

As normas ocultas que regem o Congresso

Emílio Braga
da Editoria de Política

A maioria dos novos parlamentares que chegam a Brasília ouve invariavelmente a mesma orientação sobre como iniciar atuação quer na Câmara como no Senado: "Fique quieto, com muita humildade, observe tudo, siga o exemplo dos mais antigos e só comece a alçar voo próprio quando tiver segurança do que fazer".

Alguns levam tão à risca essa orientação que acabam ficando os quatro anos do mandato sem fazer nada, vivendo na maior insegurança e sensação de inutilidade. Outros a contrariam radicalmente e não raro perdem a credibilidade, quando não caem no ridículo.

No final das contas a orientação, tida generalizadamente como das mais sábias, acaba servindo para nada se o parlamentar não tiver o essencial que é a sensibilidade política, aliada à vocação para a vida parlamentar. De qualquer forma, existem algumas normas consuetudinárias que servem para orientar a atuação parlamentar e que são perceptíveis quase de imediato.

Mesmo antes do início de cada legislatura, no episódio das eleições das Mesas dirigentes da Câmara e do Senado, essas normas principiam a acentuar a inibição ou se impõem a voluntariedade natural em cada novo parlamentar. Os cargos das Mesas são distribuídos por regiões. E isto não está escrito na Constituição, nem em leis ordinárias, nem nos regimentos internos.

Não se trata de uma norma rígida, mas se procura fazer com que todas regiões estejam representadas nas duas Mesas dirigentes. Neste ano, por exemplo, a definição do senador pernambucano, Nilo Coelho, para a presidência do Senado, afastou a candidatura do igualmente senador pernambucano, Aderbal Jurema, para a 1ª. vice-presidência. Na 1ª. vice deve ficar o senador capixaba Moacir Dalla, do Centro Sul; na 2ª. vice é provável o senador catarinense Jaison Barreto, do Sul, e na 1ª. secretaria o senador goiano Henrique Santillo, do Centro-Oeste. Na Câmara, as candidaturas aos cargos diretivos giram em torno dos mesmos critérios.

Outra norma importante, mal definida na Constituição e preservada mais pelo costume, foi desafiada na última legislatura. Trata-se da distribuição proporcional dos cargos das Mesas diretivas de acordo com o tamanho das bancadas partidárias.

O antigo MDB não aceitou integrar a Mesa do Senado ao lado dos senadores biônicos. A Mesa ficou toda para a antiga Arena. Na Câmara, a disputa em plenário pela presidência da Mesa entre os deputados Nelson Marchezan e Djalma Marinho rompeu com essa norma. Normalmente a eleição secreta em plenário é meramente formal, sendo as bancadas de cada partido que de antemão elegem quem ocupará esses cargos. O fato da disputa chegar até o plenário permitiu manobras que contrariaram pelo menos uma indicação da bancada do PDS para a 1ª. vice-presidência.

ESPIRITO DE CORPO

Tanto nas eleições das Mesas, como nas dos cargos de presidência nas comissões técnicas, e até mesmo na distribuição de algumas vantagens, como viagens ao exterior, por exemplo, prevalecem, no entanto, normas bem mais rígidas que as de representação regional e partidária. Assiduidade, antiguidade e espírito de corpo são normas que não estão inscritas e com as quais os novos parlamentares vão esbarrar a cada avanço. São tão importantes que influem inclusive nas eleições para cargos partidários, como os de liderança.

Existe um grupo de parlamentares que domina o Legislativo? No caso do Senado, a resposta é não. Ali as normas são mais flexíveis porque o número de senadores é relativamente bem mais reduzido, fazendo com que a competência específica e a força da liderança pessoal de cada um tenha maior peso do que na Câmara. Mas no caso da Câmara, embora a palavra grupo não reflita exatamente a realidade, a resposta é afirmativa.

Os deputados mais assíduos, mais antigos e com provas de espírito de corpo têm uma relativa forma de organização, apartidária, e responsável pela dominação da administração da Câmara, com todas implicações

Na Câmara, um grupo informal e apartidário de deputados, dos mais antigos e assíduos, domina a administração da Casa e já desafiou o Planalto várias vezes

políticas daí decorrentes. Um erro na atuação desse "grupo", em 1978, quando se envolveu na sucessão presidencial, permite ilustrar aproximadamente sua forma de atuação.

Contrariando o critério do espírito de corpo, que implica numa postura de autonomia com relação ao Executivo, o "grupo" decidiu sair em apoio à candidatura do então ministro do Exército, general Sílvio Frota. O fato de ser o "grupo" ou não quem fez isso é até hoje controverso. Deputados que o integravam, mas no episódio Frota não participaram dessa ação, contestam que o "grupo" tenha sido o mesmo que domina a Câmara. Ninguém nega porém que a forma de agir era idêntica.

A FORÇA DO GAS

Os mais de 100 deputados que apoiavam Frota, incluindo-se alguns de oposição, formaram o GAS — Grupo de Ação Solidária, que tinha um núcleo de 13 deputados. Esse núcleo era fechado, reunia-se à parte, alguns de seus integrantes eram conhecidos mas outros não. Após a decisão de apoiar Frota cada um dos integrantes do grupo passou a formar subgrupos de apoio à idéia. Assim, apenas um dos integrantes do núcleo se revelava aos demais parlamentares. Mas a idéia e o apoio crescia como bola de neve, em função da multiplicação dos subgrupos. O mesmo "rolo compressor" é usado para todas eleições da Mesa da Câmara, num esquema praticamente imitável pois apartidário e acima da vontade dos partidos.

Nesta próxima eleição não será diferente. Acontece apenas que a força do "grupo" ganhou tal respeitabilidade que em alguns casos



Novos parlamentares têm pouca oportunidade de atuação no plenário

mais do que um candidato ao mesmo cargo procuraram o apoio do grupo. Episódios anteriores deram essa ascendência ao "grupo". Enfrentado pelo Palácio do Planalto, por direções e lideranças partidárias, ele deu provas reiteradas de sua força.

Na eleição do então deputado Marco Maciel para a presidência da Câmara, patrocinada pelo Palácio do Planalto, em contrariedade à liderança do deputado José Bonifácio, da antiga Arena, o "grupo" perdeu a parada. Contudo, os demais cargos da Arena na Mesa foram todos preenchidos em eleição da bancada do partido a revelia da vontade palaciana. Isto num período de 41-5.

A ELEIÇÃO DE MARCHEZAN

Na eleição do atual presidente Nelson Marchezan, o apoio do "grupo" foi disputado palmo a palmo entre ele, com o aval do Palácio do Planalto, e seu adversário, também do PDS, o deputado Djalma Marinho. Prudentemente o "grupo", inclinado inicialmente para Marinho, acabou ficando com Marchezan. Pagou sua dívida por ter apoiado Frota e livrou-se da imagem contestatória. A batalha chegou ao plenário, com dirigentes e lideranças oposicionistas apoiando Marinho. O "grupo" prevaleceu em plenário, com muitos votos oposicionistas para Marchezan, em que pese a posição partidária em contrário. Marchezan, por sua vez se viu obrigado a aceitar os candidatos do "grupo" para todos os demais cargos da Mesa da Câmara.

As normas de assiduidade, antiguidade e espírito de corpo explicam ainda a preponderância dos representantes do Nordeste no comando da Câmara. Com menores dificuldades de controlar suas bases eleitorais, muitos deles transferem seus domicílios de fato para Brasília, viajando menos. Os do Sul e Centro Sul raramente se instalam em definitivo na capital. O ex-governador Paulo Maluf, alertado a respeito, deve ser exceção com sua mansão na Península dos Ministros, no Lago Sul. A sua intimidade com o "grupo" também é notória, havendo poucas dúvidas que o mesmo esquema do "rolo compressor" esteja pronto para se lançar a favor de suas pretensões presidenciais, caso venha ser conveniente.

COMISSÕES

Nas eleições das presidências e vice-presidências de comissões técnicas não é diferente. O "grupo" não atua nesse âmbito mas aqui também a frequência às reuniões, a célebre frase "antiguidade é posto" e a identidade com as atividades de cada comissão é preponderante. Estes cargos têm candidatos indicados pelas lideranças dos partidos. No entanto, essas consultam preliminarmente os deputados mais antigos de cada comissão para indicar seus candidatos ou, simplesmente, deixam por conta exclusiva de cada comissão a indicação dos candidatos.

As comissões são hoje o melhor meio para concentrar atividades no início da atuação parlamentar. Esvaziadas pela quase absoluta perda de poder decisório, elas viveram mais do esforço de alguns poucos deputados, estando assim abertas a novas contribuições. Com a perda da maioria absoluta do PDS na Câmara, as comissões devem nessa próxima legislatura crescer em importância, tendo suas decisões técnicas maior influência nas decisões políticas das lideranças sobre os projetos em tramitação.

Essa perspectiva é válida para todas comissões. Ressalve-se porém que as

comissões guardam uma hierarquia. Integrar as poderosas comissões de Constituição e Justiça da Câmara, e do Senado, corpos legislativos que podem eliminar com as possibilidades de aprovação de qualquer projeto, é quase um prêmio. Outras comissões de muito "status" são as de Economia. Aparte as comissões técnicas, conseguir ver aprovado um requerimento propondo uma CPI — Comissão Parlamentar de Inquérito ou mesmo ser designado para participar de uma das cinco permitidas anualmente em cada Casa é privilégio.

Para chegar a isso o parlamentar tem que ter boas relações com as lideranças de seu partido, ou então, na hipótese contrária, pertencer a um grupo de pressão interna que realmente tenha cacife para impor negociações às lideranças. O antigo grupo autêntico do antigo MDB, quando fora da liderança, tinha força suficiente para alcançar esses postos em comissões. Já o deputado Antonio Mariz, que sempre teve destacada atuação parlamentar, é um exemplo em sentido contrário. Per-

Para conseguir alguma projeção, o parlamentar tem de cultivar boas relações com as lideranças, ou então participar de algum grupo expressivo de pressão interna

tencente ao grupo renovador da antiga Arena (antes de ir para o PMDB), visto como dissidente, nunca foi designado para ocupar posições de maior relevo.

PLENÁRIO

As boas relações com as lideranças é critério óbvio ainda para integrar o colégio de vice-líderes de cada partido. Mais do que essa pretensão distante dos cristãos povos, as lideranças servem igualmente para afundar na tramitação de projetos e abrir oportunidades na atuação em plenário. Os parlamentares têm liberdade para se inscrever no pinga-fogo, falando cinco minutos. Nos últimos anos esses reduzido tempo, apesar de merecer divulgação pela Voz do Brasil, tem sido mais um meio de fazer o parlamentar perder a credibilidade de seus pares do que de promovê-lo.

Há idéias de restaurar a importância do pinga-fogo, disciplinando seu uso e limitando a possibilidade de servir como tribuna eleitoral, através da Voz do Brasil. Isto poderá beneficiar os novos deputados que de pronto dificilmente terão vez nos melhores horários e longos minutos franqueados aos discursos do Grande Expediente, inteiramente sob controle das lideranças.

Outro detalhe a observar é a importância de alguns funcionários das duas Casas. Uma boa relação com eles poderá abrir portas intransponíveis de outra forma. A força que têm não é gratuita. São da maior competência e orientando a atuação de um parlamentar podem levá-lo ao êxito.

As grandes manobras em plenário, onde por vezes se travam verdadeiras batalhas jurídicas, são executadas pelas lideranças. Mas elas têm sempre como "Espírito Santo" nos ouvidos um funcionário que compõe a música para o maestro reger. Por isso, essas personagens anônimas do Legislativo frequentemente guardam maior número de informações do que a maioria dos parlamentares, sendo suas opiniões ouvidas atentamente.