade de decidir e a não produção de maioria acaba levando à ambiguidade dos textos legais, já que esse é um dos mecanismos que permite a aprovação de leis em ambientes tão heterogêneos. E daí surge o mal da transferência, ao Poder Judiciário, de um poder legislativo supletivo.

Durante pouco mais de 20 anos, já foram apontadas diversas saídas para amenizar os danos causados à representatividade parlamentar em razão da excessiva concentração de poderes sobre o Colégio de Líderes.

Para alguns, como José Genoíno e Carlos Alberto Novaes (Viana, 1994; Novaes, 1994), o melhor seria uma reforma institucional cautelosa e criteriosa que introduzisse no Regimento Interno o disciplinamento não só das reuniões de liderança, mas também das

reuniões de bancada. Os demais parlamentares teriam mais voz e influência sobre o seu líder, participando indireta, porém mais ativamente, das deliberações do Colégio de Líderes.

Hoje, as diretrizes para o funcionamento das bancadas parlamentares, como a periodicidade com que se reúnem os seus integrantes, constituem assunto *interna corporis*, alheio à competência do Regimento Interno, sendo reguladas por cada partido. Por isso mesmo, a solução apontada acima dificilmente encontraria amparo nas lideranças partidárias, em razão da já conhecida resistência das siglas a mecanismos externos de controle de sua estrutura e de seus procedimentos. Entre os parlamentares, vigora a ideia de que disciplinar o funcionamento das bancadas é atribuição dos partidos, e não do Regimento Interno da Casa.

Outras soluções são propostas, como a apresentada por Nelson Jobim (1994). Ele considera improvável a abertura do processo legislativo para a massa dos parlamentares, principalmente em função das corporações em atividade no Congresso. O ex-Deputado indica, portanto, como possível resposta ao impasse no processo decisório do Legislativo, uma nova organização na definição das matérias que merecem tramitação prioritária.

De acordo com essa proposta, o Presidente da Câmara estabeleceria objetivos gerais para um período de 6 meses, quando seriam discutidas e votadas matérias de relevância nas áreas econômica e social. Em um segundo momento, após debates entre o Presidente da Casa, o Executivo e as lideranças parlamentares, um cronograma seria estabelecido, sendo que, à votação das matérias politicamente consideradas prioritárias, seria dada tramitação distinta, conforme planejamento específico. No terceiro momento, todos os projetos em andamento na Casa ligados aos temas prioritários deveriam ser analisados quanto à situação de sua tramitação e à identificação da relatoria. Posteriormente, seria elaborado outro cronograma, agora com previsão de datas para a apresentação de relatório e início da discussão desses projetos nas comissões. (Jobim, 1994)

Munidos de todas essas informações prévias, os deputados teriam condições de organizar melhor sua vida parlamentar e de participar mais ativamente do processo de elaboração das leis. Esse mecanismo obrigaria os líderes a promover discussões internas nas bancadas a respeito dos temas constantes do cronograma, de forma que, quando chegasse o momento das negociações no Colégio de Líderes, a vontade dos liderados estivesse ali efetivamente representada.

Ampliar a organização da Ordem do Dia significaria alterar o funcionamento interno das bancadas por meio de mudanças no comportamento dos deputados, já que o debate imperativo modificaria as relações entre líderes e liderados. Para Nelson Jobim, sem que se coloque em prática esse modelo, não há como o Colégio de Líderes deixar de ser “uma

máquina de força que inviabiliza a participação dos parlamentares no processo decisório” (1994, p. 54).

De qualquer modo, as propostas apresentadas apontam sempre para dois caminhos: a regulação do funcionamento das bancadas pelo Regimento Interno e (ou) a democratização da Ordem do Dia. Na verdade, a segunda proposta, ao elevar a transparência, a previsibilidade e a capacidade informacional do parlamentar, não tem outra finalidade senão a de também alterar as relações entre o líder e o restante da bancada, através do favorecimento do debate.

A obrigatoriedade de um cronograma de votações relativo às comissões e ao plenário e uma pauta mensal organizada e transparente, divulgada ampla e antecipadamente, de modo a se conferir aplicação efetiva ao art. 17, inciso I, alínea s, do Regimento Interno, estimularia uma maior participação dos deputados e não traria malefícios ao desenvolvimento do processo legislativo. Infelizmente, porém, as prioridades no jogo político se transformam em velocidade tal que qualquer pauta que pretenda se concretizar em um período de 30 dias ou mais resta inviabilizada. Além disso, alterações institucionais como essa não despertam o interesse dos líderes e nem do Presidente da Casa, atores que estão mais preocupados em conservar o controle concentrado da pauta e, conseqüentemente, do próprio Parlamento.

A observância de uma pauta mensal dificultaria o trabalho do líder junto à sua bancada, já que a ele seria imposto o ônus de convocar os deputados para debater assuntos constantes da pauta. Além disso, ao ampliar o nível de discussão, um cronograma mensal faria desaparecer característica fundamental do poder do líder, atributo que hoje se assemelha ao voto de liderança do regime militar: a força ligada à imprevisibilidade da pauta, que garante ao líder o poder de imposição de sua orientação. É mais cômodo e adequado às lideranças que se dê continuidade à dinâmica atual, na qual boa parte dos parlamentares é surpreendida em plenário e acaba votando de acordo com o encaminhamento de seu líder.

Mozart Vianna de Paiva, que exerceu o cargo de Secretário-Geral da Mesa da Câmara entre 1991 e 2011, oferece uma proposta mais factível: a extinção da votação simbólica para os requerimentos previstos pelo art. 155 do Regimento Interno. Para ele (2011), a imposição da votação nominal para todos os requerimentos de “urgência urgentíssima” permitiria que a totalidade dos deputados fosse chamada ao processo de votação. Assim, todos seriam forçados a se manifestar acerca da matéria, e o argumento de diversos parlamentares no sentido de se sentirem excluídos das decisões mais relevantes seria afastado, pelo menos quanto a esse tipo de votação.

Na verdade, ainda não se implementou reforma legislativa que apresente, em sua essência, método alternativo ao Colégio de Líderes. De fato, alguns mecanismos poderiam ser

adotados com o intuito de reduzir o poder das lideranças e favorecer a participação dos demais deputados no processo normativo. Exemplo disso seria o fortalecimento das comissões temáticas, com a extensão do período de mandato de seus membros e o estabelecimento de normas que impusessem maior equidade na distribuição das relatorias. Mas, enquanto a reforma não vem, é salutar que os parlamentares passem a apreciar, com maior afinco, até mesmo aquelas matérias que não suscitam, em particular, o interesse do seu Estado ou de seu eleitorado.

Além disso, cabe ao legislador conversar com seu líder, insistir para que sua demanda seja atendida, usando os meios que considerar necessários e suficientes para atingir esse objetivo. Durante a Constituinte, o ex-Deputado Siqueira Campos, por exemplo, chegou a fazer greve de fome por 98 dias para que seu pleito de criação do Estado de Tocantins obtivesse êxito. Alcançou seu intento e foi eleito o primeiro governador daquele novo Estado brasileiro. Entre ações brandas e extremadas, o parlamentar deve escolher aquela que mais lhe pareça conveniente às suas necessidades, utilizando-a como objeto de pressão sobre o líder de seu partido.

2.3 ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES

As representações partidárias e os blocos parlamentares compõem a estrutura da Câmara dos Deputados. Aos que agrupam ao menos um centésimo da composição da Casa é garantida a prerrogativa da escolha de um líder. A decisão, adotada no início da legislatura ou a partir da criação de um bloco parlamentar, deve ser encaminhada à Mesa com a assinatura da maioria absoluta dos integrantes da representação ou do bloco. Registre-se que o Governo também é representado por um líder e por cinco vice-líderes, todos indicados e destituídos por decisão do Presidente da República.

Os líderes exercem seu mandato até o momento de nova designação, realizada a qualquer tempo pelo partido ou bloco e pelo Presidente da República (no caso do líder do Governo). Entre suas principais atribuições relativas à composição dos cargos e órgãos da Câmara dos Deputados, estão (Brasil, 1989):

- ✓ a escolha dos vice-líderes do partido ou bloco (art. 9º, § 1º);
- ✓ a indicação — e a substituição, a qualquer tempo — dos membros da representação, como titulares e suplentes, para a composição das comissões permanentes e temporárias (art. 10, VI, e art. 28);
- ✓ o registro dos integrantes da bancada para concorrer aos cargos da Mesa Diretora (art. 10, V);
- ✓ a indicação de membros para integrar o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara dos Deputados (art. 277, I, *b*).

Embora não haja previsão regimental específica, na prática também cabe aos líderes a indicação dos nomes para a disputa pelos cargos de presidente de comissão, que devem ser escolhidos pelos respectivos membros titulares do órgão. Essa indicação, promovida pelas lideranças, se reveste de fundamental importância, já que o presidente da comissão é o responsável pela designação da relatoria dos projetos sob análise do órgão.

Quanto ao uso da palavra em plenário, os líderes podem (Brasil, 1989):

- ✓ encaminhar votação de requerimento de urgência, por 5 minutos (art. 154, § 1º);
- ✓ encaminhar votação de proposições, por 1 minuto (art. 10, IV);
- ✓ encaminhar votação de projetos por partes, durante 1 minuto (art. 192);
- ✓ inscrever membros da bancada para falar durante o período destinado às Comunicações Parlamentares (art. 10, II, e art. 66, IV);

- ✓ fazer uso da palavra durante o tempo destinado às Comunicações de Lideranças (art. 10, I, e art. 89);
- ✓ delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às Comunicações de Lideranças (art. 66, § 3º); e
- ✓ fazer, pessoalmente e a qualquer tempo, comunicação sobre assunto de interesse nacional (art. 66, § 1º);

Os líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes, instituto que consagrou a liderança parlamentar em nosso processo decisório legislativo.

Alguns autores, entre eles Carlos Alberto Novaes (1994), afirmam que os regimentos de grande parte das democracias ocidentais, como Espanha, Itália, França, Alemanha e Estados Unidos, inspiraram a definição do Colégio de Líderes da Câmara Federal brasileira, sendo essa uma semelhança meramente formal, já que, diferentemente do que ocorre no Brasil, nos países inspiradores os partidos políticos se apresentam como instituições que promovem efetiva representação popular, estruturação que se estende ao relacionamento entre os membros do Parlamento.

No entanto, Nelson Jobim (2011) contraria esses estudiosos, explicando que a constituição de nosso colegiado se deu apenas com base na prática da vida política. Segundo ele: “esse tipo de coisa não nasce por lucidez acadêmica, nasce por necessidade política do momento. São as circunstâncias políticas que criam aquele modelo”.

No primeiro biênio após a sua institucionalização (1989 a 1991), quando a Presidência era exercida pelo Deputado Paes de Andrade, as reuniões do colegiado eram conduzidas pelo líder do maior partido da Casa à época, o PMDB. Mas, a partir de 1991, a convocação do órgão já dependia de determinação do Presidente da Câmara, que passou a coordenar esses encontros. (Vieira, 2009)

Aos líderes da Maioria, da Minoria, do Governo e de partidos que compõem bloco parlamentar é franqueado o direito a voz, mas não a voto, porque os integrantes dessas representações já têm suas posições defendidas pelos demais líderes nas reuniões do colegiado. As decisões são, sempre que possível, tomadas pelo consenso entre seus membros. Não havendo acordo, determina o Regimento Interno que o resultado das deliberações acompanhe o critério da maioria absoluta, ponderando-se os votos dos líderes de acordo com a expressão numérica de suas bancadas.

O consenso é sempre perseguido, mas a regra majoritária, amplamente criticada pelos integrantes de partidos menores durante o processo de formalização do Colégio de Líderes, é

letra morta do Regimento Interno. Mozart Vianna (2011) afirma que, durante os 20 anos em que secretariou as reuniões de líderes, viu pouquíssimas tentativas, sem sucesso, de utilização desse mecanismo. Na prática, as matérias são discutidas e os líderes se manifestam, defendem sua posição, oferecem sugestões e fazem cobranças ao Presidente, mas, não havendo acordo, a decisão sobre o impasse fica suspensa ou é entregue à análise do plenário.

Como não existem regras regimentalmente definidas acerca da elaboração da pauta, quando o Presidente decide enviar a votação matéria cuja inclusão na Ordem do Dia não obteve consenso entre os líderes, cabe a eles, a partir daí, conforme os interesses políticos de sua sigla, conduzir negociações e manobras regimentais em plenário para tentar construir acordos sem suscitar conflitos com os membros de sua bancada.

O Presidente, no entanto, é o ator mais interessado no alcance do consenso nas reuniões, já que seu conceito perante a opinião pública fica tão melhor quanto maior é o número de proposições aprovadas em menor espaço de tempo. Matérias levadas a votação em plenário sem acordo prévio entre as lideranças tendem a procrastinar o andamento das sessões, transmitindo uma falsa percepção de lentidão do Legislativo, conceito que geralmente é atribuído, em parte, a uma suposta ineficiência na condução do processo por parte do Presidente da Câmara.

O Colégio de Líderes é convocado de acordo com a necessidade dos trabalhos legislativos e o perfil do Presidente da Casa. Luís Eduardo Magalhães, por exemplo, não convocou nenhuma reunião de líderes durante os dois anos em que presidiu a Câmara, de 1995 a 1997. Já no biênio seguinte, no qual Michel Temer ocupou a Presidência, foram realizadas 55 reuniões. (Vieira, 2009)

Ao Presidente da Câmara cabe, ouvido o Colégio de Líderes, elaborar a agenda de proposições que deverão ser apreciadas no mês subsequente. O colegiado, portanto, atua como um fórum orientador das discussões, sendo certo que a atuação do Presidente como coordenador das reuniões permite concluir que é sua a palavra final, conforme a autonomia a ele conferida pelo Regimento Interno (Vieira, 2009). Contudo, quando os líderes estabelecem consenso em relação a determinada matéria e solicitam a sua inclusão na Ordem do Dia, dificilmente a oposição exclusiva do Presidente se sobrepõe à vontade unânime das lideranças.

Ao cotejar os poderes e atribuições dos líderes de partidos e blocos parlamentares e as prerrogativas do Presidente da Câmara, Fernando Sabóia Vieira (2009, p. 62) concluiu:

Percebe-se, em linhas gerais, que, enquanto o Presidente tem o comando da tramitação das matérias e o monopólio da interpretação e aplicação das

normas regimentais, os líderes controlam as Comissões e têm grande influência sobre os procedimentos de votação em Plenário. O poder de agenda, por sua vez, é compartilhado pelo Presidente e pelos Líderes.

As reuniões do Colégio de Líderes se realizam, como regra, no gabinete da Presidência da Câmara, mas, em diversas ocasiões, os encontros são marcados na residência oficial do Presidente da Casa, na Península dos Ministros. Isso ocorre quando há temas sensíveis cuja discussão mereça a convocação de reuniões restritas ou por simples ato de delicadeza, de deferência, para que aos líderes seja oferecido mais conforto ao se reunirem com o Presidente.

As reuniões do colegiado não são abertas ao público e à imprensa. A elas comparecem, além dos líderes e do Presidente da Casa, qualquer parlamentar com interesse nas deliberações e os assessores das lideranças dos partidos. A participação da assessoria nesses encontros é fundamental para o desenvolvimento do processo legislativo, já que os funcionários devem estar a par de toda e qualquer negociação entre os líderes para melhor orientar os trabalhos em plenário.

Mas a atuação do Colégio de Líderes não se restringe às reuniões formais, em geral realizadas semanalmente. O colegiado funciona também nos eventos e encontros informais em que os líderes discutem estratégias e promovem negociações. Além disso, os acordos — e também os desacordos — muitas vezes são estabelecidos em plenário, no calor das discussões. Tudo isso faz parte do funcionamento do órgão.

O poder dos líderes se manifesta de variadas formas. Em primeiro lugar, são eles, em conjunto com o Presidente da Câmara dos Deputados, que determinam a pauta da Ordem do Dia das sessões plenárias e regulam o funcionamento das comissões. São também os líderes que aproximam os deputados e as diversas autoridades do Poder Executivo. Ademais, a utilização de mecanismos como a votação simbólica e os requerimentos de urgência dá o tom da influência das lideranças partidárias sobre o processo legislativo federal.

A resolução das questões locais em âmbito federal depende do contato entre ministros, governadores e deputados federais, e, para isso, o papel dos líderes é fundamental. São eles que promovem o encontro e intermedeiam negociações entre esses atores. Os prefeitos, por sua vez, costumam procurar o líder para obter trânsito facilitado no Congresso Nacional, sendo certo que a qualidade da atenção dispensada aos prefeitos pelo líder pode lhe garantir apoio em uma futura campanha eleitoral. (Novaes, 1994)

Os requerimentos de urgência, especialmente a “urgência urgentíssima”, embora sejam prerrogativas concedidas aos líderes individualmente, abrigam concessões que se realizam sob a égide do colegiado. Quando um parlamentar se interessa por determinado projeto, ele recorre ao seu líder, que negocia com outras lideranças a inclusão da proposição na pauta do

plenário através da aprovação de um pedido de urgência. Esse tipo de barganha, cujo resultado satisfatório depende de transações promovidas entre líderes, sustenta as relações de liderança e, aliado a outros fatores, justifica a transferência de poderes individuais dos deputados para seus líderes.

O requerimento de urgência previsto no art. 154 do Regimento Interno é o expediente utilizado para que um projeto seja retirado da comissão em que esteja tramitando e enviado à análise do Plenário, por meio da inclusão da proposta na Ordem do Dia da sessão seguinte. Já o requerimento de “urgência urgentíssima”, amparado pelo art. 155, determina a imediata inclusão da matéria na pauta do plenário para discussão e votação, ainda que já iniciada a sessão.

Vale ressaltar que, em razão da vedação estabelecida no § 2º do art. 154, que proíbe a votação de novo requerimento de urgência quando já estejam em tramitação, por decisão do Plenário, duas matérias sob esse regime, a urgência do art. 155 tem sido o instrumento mais utilizado pelos líderes, na ausência de um calendário legislativo formalmente definido, para incluir em pauta matérias de seu interesse.

Apesar de prevista pelo Regimento Interno como recurso excepcional para cuidar de temas relevantes e urgentes, a “urgência urgentíssima”, normalmente decidida durante as reuniões do Colégio de Líderes, passou a ser deliberadamente utilizada. Ela permite uma aprovação mais ágil dos projetos de lei, inclusive das propostas originárias do Poder Executivo, fazendo com que a agenda do Governo seja efetiva e mais rapidamente aprovada. Em contrapartida, o emprego desse instrumento prejudica a atuação das comissões, que ficam impedidas de usar o seu poder conclusivo quanto aos projetos atingidos pela urgência.

O pedido de verificação de votação é também um recurso dos líderes em plenário para forçar a votação simbólica de determinada matéria, evitando uma possível derrota pela votação nominal. É que o Regimento Interno determina não ser possível novo pedido de verificação antes de decorrida 1 hora do anterior, salvo pela aprovação de requerimento apresentado por 1/10 dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número. Então, no prazo de 1 hora, solicita-se votação nominal sobre matéria menos importante para que, quanto a projeto cuja aprovação interesse aos líderes, torne-se obrigatória a votação simbólica. (Novaes, 1994)

Por fim, registre-se a comparação, no quadro abaixo, entre as prerrogativas individuais conferidas aos líderes e os poderes específicos garantidos ao Colégio de Líderes pelo Regimento Interno:

Quadro nº 1 – Prerrogativas individuais e colegiadas atribuídas aos líderes
(Quadro elaborado pela autora)

PRERROGATIVAS	COLÉGIO DE LÍDERES	LÍDER
Incluir proposição pela dispensa de insterstício, com a distribuição de avulsos (art. 150, parágrafo único)	Imediato	-
Incluir em pauta proposição urgente (art. 154, II)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/3 dos membros da Casa
Incluir em pauta proposição que trate de relevante e inadiável interesse nacional (“urgência urgentíssima” – art. 155)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem maioria absoluta dos membros da Casa
Alterar a ordem de discussão ou votação de proposição sobre as do mesmo grupo (art. 160)	Requerimento à Mesa	-
Adiar votação de proposição por até 5 sessões (art. 193)	-	Requerimento ao plenário
Adiar, por até 2 sessões, votação de proposição em tramitação urgente (art. 193, § 3º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Destacar parte de proposição para votação em separado (art. 161, I)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Dispensar discussão de proposição com todos os pareceres favoráveis (art. 167)	-	Requerimento de líder ao plenário
Encerrar discussão (art. 178, § 2º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 5/100 dos membros da Casa
Submeter matéria a votação nominal (art. 185, § 3º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 6/100 dos membros da Casa
Solicitar verificação de votação antes do decurso de 1 hora da última (art.185, § 4º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos

		membros da Casa
Submeter matéria a votação secreta (art. 188, II)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Submeter a votação matéria não emendada no segundo turno (art. 149, II)	-	Requerimento de líder ao plenário
Convocar sessão secreta (art. 92, I e II)	Imediato	Requerimento de líder ao plenário
Convocar sessão solene (art. 68)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Convocar sessão extraordinária e prorrogar prazo de sessão ordinária e de Ordem do Dia (art. 67, § 1º, art. 72 e art. 84)	Imediato	-
Convocar sessão extraordinária para discussão e votação de matérias constantes do ato de convocação (art. 66, § 4º)	Imediato	-
Criar Comissão Especial (art. 34, II)	-	Requerimento de líder ao Presidente da Casa
Transformar sessão ordinária em Comissão Geral (art. 91, I)	Requerimento ao Presidente	-

Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados (1989).

CAPÍTULO 3

A ATUAÇÃO DO COLÉGIO DE LÍDERES DURANTE O PRIMEIRO PERÍODO DA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DE 2009: EXPECTATIVAS, PRIORIDADES E RESULTADOS

Para demonstrar a influência dos líderes partidários e a efetividade das decisões do Colégio de Líderes sobre a agenda legislativa da Câmara dos Deputados, foram analisados os registros disponíveis na Secretaria-Geral da Mesa acerca das reuniões do colegiado ocorridas durante o primeiro semestre de 2009, bem como as notícias da *Agência Câmara* divulgadas no mesmo período. Tal estudo tem como objetivo ilustrar a atuação das lideranças, esclarecendo de que modo o Colégio de Líderes participou da elaboração da pauta da Ordem do Dia e investigando se as votações em plenário foram, de fato, orientadas pelos acordos celebrados naquelas reuniões.

Cumprido ressaltar, inicialmente, que as conclusões aqui expostas se basearam apenas no primeiro semestre de 2009, quando a Câmara dos Deputados era presidida pelo então Deputado Michel Temer, e, portanto, se prestam a apresentar ponderações acerca da atuação dos líderes apenas durante aquele período. Conclusões mais amplas demandariam um estudo mais aprofundado sobre todas as legislaturas posteriores à institucionalização do Colégio de Líderes, até porque cada Presidente vem adotando um modo particular de conduzir as reuniões do colegiado e de facultar a participação dos líderes.

Quanto ao período analisado, há duas razões principais para a sua escolha. A primeira diz respeito ao fato de o Presidente Michel Temer sempre ter se destacado por permitir ampla participação dos líderes partidários no processo decisório, o que possibilita uma análise mais completa da atuação das lideranças em período mais curto. A segunda razão se justifica pela decisão de Temer, em março de 2009, no sentido de que as medidas provisórias somente passariam a sobrestar a pauta com relação a leis ordinárias, entendimento que se caracterizou como um divisor de águas para as votações no plenário da Casa.

Em fevereiro de 2009, a *Agência Câmara* divulgou entrevistas com os líderes de quase todos os partidos com representação na Casa, momento em que cada um declarou as matérias consideradas prioritárias pelo seu partido para discussão no primeiro semestre daquele ano. Os principais pleitos, mencionados por quase todos os líderes entrevistados, eram:

- ✓ destrancamento da pauta, por meio da aprovação da PEC das MPs (511/06);
- ✓ reforma política (PL 5.498/09);

- ✓ reforma tributária (PEC 233/08);
- ✓ PEC dos Vereadores (333/04); e
- ✓ enfrentamento da crise financeira.

O Presidente da Casa, em manifesto apoio aos líderes, promoveu o debate desses cinco temas, conseguindo solucionar, total ou parcialmente, quatro deles. Daí já se observa, mesmo inicialmente, o constante entendimento buscado entre Presidente e líderes partidários.

A PEC 511/06 até chegou a receber o apoio de Michel Temer, mas foi abandonada após a implementação da decisão de que as medidas provisórias só poderiam trancar a pauta em relação a leis ordinárias. Tal entendimento garantiu melhora considerável do fluxo da pauta, permitindo a votação de diversas proposições em sessões extraordinárias. Assim, os apelos em favor da votação da chamada PEC das MPs acabaram cedendo aos pedidos de discussão de projetos considerados mais urgentes.

Quanto à reforma política, logrou-se aprovar, no início de julho, uma tímida modificação no sistema eleitoral (PL 5.498/09), alterações que, com conteúdo limitado, se restringiram a disciplinar as campanhas eleitorais. O resultado, portanto, foi muito aquém do esperado por diversos líderes, principalmente os da oposição, mas na medida do anunciado pelo Presidente Michel Temer à *Agência Câmara* em 28 de maio de 2009. Na ocasião, ele afirmou que uma reforma política ampla poderia ser mais facilmente aprovada em 2014 e que, naquele momento, em razão da resistência da base aliada, seria possível realizar apenas alterações na legislação eleitoral. Ainda que contida, a reforma eleitoral alcançada só se tornou viável em função de apoio maciço dos líderes partidários. Apenas o PSOL se posicionou contra o projeto, sob a justificativa de que, nos padrões apresentados, ela não inibiria o abuso do poder econômico.

Apesar do empenho dos líderes em pautar a reforma tributária (PEC 233/08), sempre mencionada pelo Presidente Michel Temer como uma das prioridades de seu mandato, a matéria, porque complexa e controversa, não avançou em sua tramitação. Os partidos de oposição ao Governo alegaram, à época, que ela precisava ser mais bem estudada e que a crise econômica global havia inviabilizado a sua discussão naquele momento.

À PEC dos Vereadores (333/04), cuja promulgação havia sido recusada em 2008 pelo então Presidente Arlindo Chinaglia, foi determinada tramitação regular pelo Presidente Michel Temer entre as Comissões da Casa, e, em outubro de 2009, foi declarada prejudicada em razão da vigência da Emenda Constitucional nº 58, de 2009.

Para enfrentar a crise financeira, o Presidente anunciou a criação de uma Comissão Especial, que, ao final de seus trabalhos, elaborou pareceres com sugestões ao Poder

Executivo e a diversos setores da economia brasileira como medidas de combate à crise global.

A partir do estudo realizado, foi possível concluir que, nas reuniões destinadas à elaboração da pauta, o Presidente sempre dispunha de uma lista inicial com suas sugestões, que depois vinham a ser submetidas à apreciação dos líderes. E eles acabavam se posicionando contra ou a favor dos assuntos apontados pelo Presidente, mas também eram incentivados a oferecer sugestões, o que de fato ocorria. Contudo, tantas eram as propostas levadas por cada um dos líderes que se tornava impossível para o Presidente atender a todos. Quando a reunião se encerrava, o resultado, em geral, era uma pauta composta pelas sugestões iniciais levadas pelo Presidente, além de alguns projetos solicitados pelos líderes.

A tendência costuma ser, portanto, os líderes negociarem os pontos nos quais se baseia a pauta inicialmente proposta pelo Presidente. O Colégio de Líderes acaba atuando, quanto à elaboração da pauta da Ordem do Dia das sessões plenárias, exatamente conforme prevê o Regimento Interno: ele apenas é ouvido pelo Presidente, que é efetivamente o responsável por elaborar a pauta.

Tanto é assim que, no período analisado, de todas as proposições discutidas em plenário, entre medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de resolução e propostas de emenda à Constituição, o Presidente não se opôs a nenhuma delas; pelo contrário, a maioria havia sido sugerida por ele ou já tinha recebido o seu apoio manifesto durante as reuniões. Os diversos pleitos dos líderes, por sua vez, ora foram atendidos, ora não, a depender do interesse do Presidente.

Foi possível perceber, pelos dados coletados, que não houve favorecimento a qualquer partido, já que não se viu discrepância no atendimento aos diversos pedidos dos líderes, fossem eles da base aliada, da oposição ou de menores bancadas, mas se pôde observar que os líderes das maiores agremiações se manifestaram nas reuniões com mais frequência que os líderes dos pequenos partidos.

Por isso mesmo não se confirmou, nesta pesquisa, a assertiva de alguns autores, como Carlos Alberto Novaes (1994), no sentido de que as lideranças de partidos maiores, por sentirem maior dificuldade em controlar a totalidade de suas bancadas e arregimentar seus liderados nas votações nominais, se sentem acuadas pelos líderes dos partidos minoritários, apesar de ser verdade a ponderação de que os líderes de partidos menores, por serem mais numerosos, acabam exercendo poder de influência bem superior ao que lhes caberia caso seus votos fossem ponderados de acordo com a expressão numérica de suas bancadas.

Também chamou a atenção o modo como se manifestaram os partidos de oposição, cada um à sua maneira. O PSDB costumava apresentar inúmeras sugestões de proposições para inclusão em pauta; o PPS solicitava reiteradamente a formulação de uma pauta ampla e definida para as votações; e o DEM era o que mais se insurgia contra as propostas apresentadas pelas demais agremiações.

Convém registrar que, dos quatro projetos prioritários apresentados pelo DEM (os PLs 5.498/09, que promoveu a reforma eleitoral; 3.514/08, que tratava da rastreabilidade das carnes bovina e bubalina; e 1.472/07, que dispunha sobre direitos do consumidor, além do PLP 12/03, que fixava normas a serem cumpridas pelos entes federados para a preservação do meio ambiente), três foram votados e aprovados no período estudado, enquanto o líder do Governo não foi atendido em nenhum de seus cinco pedidos específicos (os PLs 3.021/08, que dispunha sobre filantropia; 1.664/07, que tratava dos direitos dos estrangeiros; e 1.746/07, que criava cargos no MEC, além do PRC 47/07, que dava poderes conclusivos às comissões permanentes para a aprovação de acordos internacionais, e do PLP 92/07, sobre as fundações públicas).

Talvez isso tenha acontecido porque a pauta do Presidente costumava coincidir com as prioridades do Governo, tanto que o Líder Henrique Fontana, não raras vezes, demonstrou apoio explícito às decisões de Michel Temer nas reuniões. Mas isso pode demonstrar também que, na verdade, o Presidente busca o alcance do consenso, e não um constante favorecimento à pauta do Executivo, como alguns autores costumam defender.

O que fica realmente claro é o domínio do Presidente sobre a elaboração da pauta da Ordem do Dia. Por outro lado, é notório também que os líderes devem conservar em plenário os acordos realizados nas reuniões do colegiado ou, então, promover novas negociações para que as proposições sejam discutidas e finalmente votadas. E é neste ponto, no desenrolar da sessão, que se observa o maior poder das lideranças.

No período estudado houve casos de sobreposição do poder dos líderes à decisão do Presidente da Casa. No dia 13 de maio de 2009, por exemplo, os líderes retiraram de pauta o PL 836/03, que criava o cadastro positivo de consumidores e cuja inclusão na pauta da Ordem do Dia vinha sendo reiteradamente defendida por Michel Temer nas reuniões. A decisão dos líderes partiu do fato de o Presidente ter tentado votar a proposição na mesma sessão em que se apreciava a MPV 458/09, mas o acordo anterior entre os líderes era de que o projeto de lei só seria discutido em sessão extraordinária convocada exclusivamente para esse fim. Em outro momento, no dia 14 de julho, após tentar, sem sucesso, promover um consenso entre os líderes acerca da votação da MPV 460/09, o Presidente forçou a apreciação da medida e

decidiu que ela deveria ser discutida na sessão seguinte. No plenário, contudo, sem acordo entre os líderes, a matéria foi retirada de pauta.

Essa relação simbiótica entre Presidente e líderes partidários confirma a teoria de que o primeiro administra a tramitação das matérias e é o responsável direto pela elaboração da pauta de votações, enquanto os líderes exercem extrema influência sobre os procedimentos em plenário. O poder de agenda é compartilhado entre esses atores porque nem o Presidente consegue implementar suas prioridades sem a concordância de boa parte dos líderes e nem os líderes alcançam seus objetivos sem a anuência do Presidente.

Ademais, conforme mencionado no capítulo anterior, quanto mais proposições são aprovadas, melhor se torna o conceito do Presidente perante a opinião pública, e isso significa que ele é o ator mais interessado em costurar acordos entre os líderes, já que deles depende a conclusão das votações em plenário.

O Presidente e os líderes definem, nas reuniões, o que será discutido durante a Ordem do Dia, mas também negociam o mérito das matérias pautadas. Observe-se que o resultado da votação de todas as proposições que tiveram sua tramitação concluída em plenário durante o período analisado coincidiu com a decisão acertada anteriormente nas reuniões do Colégio de Líderes. A MP das Filantrópicas (446/08), por exemplo, foi a única matéria rejeitada em plenário, e isso ocorreu por decisão dos líderes após sugestão do Presidente, já que a intenção era pautar, posteriormente, o PL 3.021/08 para disciplinar a matéria, que não havia sido considerada relevante ou urgente pelo Relator da MP.

A respeito das negociações no âmbito do Colégio de Líderes, o Deputado Miro Teixeira (2011) argumenta que, antes da institucionalização, havia apenas acordo de procedimentos, sendo bem menor o número de deputados que não estavam no plenário desde o início dos debates e que chegavam perguntando como deveriam votar. Mas, com o passar do tempo, os líderes passaram a negociar também o mérito das matérias, e, em sua opinião, foi esse o fator primordial para a quebra de um ambiente de debate muito proveitoso que havia no plenário. Nas palavras do Deputado: “o combate em plenário perdia o sentido. Foi aumentando esse número dos (deputados) que perguntavam como é que se vota”.

Apesar disso, Miro Teixeira comenta que, a partir desta legislatura de 2011, começou a perceber uma mudança no comportamento dos parlamentares em relação a seus líderes. Segundo ele, as bancadas, por diversas vezes, não vêm correspondendo às expectativas dos líderes, nem sempre vêm seguindo a posição assumida por seu líder nas reuniões do colegiado. O Deputado concluiu dizendo: “neste momento, eu percebo que o Plenário pode surpreender o Colégio de Líderes”.

A pesquisa realizada permitiu a observação do que se propunha inicialmente: entender como se manifestam as lideranças nas reuniões com o Presidente e verificar se as decisões tomadas no Colégio de Líderes de fato orientam as votações em plenário, possibilidade que se confirmou.

Quanto à última conclusão, os dados registrados mostram que, de todas as proposições votadas nas sessões plenárias, apenas não passaram pelo crivo do colegiado o PL 4.383/08, que instituiu a Semana Nacional para Doação de Medula Óssea e foi aprovado em um gesto de solidariedade ao Deputado Beto Albuquerque, cujo filho havia falecido após lutar contra a leucemia; projetos de decreto legislativo sobre acordos internacionais, que em geral não suscitam controvérsias; e os PRCs 146/09, que autorizou a filiação da Câmara dos Deputados à ASTRAL; 297/06, que criou o Grupo Parlamentar Brasil-Suécia; e 27/07, que instituiu o Prêmio Dr. Pinotti.

Como se vê, são poucos e incontroversos os projetos cuja discussão e aprovação em plenário não foram definidas por deliberação prévia do Colégio de Líderes, o que demonstra a ampla concentração de poderes conduzida por esse órgão da Câmara dos Deputados.

CONCLUSÃO

As negociações entre lideranças são tão antigas quanto o próprio Parlamento brasileiro, mas o Colégio de Líderes, como órgão da Câmara dos Deputados, somente foi constituído em 1989, durante o processo de reforma do Regimento Interno da Casa. Essa institucionalização foi resultado da evidência alcançada pelos líderes partidários durante a Constituinte. Os acordos entre lideranças foram os responsáveis pela celeridade e organização do processo de votação do projeto de Constituição e, conseqüentemente, decisivos para garantir aos líderes autonomia em relação à Mesa Diretora.

A criação do órgão foi a alternativa encontrada para limitar seus poderes, já que ele funcionava informalmente e se tornava cada vez mais poderoso. Apesar da resistência dos membros da Mesa, que não aceitavam ver seus poderes reduzidos, e de parte dos parlamentares, principalmente os de partidos menores, que não concordavam com a regra de ponderação dos votos dos líderes em função da expressão numérica de suas bancadas para a tomada de decisões no colegiado, logrou-se aprovar a emenda que criava o instituto.

A formalização das atividades do Colégio de Líderes acabou colaborando para a já existente centralização decisória no Congresso Nacional, que vem permitindo às lideranças conter o comportamento individualista dos deputados e garantir a disciplina entre os membros de sua bancada. Aliada a coalizões estáveis construídas pelo Presidente da República, essa centralização promove o controle parlamentar, evidenciado pelos elevados índices de congruência entre a orientação dos líderes e os votos de seus liderados.

Ao longo de pouco mais de 20 anos de existência, o Colégio de Líderes passou por momentos de abatimento, mas também de fortalecimento. Para citar exemplos, as frentes parlamentares limitam a força do colegiado e, na opinião de Nelson Jobim (2011), são consequência da eleição de Severino Cavalcanti para a Presidência da Câmara em 2005. Como um produto direto do baixo clero, ele retirou poderes dos líderes diante de suas bancadas, já que tomou para si muitas das atribuições que proporcionavam às lideranças o controle sobre os integrantes do partido. Mas também houve medidas que colaboraram para valorizar o poder dos líderes, como a vinculação do critério da proporcionalidade partidária aos resultados das eleições e a decisão do TSE no sentido de que o mandato é do partido, e não do parlamentar.

Os poderes individuais dos legisladores restam inibidos pela frequente utilização, pelos líderes partidários, de suas prerrogativas regimentais, que incluem os mecanismos de

verificação de votação, urgência e solicitação de votações nominais e de encerramento de debates. Por outro lado, é a atividade coordenada dos líderes que traz organização aos trabalhos legislativos, permitindo que se desenvolvam com qualidade e celeridade.

Para alguns, o sistema decisório anterior, pelo qual as lideranças negociavam entre si, discutiam as matérias com os membros de sua bancada e defendiam em plenário a posição de seu partido, permitia maior participação dos deputados no processo decisório. Mas, para a maioria dos cientistas estudados, a extinção do Colégio de Líderes somente transferiria para outro órgão da Casa a atribuição de colaborar para a organização da agenda legislativa, já que o plenário não conseguiria preparar seus trabalhos sem o auxílio de um organismo responsável por selecionar e prever as discussões. Além disso, o Colégio de Líderes, apesar de limitar a participação da massa dos deputados, amplia a operacionalidade do Congresso, já que um parlamento é tão mais eficiente quanto menor é a sua representatividade. (Jobim, 2011)

A abolição do Colégio de Líderes ou a reforma isolada de suas atribuições não surtiria bons efeitos em favor do processo legislativo e nem seria a solução para o problema da representatividade parlamentar; poderia, pelo contrário, ocasionar um andamento caótico do processo legislativo e provocar uma centralização de poderes ainda mais acentuada que a observada atualmente, mas nas mãos de órgão diverso dentro da estrutura da Casa. O que se faz relevante discutir são os limites a serem adotados para reduzir as mazelas causadas à representação parlamentar, mas a restrição ao poder concedido atualmente ao colegiado, sozinha, não solucionaria esse conflito.

As soluções apontadas são diversas. Alguns defendem que, após cautelosa reforma institucional, o Regimento Interno passe a disciplinar não só as reuniões do Colégio de Líderes, mas também as reuniões de bancada dos partidos políticos. Contudo, não se afigura possível nem razoável a normatização de atividades *interna corporis* de pessoas jurídicas de direito privado, sem falar na resistência que os partidos oporiam a essa intenção.

Muito se fala também em uma nova organização da pauta, com maiores prazos entre a divulgação das proposições e a sua apreciação e com maior observância à agenda publicada antecipadamente (Jobim, 1994). Com efeito, dilatando-se a capacidade informacional dos parlamentares, o debate entre líderes e liderados é favorecido. Entretanto, deve-se lembrar que as prioridades em matéria política são alteradas a todo momento, o que acaba inviabilizando esse sistema. Além disso, a democratização da Ordem do Dia, por reduzir o poder dos atores responsáveis pela elaboração da pauta, não suscitaria o interesse do Presidente e nem dos líderes partidários.

A alternativa proposta pelo Dr. Mozart Vianna de Paiva (2011) aponta no sentido da exigência de votação nominal para todos os requerimentos de “urgência urgentíssima”, para que os deputados participem efetivamente desse tipo de decisão e não possam alegar, posteriormente, que não tiveram a oportunidade de se manifestar. Essa seria uma forma de reduzir as insurgências contra a “ditadura dos líderes”, da qual reclamam muitos parlamentares.

Mas a melhor solução parece capaz de surgir da iniciativa dos próprios legisladores, que, na verdade, dificilmente se mostram alheios à análise de proposições de interesse de sua base eleitoral. Quando convém, eles costumam estudar as matérias, pressionar o seu líder e defender a sua posição em plenário. O interesse de cada deputado é a melhor saída para reduzir o poder dos líderes e ampliar a representação parlamentar.

No funcionamento do Colégio de Líderes, impera a busca pelo consenso. Não havendo acordo, o Presidente decide não pautar a matéria ou, decidindo pautá-la, o impasse é transferido para o plenário. Na verdade, o colegiado se caracteriza apenas como um grupo que orienta os debates parlamentares, já que a pauta é efetivamente definida pelo Presidente da Câmara.

Mas a atuação do Colégio de Líderes não se limita às reuniões destinadas à elaboração da agenda legislativa. Muitas das decisões relevantes são tomadas em conjunto pelos líderes em plenário, durante a discussão das proposições. Aliás, o êxito das votações depende diretamente da aquiescência dos líderes, conforme se pôde concluir pelo período analisado nesta pesquisa.

Também foi possível inferir que, durante as reuniões, não há favorecimento a um ou outro partido, mas se percebe que os líderes de maiores bancadas costumam se manifestar com mais frequência. O Governo também não foi favorecido durante o período estudado, mas não se sabe se isso ocorreu porque a pauta inicial do Presidente levada às reuniões já coincidia com a pauta do líder governista ou se realmente o Presidente não tem interesse em favorecer o Executivo, mas, sim, chegar ao consenso para possibilitar, no fim de seu mandato, estatísticas que demonstrem aprovação substancial de proposições.

Por fim, a pesquisa alcançou um de seus objetivos específicos ao confirmar que as negociações levadas a efeito no âmbito do Colégio de Líderes de fato orientam as votações em plenário. Observou-se que, de todas as matérias aprovadas no período, somente algumas poucas proposições que não suscitam controvérsia deixaram de passar pelo crivo do colegiado.

As conclusões desta dissertação apenas complementam estudos anteriores que comprovam haver uma densa concentração decisória no Congresso Nacional, da qual o Colégio de Líderes é importante e poderoso colaborador. Entretanto, percebe-se que se torna cada vez mais trabalhoso implementar reformas institucionais que reduzam essa centralização, principalmente porque tais alterações não despertam o interesse dos atores que conduzem o processo legislativo federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados. 2009.** 69 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro – Processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. 2009.** 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª ed., 2003.

BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o sistema político do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BOTELHO, Tânia Mara. Liderança: uma nova visão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 126, p. 249-255, abr.-jun. 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>>. Acesso em: 11 out. 2011.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, nº 2, p. 263 a 299, 2009.

_____. Quem manda em quem na esfera federal? **Insight Inteligência**, p.96-105, abr. mai. jun. 2003.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio

(Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung. São Paulo: UNESP, 2007. p. 143-182.

FALCÃO, Alcino Pinto. Voto de liderança como “sub genus” do voto por procuração.

Revista de Direito Constitucional e Ciência Política, Rio de Janeiro, n. 6, p. 236-256, jan.-jun. 1988.

FELISBINO, Riberti de Almeida. Indisciplinados ou disciplinados? As discussões sobre os partidos políticos na Câmara dos Deputados. **Revista Tema Livre**, Rio de Janeiro, n. 13, 2008. Disponível em: <<http://www.revistatemalivre.com/felisbino13.html>>. Acesso em: 18 out. 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Derrubando mitos (entrevista concedida a Angélica Santa Cruz). **Veja**, ed. 1378, ano 28, nº 6, p. 7-9, fev. 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. **Tempo Social**, Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999.

GENOINO, José. Revisão constitucional e reforma do Congresso. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 7-13, nov. 1994.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 37-59, nov. 1994.

JOBIM, Nelson. **O Colégio de Líderes**. 27. out. 2011. Entrevista concedida a Juliana Baldoni Figueiredo. Brasília: 2011.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos — CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

MARQUEZELLI, Nelson; STARLING, Sandra. O Colégio de Líderes limita a participação dos deputados? **Visão**, n. 17, abr. 1992.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NOVAES, Carlos Alberto M. Individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. **Revista Novos Estudos — CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p. 99-147, mar. 1994.

OLIVEIRA, Inocêncio. [Pronunciamento proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, na Ordem do Dia da Sessão de 10 de agosto de 1989]. Brasília, Câmara dos Deputados, 1989.

PAIVA, Mozart Vianna de. **O Colégio de Líderes**: 24 out. 2011. Entrevista concedida a Juliana Baldoni Figueiredo. Brasília: 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PERTENCE, Sepúlveda. Voto de liderança — inconstitucionalidade. **Revista de Direito Público**, n. 92, p. 116-121, out.-dez. 1989.

QUINTELA, Sérgio F. Partidos políticos: representatividade e governabilidade. **Carta Mensal**, Rio de Janeiro, v. 51, nº 610, p. 51-54, jan. 2006.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, p. 699-734, 2003.

RODRIGUES, Ricardo José. O papel do Colégio de Líderes no processo legislativo da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 83, p. 131-146, jul. 1996.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4; p. 693-735, 2005.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Revista Novos Estudos — CEBRAP**, São Paulo, n. 35, mar. 1993.

SOARES, Rosineth Monteiro. Liderança Parlamentar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, n. 118, p. 333-348, abr.-jun. 1993.

TEIXEIRA, Miro. **O Colégio de Líderes**. 23. nov. 2011. Entrevista concedida a Juliana Baldoni Figueiredo. Brasília: 2011.

VIANA, Prisco. O processo legislativo: partidos e grupos congressuais. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 15-36, nov. 1994.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo. 2009**. 96 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.