

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

ABRIL JUNHO 1993 • BRASÍLIA • ANO 30 • Nº 118

SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Liderança Parlamentar

Prof^ª ROSINEITH MONTEIRO SOARES

UnB Rel. 1992

A despeito da baixa institucionalização¹ dos partidos no Brasil, seus líderes foram uma presença destacada no cenário político nacional. A maioria dos nomes ilustres ligados ao cenário político nacional mostrou seu brilho no Parlamento através de lideranças partidárias. As lideranças do Parlamento ou especialistas associados às conjunturas políticas que elas decidiram constituem a galeria de nomes ilustres de nossa História. É verdade que, freqüentemente, foram também personalidades mais ligadas à bandeira que abraçavam. Foram talvez mais conhecidos por tais bandeiras que pela sua condição de líder parlamentar². Os fatos que os teriam destacado não foram sempre associados a sua ação sistemática em torno da plataforma partidária, mas formal ou informalmente foram líderes no contexto legislativo.

Como no governo imperial, em que o Brasil ainda se iniciava na prática parlamentar, também no período republicano muitas personalidades se destacaram como líderes da atividade cívica, nem sempre identificada com a liderança política, vinculadas ou não a partidos. Sobrepujavam o

1 O conceito de institucionalização adotado é o de vinculação e aceitação pública, como em Etzioni e Simon em suas obras de Administração Pública.

2 O líder parlamentar é hoje figura regimental, eleita pelo partido nos termos do art. 12 da Resolução nº 17, da Câmara (antigos arts. 8 a 10 da Resolução nº 30/73).

partido. Era indispensável a atuação de líderes fortes para a consolidação da República. De fato, a cada novo modelo³ adotado pelo Estado os líderes partidários ou independentes desenvolvem um papel relevante na sua consolidação.

Quando determinado modelo de Estado parece consolidar-se, institucionalizando sua estrutura governamental, o destaque maior se observa por parte dos líderes que pretendem mudá-lo. E será tanto maior quanto se demonstre a necessidade dessa mudança. Nas revoluções, quando há um partido por trás das mesmas, o vencedor determina o modelo, e a liderança tanto foi imprescindível para a vitória como o será para sua implantação.

Se o partido adota um modelo de Estado e o líder se demonstra eficiente na sua implantação, líder e partido se firmam juntos. Portanto o destaque não se faz na sociedade tão-somente ao líder partidário. Faz-se, exatamente, e na mesma medida, a ambos, quando o partido é vinculado aos princípios que baseiam as mudanças desejadas. Quanto mais ele se organiza em torno dessas mudanças, mais se destacam seus líderes no trabalho em prol das mesmas. O mesmo se dá em relação inversa quanto à vinculação da luta contra a adoção de um modelo por parte de um partido e seus líderes. Nesse caso o herói é o defensor do modelo que permaneceu, sempre um líder político em oposição ou resistência à mudança então proposta ou adotada.

Num Estado consolidado, que já não muda de modelo de modo tão visível no tempo presente, o líder partidário passa à função de um mero administrador da manutenção do poder e da consecução dos objetivos do Partido. É, de fato, o gerenciador da adoção das reformas que aos poucos transformam o panorama nacional. Sua atuação e sua figura se tornam mais discretas, mas indispensáveis à permanência de sua sigla na situação hierárquica que alcançou no Estado. Nesse caso, as várias personalidades que se destacam no cenário político estão em outras posições, como no Estado norte-americano. São líderes partidários cujo nome se associará a feitos internos do partido ou instituição nacional superior, o próprio Congresso ou a Presidência da República.

Na Câmara dos Deputados americana (House of Representatives), as Comissões são o cenário onde se processa a negociação política mais relevante. É ali, pois, que os líderes mais se destacam. Outras vezes os presidentes (speakers) da própria Câmara é que se tornam figuras brilhantes, pela sua capacidade de articulação dentro da instituição legislativa. Já no Senado americano, além dos Presidentes das Comissões, os líderes par-

³ Conceito de modelo emprestado de Hélio Jaguaribe. *Desenvolvimento Político, Estudos*. Editora Perspectiva, 1976.

tidários têm tido maior destaque que na Câmara. Eventualmente, eles acabam obtendo visibilidade pública para alcançar a Presidência da República, como no caso do Presidente Eisenhower ⁴.

Essa diferença quanto ao destaque da liderança partidária nas duas Casas do Congresso americano se deve a mais de um motivo. Enquanto na Câmara os líderes partidários exercem uma função de perfil mais moderado, mesmo que de destaque perante o eleitorado regional, no Senado eles têm maior visibilidade porque se dirigem a problemas de âmbito nacional. Além disso o formato da própria instituição da liderança se dá com mais coesão no Senado, como também é mais coesa no Congresso americano que no brasileiro ⁵.

Na América adota-se um desenho organizacional em que a liderança é fortalecida pela presença de hierarquia superior do próprio Partido no Congresso. Ali também prevalecem regras diferentes de organização congressual, em que "o vencedor leva tudo", definindo todos os postos-chaves da Casa quando detém a maioria. No bipartidarismo isso se torna possível e dá enorme prestígio à liderança partidária. Ela é fortemente consolidada, no Congresso, e em cada uma de suas Casas.

A consolidação da liderança no Congresso reflete mais fortemente sobre o líder partidário do Senado. Torna-se natural que o líder vindo da chamada Câmara Alta passe a ser visto com a deferência associada a uma hierarquia superior. Todos os Senados do mundo têm uma tradição de superioridade hierárquica e deferência, que nem sempre tem significado de mais poder efetivo. Essa visão, provavelmente, advém da sua origem de indicação entre os nobres ⁷. Mantém-se ainda pela visibilidade pública, via média que lhe permite uma Casa de dimensão menor. Ali é possível ao jornalista conhecer cada Senador. Isso não é possível em relação às Câmaras de Deputados, sempre muito amplas.

O trabalho das lideranças parlamentares, como ademais a própria instituição parlamentar no Brasil, já frágil por consequência da sua base partidária, sofreu considerável deterioração durante os governos autoritários

4 Ver a forma como o líder do Senado se projetou no cenário nacional até chegar à Presidência da República. *Keystone of American Democracy*.

5 Referimo-nos à instituição do caucus em que o Partido se vincula fortemente ao Congresso, atuando junto às lideranças e definindo a política do Congresso ao definir a da maioria.

6 Note-se que há deferência flagrante ao Senado em todas as nações. A respeito veja-se artigo de nossa autoria Bipartidarismo, que inserimos em nosso trabalho *A Sociedade e o Congresso Brasileiro pós-Constituinte*.

7 A associação de Câmara Alta é rigorosamente ligada ao Parlamento Britânico, em que essa é a Casa dos Lordes, enquanto a Câmara dos Representantes é a do povo.

de 1964 a 1985. Durante a Constituinte ela iniciou sua recuperação e tem-se elevado, sobremaneira, no cenário nacional⁸. Hoje os líderes partidários começam a ser figuras de destaque na agenda política.

A Constituição outorgada de 1967 dava ao Congresso um papel quase apenas legitimador⁹. Eram poucas as oportunidades de iniciativa; a centralização da alocação de recursos era total. Os parlamentares, mesmo líderes, tiveram que se acomodar a um discurso de resistência e à intermediação das negociações entre a comunidade e a burocracia governamental. Os líderes desse período eram muito pouco considerados pelo poder que sustentavam, às vezes com sacrifício pessoal e constante exercício de humildade.

Só com a sucessiva reconquista das prerrogativas do Congresso, a figura do líder partidário no Parlamento vem retomando seu lugar no contexto político, *passi passu* sua própria instituição. A organização social que experimentamos no presente tende a valorizar a representação plural. A própria organização da sociedade mais densa desde a Constituinte demonstrou ao cidadão, em especial aos componentes dos demais poderes e líderes intermediários das várias comunidades, a necessidade de um porta-voz do partido.

O líder parlamentar é o porta-voz do partido. Ele o representa em toda parte e age como intermediador da sua própria força entre os componentes que buscam carreira e posições onde melhor servir seus objetivos políticos. O partido, portanto, o coloca como seu gerente no processo da elaboração legislativa, da instituição partidária e da busca partidária do poder. Seu trabalho inicial é no processo legislativo, mas não apenas nesse, mas em toda a negociação interpartidária na tomada de decisões nacionais. Sua obrigação é elevar o partido e conseguir a implementação de seu programa na Casa onde lidera a bancada.

Depois da Constituinte as decisões mais relevantes de políticas públicas tendem a centrar-se no Legislativo, uma demonstração de que a sociedade se desenvolve politicamente. Quanto mais esse processo é intenso, e a negociação mais importante, mais relevante se torna seu gerenciamento. Vai-se tornando indispensável a aquisição de talentos especiais para

⁸ Período pós-Constituição de 1988.

⁹ Ver Poder Legislativo no Brasil, ROSINETHE MONTEIRO SOARES e ARDO BAAKLINI, Câmara dos Deputados, 1975.

a negociação para que o líder exerça bem sua função, nas Casas do Congresso e fora delas. Ele tem, ademais, que considerar os interesses do partido e os seus próprios interesses políticos, inclusive como líder.

No passado, experimentamos um baixo nível de organização social e conseqüente baixa institucionalização dos partidos¹⁰. Isso se dava mesmo nos curtos períodos de normalidade democrática. Essa circunstância histórica deixou de destacar o líder como tal. Era um período de autoridade carismática que, portanto, prestigiava o indivíduo, o líder dissociado do partido, como personalidade brilhante. Ele era um líder, mas não tinha uma organização partidária a que estivesse realmente vinculado. Foram personalidades que só apareceram por sua capacidade de gerenciamento político, que exerciam com dificuldade e a despeito da rarefação da organização social da época. Mesmo eleitos, aconteceu na maioria das vezes na história que seu nome se destacou deixando a sigla partidária em segundo plano. Como líderes carismáticos, dispunham de mais conteúdo institucionalizante que o próprio partido.

Poucos partidos brasileiros conseguiram fixar seu nome no conhecimento público, além do trabalho de suas lideranças ou paralelamente às mesmas. Talvez o PSD, a UDN e o PTB, no passado recente. No presente apenas o PT, e, de forma um tanto negativa pela sua associação aos governos autoritários do período 1964/85, o PDS. O que restou do PDS sofre as conseqüências das adesões momentâneas ao poder, a maioria que formava era composta de associações não caracterizadas por vinculação ao perfil liberal do partido. Buscavam apenas o poder e associaram-se ao partido em função dessa proximidade, afastaram-se quando o partido perdeu o poder.

O PSD marcou seu perfil em nível nacional a partir do destaque da habilidade política de negociação de vários de seus líderes. Era um partido conservador, mas não tão liberal como o PDS, tendia para algum tipo de intervencionismo de manutenção do mercado interno. Não foi sem razão que foi associado às características do "mineiro", pois que de Minas Gerais vieram muitos de seus maiores líderes. Já a UDN marcou-se pela sua vinculação originária às elites burguesas. Era mais liberal que o PSD e destacou-se pelo protesto contra o populismo que caracterizava o PTB e não estava ausente do PSD nos anos 50.

Nossos partidos, como se sabe, sempre sofreram de má estruturação e tiveram dificuldade de consolidação. Atribui-se essa distorção, entre

10 COSTA PORTO. *Partidos Políticos Brasileiros*. Ed. UnB, 1985.

outras causas, ao formato original de nossa sociedade. Ela teve durante muitos anos dificuldades de aglutinação, quer pela heterogeneidade de sua composição, como pela vinculação dos grupos mais fortes a interesses alheios à formação de uma nacionalidade. Éramos vários grupos ao início da colonização e seus interesses eram menos que comuns; tinham superposições apenas. Essa superposição cresceu até que formasse um conjunto suficientemente forte que justificasse a independência. Na verdade, os grupos foram aos poucos se tornando interdependentes para constituir uma nacionalidade. Mas interdependência não excluiu os interesses contraditórios, ainda hoje fortes, quanto aos vínculos internos e externos.

Esta é, também, a causa primeira do baixo poder de decisão das lideranças partidárias. Os partidos ainda guardam essa disparidade de interesses, aglutinando-se por razões de curto prazo, dissociadas da razão precípua pela qual um grupo naturalmente se vincularia — o interesse comum — que se expande e se torna nacional — interesse público¹¹. Ora, se um partido é mal estruturado e tem perfil pouco definido¹², torna-se muito difícil a quem o dirige, em todos os níveis, a tarefa de interpretar seu pensamento e conduzi-lo a um objetivo.

O líder partidário, indicado por seu partido às Mesas da Casa respectiva, representa o partido perante a Câmara e delega essa representação aos seus vice-líderes, no Brasil. A cada 5 parlamentares da bancada o Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite a indicação de um vice-líder que pode substituí-lo em algumas circunstâncias, mas não em todas. Não pode, por exemplo, na indicação de quem fala pelo partido ou substitui membro de Comissão durante a sessão em que já se procede votação. Nem pode falar a qualquer ponto da sessão para comunicação urgente.

Só o líder pode indicar quem fale em defesa da linha política do Partido durante o período de comunicações parlamentares. Mas há uma série de prerrogativas do líder que é estendida ao vice-líder, como participar dos trabalhos de Comissões, sem direito a voto, e dar a indicação de votação à Bancada em Plenário¹³.

11 Como definido por JOHN DEWEY, *The Public and its Problems*, Henry Hold and Co. 1927.

12 Essa afirmação não é válida para o período constituinte, ou pelo menos não se mostrou definitiva na ocasião como demonstra MARIA D'ALVA. *Revista de Ciência Política da Universidade de Brasília* n° 1, 1989.

13 Ver Resolução n° 90, de 1973, e Resolução n° 17, de 1980.

Note-se que os vice-líderes no Brasil não têm as mesmas funções que as atribuídas em outros Parlamentos, como no americano, por exemplo. Aqui eles não são apenas figuras da execução, ainda bem pouco estruturada em todos os partidos. São também representantes efetivos do vice-líder nas demais oportunidades em que destacamos acima, quando só o líder pode atuar. Na ausência do líder ele é, para quase todos os efeitos, o líder, em Plenário e nas Comissões.

O líder partidário, em toda parte, tem que ouvir seus liderados e receber deles notícias por via dos vice-líderes. Ao menos *a priori* deve fazê-lo, e o faz a miúdo em um sistema partidário pouco estruturado. Ou terá que tomar iniciativas próprias a partir de um roteiro prévio correspondente ao estatuto e programa do Partido. Por hipótese, deve internalizar ou representar o programa do Partido e seus Estatutos. Além disso precisa ter enorme poder de captação para interpretar o pensamento da bancada. Ora, na medida em que Estatutos e Programas sejam apenas simbólicos, pela ambigüidade e paralelismo com os demais partidos, torna-se quase impossível definir metas de trabalho.

Nossos partidos são pouco distintos no que dizem pretender, e incluem membros dissociados do que realmente registraram como plataforma. Os Estatutos dizem quase o mesmo em formato diferente. Seu verdadeiro perfil só se pode captar no tempo quando permanecem no cenário político o suficiente para permitir ao analista ou eleitorado essa captação. Outrossim, são todos minados de elementos que aceitam apenas pela quantidade de votos que representam, sem vinculação de pensamento e comportamento. Ou, alternativamente, abrigam políticos à busca apenas de uma sigla para cumprir exigência da legislação eleitoral. Abrigam-se no partido apenas, sem sentir qualquer obrigação quanto aos seus objetivos programáticos.

Outro problema de desagregação partidária está associado ao fato de que não há fidelidade ao partido nem *esprit de corps* entre os seus membros. Não nos referimos a uma fidelidade decretada, mas a um mínimo de condição essencial para que um conjunto possa realmente ser considerado "conjunto" vinculado a um ideário, e, em função desse, seja liderado.

Alguns dos associados aos partidos a que nos referimos acima, como "aceitos" ou "abrigados" só o são porque em determinado momento tinham capacidade mobilizadora. Essa qualificação não está ligada a suas convicções, mas à sua condição eventual na comunidade. Não pode haver interesse comum em tal grupo que mal pode definir-se como partido. A

fidelidade partidária terá que advir do interesse comum de seus membros, do vínculo percebido pelos participantes, na defesa de um programa definido.

É nossa impressão que partidos fortes advêm de organização social em progresso, e, antes disso, é impossível esse nível de aglutinação. Ora, não tivemos em toda a história senão pequeno nível de aglutinação corporativista, quase sempre liderado a partir de forças exógenas. Elas não poderiam dar origem ao momento seguinte do desenvolvimento político, que seria a busca da articulação dos interesses universalizados a nível partidário.

Um país de Executivos fortes, em todos os períodos de sua História, nunca tem governos que se interessassem realmente por fortalecer o associativismo político¹⁴, mesmo que algumas vezes tenhamos buscado estimular o cooperativismo ou corporativismo, nos seus aspectos econômicos. Esses não conduzem a instituições partidárias, mas a facções em que as partes se dissociam dos objetivos políticos e os entregam a quem lhes produz o benefício econômico. Algumas corporações chegam ao cenário político por força do crescimento descontrolado dentro da própria máquina do Estado¹⁵. Constituem mais uma hipertrofia que conduz ao desvio de função da instituição, que os abriga, que um elemento de progresso político para a comunidade como um todo.

Desde a nossa colonização inicial pelos portugueses, a preocupação era manter ou expandir o domínio sobre o território. A maioria dos governos coloniais e imperiais buscou a centralização tão logo se tinha certeza do território. Durante a República, uma certa elevação da posição pessoal no poder, similar à do Império, prevaleceu e alcança nossos dias. E isso significou, algumas vezes, jogar a estrutura partidária por terra e reconstruí-la sobre os escombros, desde que se mantivesse o poder "imperial" central, com ou sem coroa.

Há excelentes trabalhos sobre o tema, quer quanto a sua análise histórica, a exemplo de Costa Porto¹⁶, quer em termos de vinculação dos fatos da realidade recente ao comportamento partidário na Constituinte, analisado por Kinzo¹⁷

14 COSTA PORTO, *op. cit.*

15 É um fato constatado na Constituição de 1988, na área do Estado, como em algumas forças sindicais parciais, que não tiveram paralelos nas demais profissões.

16 COSTA PORTO, *op. cit.*

17 KINZO, *op. cit.*

Especializa-se ainda no assunto o Professor David Fleischer¹⁸.

Como acréscimo ao quadro de baixa coesão partidária e conseqüente dissociação dos partidos com seus líderes, trouxemos do passado, das metrópoles européias, uma herança cultural baseada em retórica. A realidade de um território pouco ocupado, uma civilização ainda desprovida das belezas do ambiente onde se preparou, era desagradável às elites. A rarefação de condições aglutinativas propícias à existência real de partidos foi por muitos anos negligenciada por quem tentou o desenvolvimento político do Brasil. O pressuposto era de que ele adviria do desenvolvimento econômico sem maiores problemas ou de que seria indesejável por perturbar o crescimento material.

Depois de estabelecidos focos de poder¹⁹, o surgimento natural das condições sociais para a formação de grupos de interesse passou a ser contornado impeditivamente. Por um lado, pretendiam os governantes quase sempre a manutenção das condições de agregação que facilitavam a manutenção do poder já constituído. Por outro lado, vários deles acreditavam, com certo apoio científico, que o desenvolvimento político poderia atrapalhar a formação de estruturas vinculadas ao desenvolvimento econômico. Afirmações do tipo "fazer o bolo social" para depois distribuí-lo prevalecem ainda em algumas opiniões. Constituem mesmo uma certa dicotomia com as idéias de redistribuição da renda paralela ao desenvolvimento.

Havia ainda o fato de que as associações prévias às instituições partidárias eram combatidas por temor de que o Estado se dispersasse. Essa impressão prevaleceu no Brasil e ainda volta, vez por outra, com o temor pela divisão territorial. Foi característica em quase todo o período imperial, depois da independência.

Na República esse temor mostrou-se muito tão forte. A unificação nacional se mostrou tão intensa em alguns períodos que impedia ou controlava a alternância de poder. Vez por outra os líderes sociais acreditavam que a centralização do governo gerava um conjunto de problemas e buscavam a descentralização democrática. Mas sempre se observa a volta do argumento da desagregação para cortar qualquer tendência à descentralização de poder, principalmente daquele advindo das receitas públicas. As providências de descentralização sempre acabam por esvaziar-se quando

18 DAVID FLEISCHER — *Perfil sócio-econômico e político — O processo Constituinte 1987/1988*. Agil/UnB, 1988.

19 Eles se mantiveram através dos Coronéis, ver o trabalho de LYRA, *Coronelismo e Senzala*.

seus promotores alcançam a Presidência da República e se revestem da majestade do poder.

A falta de instituições nos períodos imperiais foi substituída por um quadro de valorações ideais associadas a uma civilização de além-mar, freqüentemente contraditórias em relação à realidade local. Buscou-se de certa forma transplantar para a colônia o sistema partidário e de governo de além-mar. Isso não só era impossível pela falta de condições prévias relativas à aglutinação social, como, afinal também na metrópole, essas condições não se tinham completado de modo satisfatório. Tanto que seu desenvolvimento político sofre de retardo ainda hoje em Portugal em relação a uma democracia pluralista desejável. A ampla participação social e política ainda não é uma realidade em Portugal, como no resto da Europa.

No Brasil, só hoje, e lentamente, os oradores e líderes iniciam discursos em que a argumentação técnica vai ocupando o lugar da beleza lingüística. A maioria dos problemas antigos ligados à integração nacional, marginalização da maioria quanto à riqueza nacional, ainda é tratada sem equacionamento técnico de soluções. É o trabalho das lideranças partidárias. O quadro de centralização sempre se agrava à proporção que um mesmo partido se mantém no poder por algum tempo. Ainda recentemente tentamos corrigir essa tendência, com pouco sucesso, na elaboração da Constituição de 1988. Um quadro de muita centralização tendia a desfazer-se ao início da Constituinte. A demora em equacionar-se a descentralização levou o Governo a lutar por manter certa centralização e toda força que pôda no processo decisório. Só se conseguiu alguma distribuição de receitas do governo porque o Governo Sarney não tinha tanta solidez em termos de sustentação no Congresso-Constituinte e organizava-se com sensação de provisoriedade.

Vagarosamente, depois de muitos anos de desaparecido o cenário original, o estilo retórico cede lugar à capacidade de análise técnica dos temas do interesse público. Os partidos começam a eleger líderes mais capazes de negociação e argumentação técnica que de belos discursos. Não é raro, ainda hoje, o discurso embelezado, mas ele ganhou algum conteúdo prático, embora intensamente misturado a frases de efeito. É também freqüente a demagogia, não mais tão cínica hoje, quando já se busca a ética, mas como condicionamento ou subproduto de fases superpostas de educação do indivíduo, que se tornou político e líder. Os líderes selecionados pelos partidos, além de serem agora escolhidos mais pela habilidade de negociação, também o são em função de seus vínculos com a cúpula partidária.

Vivemos uma nova fase de escolha das lideranças partidárias, para quem, como nós, já escolhemos líderes pelo brilho de seu discurso. É

verdade que precisamos freqüentemente aprender tudo de novo, na medida em que passamos por sucessivos períodos de letargia política. Depois do golpe de estado de 1964, por exemplo, o Congresso, bastante recolhido, passou a valorizar seus líderes muito mais em função da sua capacidade de "domínio" ou "autoridade" sobre a interação dos congressistas, e a fidelidade partidária foi obtida por decreto. O líder tinha que ser uma ponte entre a Mesa e o Executivo forte. O discurso tomou o segundo plano, mesmo que importante, principalmente o do debate de raciocínio rápido, não mais rebuscado nem cheio de figuras, mas fluente, pronto, arisco e agudo. Era mais valorizada a capacidade de calar o adversário que a de convencer, já que o Executivo tinha a maioria absoluta.

Do perfil autoritário foi-se passando pouco a pouco para a capacidade de obtenção de votos fora do Congresso, os do eleitorado para o partido de sustentação do governo. Não se valorizava muito a figura do líder dentro do Parlamento, mas na região de sua origem, nem importava que dentro da instituição mesma ele fosse do estilo *low profile*. Não se esperava do líder da maioria sequer uma negociação prévia dos projetos do governo, mas uma certa e modesta intermediação dos projetos já em tramitação formal.

A negociação política daquela fase era entre o Executivo e a cúpula de cada Casa, não com os demais partidos. Permitia-se um certo discurso de explicação ao público. Para isso os líderes do partido de sustentação do Governo recebiam modestíssimo aporte da parte da tecnocracia no poder que preferia ela mesma entrar no cenário quando era impossível furtar-se a isso. Observe-se a seqüência de líderes do período. Analise-se, por exemplo, a forma de atuação de líderes tais como Cantídio Sampaio, na Câmara, Virgílio Távora, no Senado, e, depois, Hugo Mardini e José Sarney, por exemplo.

Não havendo livre exercício de política, o que se esperava das lideranças era tão-somente uma articulação entre as Mesas das duas Casas, bastante vinculadas com o Planalto. A luta só se acirrava na hora de eleger essas Mesas que deviam conformar-se a um perfil confiável, traduzido em termos de comedimento para segurar forças de aceleração mundancista.

Os donos dos discursos mais brilhantes nas Casas do Congresso foram líderes paralelos aos líderes partidários, não apenas por causa do perfil exigido dos líderes do Governo. Esse brilho voltou a ser retórico, uma vez que não se tinha recursos políticos para análise, nem propostas de mudanças ou alternativas de políticas. Era um discurso de resistência democrática. Desiacavam-se os líderes de oposição escolhidos a dedo entre

os que conseguiram ofuscar as lideranças mais discretas do Governo. Para o Partido de sustentação do Governo essa discrição era indispensável num regime autoritário, para não se expor ao risco de contradições e comunicações adiantadas. Mas de fato aconteceram vez por outra, acarretando um desencontro entre o poder de fato e sua liderança parlamentar, o poder de direito.

É verdade que a discrição exigida não impediu que conhecêssemos no Congresso algum talento razoável, tanto em capacitação política como em áreas do conhecimento, que começavam a ter significado maior no debate. Os menos discretos, mais aguerridos, viveram alguns problemas que dificultaram sua sobrevivência política. Tinham que aprender a silenciar com sacrifício pessoal.

A posição discreta do líder partidário no Brasil formou escola por algum tempo. E continuou, com poucas exceções por parte dos partidos menores em ascensão, mesmo no período da Assembléia Nacional Constituinte, em que se destacavam os relatores das Comissões ou seus adjuntos, quando mais hábeis na nova arma política — a entrevista com a mídia. Hoje não se espera mais o discurso do grande orador no Grande Expediente, mas o debate em torno da entrevista atrevida, de fora ou de dentro do Congresso. Cada vez mais o líder obtém poder na medida em que consegue conquistar a mídia — o quarto poder da atualidade.

No período constituinte em que eram muitas as alternativas regimentais, destacava-se também com frequência a capacidade de usar essas regras como instrumento de manobra, ora obstrução, ora domínio do processo de votação. Essa habilidade tornou-se ainda mais relevante quando a Constituinte tinha um Regimento que, por utópico, precisou de vários documentos paralelos e ainda se valia dos Regimentos da Câmara e do Senado como auxiliares ao seu processo. Os documentos paralelos eram poucas resoluções da Constituinte, entre as quais a mais importante, a de n.º 3, que permitia a fusão de emendas, criando, portanto mesmo que sem explicitar, o Colégio de Líderes e instruções do Presidente da Constituinte, explicativas das resoluções, do próprio Regimento e de sua aplicação associada ao Regimento da Câmara dos Deputados. Havia ainda Regulamentos Internos de Comissões e normas adicionais sobre os trabalhos e prazos.

As prerrogativas regimentais dos líderes não têm mudado muito desde o período anterior à Constituinte. A mudança básica que se pode observar é uma substituição de condições ostensivas do *status*, vinculadas à visibilidade e movimentação, por outras modalidades de atendimento. Hoje eles tanto buscam, como até conseguem, novas condições de trabalho,

principalmente na forma de assessorias e organização interna dos Gabinetes. Para estes, naturalmente são requeridas instalações mais modernas e equipadas, que nem sempre conseguem. Mas, principalmente, os partidos menores têm melhorado muito a organização da sua liderança em termos de vinculação e assessoramento dos líderes e da comunicação destes com suas bancadas. Os partidos estão também aprendendo que a comunicação com a sociedade civil organizada é indispensável ao seu trabalho, e isso os leva a organizar-se melhor, por via de suas lideranças no Parlamento.

Desde a Constituinte, em que os processos internos de aglutinação foram muito desenvolvidos, ficou evidente a existência de um Colégio de Líderes. Ele poderia não se chamar assim, mas apenas reunião de lideranças, de modo simples e desprezioso, mas existia. O mero fato de que o Regimento da Constituinte criou a "fusão de emendas", hoje consagrada como emenda aglutinativa, no Regimento da Câmara, torna evidente que os líderes tinham que se reunir, eventualmente com a presença do Presidente da Constituinte ou de Comissão, para discutir e promover essa fusão.

As lideranças na Assembléia Nacional Constituinte eram ampliadas e diversificadas consoante o momento. A liderança partidária não era destacada durante a Assembléia Nacional Constituinte. O voto constituinte, sempre nominal, era pessoal. Os constituintes eram vinculados ao partido, mas, a despeito de que o partido tivesse seu líder, lideravam os debates nos acordos e fusão de emendas os relatores, sub-relatores e *experts* ou aglutinadores assessorados para cada tema em debate. Surgiram desse intercâmbio figuras destacadas no campo jurídico, sindical, econômico, educacional etc. Técnicos em áreas do conhecimento se tornaram conhecidos pela sua atuação específica. Enquanto isso grupos se aglutinavam em torno de interesses comuns, nem sempre unitários.

Não foi senão na última fase da Constituinte que se estabeleceu um sistema de aglutinação política interna forte, submetido a lideranças globais. É que a segunda versão do projeto, apesar de forte rejeição do primeiro, mostrou-se ainda longe demais dos padrões que regiam a interação elite-massa até então. Representantes das elites se posicionaram então em certos aspectos compondo interesses com o Governo de modo a não perder o controle sobre o resto do processo. Só então formaram-se partidos de fato, mesmo que não sob a mesma sigla oficial — como o movimento que ficou conhecido pelo título de Centrão. O Centrão teve uma cúpula discreta, quase oculta, em forma de colegiado.

É interessante notar que o surgimento dessa aglutinação política dentro da Constituinte refletia processo idêntico na Sociedade. Nunca se evi-

denciou mais a organização da sociedade civil que vinha buscar seus direitos, com ou sem a intermediação universalizadora dos partidos. Constituíram líderes discretos, mas sua ação conjunta, durante as votações, no trabalho de Comissões e na intensa correspondência e pressão por via da media, e que foi decisiva.

A liderança partidária de fato, mesmo que não de direito, e que era estabelecida por área de especialidade, buscava atuar em cada Comissão Temática. Não havia um líder destacado, mas vários líderes, símbolos de temas, reivindicações e grupos sociais. Era uma atuação muito similar à dos *wippers* do sistema de liderança americano. A oposição ao Centrão se fazia da mesma forma e nos mesmos moldes de sua atuação. Estabelecia-se por um colegiado dos líderes dos interesses menos conservadores, destacando-se líderes de fato, e não de direito, para cada Comissão ou da media, e que foi decisiva.

A oportunidade constitucional mudou a tendência de lideranças parlamentares discretas direcionadas à Mesa. Elas passaram a se comunicar umas com as outras e só demandar certo comando da Presidência da Casa para efetivar seus acordos. Esse comportamento se institucionalizaria mais tarde, não sem certa dificuldade, no período que se seguiu à Constituinte.

Na adaptação dos Regimentos à nova Constituição, as Casas do Congresso agiram de modo diferenciado. No Senado, não se criou um Colégio de Líderes, mas concentrou-se bastante o processo em poucas Comissões, tornando-as mais densas. As lideranças continuaram a atuar discretamente em relação à Mesa, até pela circunstância de que, em sendo o Presidente do Senado, também o Presidente do Congresso, comanda uma certa deferência em relação a ambas Casas e suas lideranças.

Já na Câmara dos Deputados uma certa polêmica se criou em que as lideranças mais ativas desejavam o Colégio de Líderes enquanto a Mesa parecia relutar com sua possível concorrência em termos de poder interno e externo. A Presidência preferia claramente dirigir reuniões eventuais, não institucionalizadas, das lideranças que poderia convocar à sua discipulação ou não.

Na Legislatura, que se seguiu, confirmou-se a tendência política observada na Constituinte e institucionalizou-se na Câmara dos Deputados o Colégio de Líderes. Desde então estabeleceu-se um sistema mais coeso na Casa em termos de capacidade de decisão. Os líderes se reúnem em torno da Presidência para definir pautas essenciais e agendas prioritárias e assumem, portanto, responsabilidades agilizadoras do processo. Em seguida reúnem

nem-se em torno da relatoria de projetos mais complexos e fazem a negociação e acordo, com a presença constante da imprensa e assessoria.

A liderança é, então, valorizada por vários ângulos, pela oportunidade de debate e ação, pela assimilação de conhecimentos técnicos e pela possibilidade de controle sobre vários setores de políticas públicas. Passam a ser maiores, portanto, as oportunidades representativas de ajustar as políticas públicas setoriais, antes resolvidas isoladamente. Há, outrossim, maior possibilidade de se ouvirem partes plurais do interesse público até mesmo por contribuição direta da sociedade organizada. O próprio contacto das lideranças nesse foro, umas com as outras, com assessorias especializadas e, eventualmente, o conselho da sociedade civil organizada permite decisões melhores, transparentes e mais ágeis.

Por outro lado, o progresso das relações Legislativo, Executivo e Judiciário tem ficado flagrante com a nova forma de atuação das lideranças no Colégio de Líderes. Ela elevou sobremodo a qualidade da negociação, valorizando-a e valorizando a liderança parlamentar em si. Hoje os líderes de todos os partidos são chamados não mais como convidados especiais para busca de apoio indefinido. Os demais poderes buscam cooperar e pedem a cooperação dos líderes em reuniões de trabalho efetivo em que se ajustam projetos antes da sua formalização.

A valorização da liderança parlamentar torna-se, aos poucos, um elemento cada vez mais importante no sistema de governo. Seu relacionamento com os demais poderes parece o início de uma formulação parlamentarista. Se não o for, será certamente um modelo em que o Congresso, através de suas lideranças, terá um peso no processo decisório, que só conheceu, em oportunidades eventuais, através do confronto.

Dentro e fora da instituição legislativa os líderes partidários passam a ter um papel muito mais relevante. E é porque esse papel se torna evidente que eles buscam aperfeiçoar suas formas de atuação. Na verdade, é indispensável que colham opiniões e dados junto às bancadas para chegarem autorizados junto ao Colégio de Líderes. Sua representatividade e capacidade de administração é hoje testada não só no Colégio de Líderes e suas instâncias informais, junto aos demais poderes, como nos encontros em instâncias da sociedade civil organizada.

Destacamos antes o paralelo entre a formação do Centrão e a organização da sociedade evidenciada no período da Assembléia Nacional Constituinte, como seu resultado e também sustentação. De fato, o surgimento do Centrão parece ter sido uma reação à evidente pressão de grupos organizados na sociedade vinculados a partidos e indivíduos constituintes. Era a correspondente aglutinação da representação das elites

econômicas³⁰ para defender sua situação política ameaçada. E quem ameaçava sua posição secular era a nova organização social de subelites culturais, nacionalistas, técnicas e profissionais-corporativistas e novas elites de representação participativa.

Essa movimentação durante a Constituinte representou uma nova fase do desenvolvimento político nacional, o da aglutinação efetiva da sociedade em grupos de interesse. Essa nova fase ou situação significa a criação de um vínculo biunívoco entre grupos de interesse e o partido. Também significa que o líder terá que agir em consonância com esses vínculos e, assim, demonstrar por suas ações o desenho dos interesses partidários.

Isso nos leva a acreditar que, seja o sistema de Governo qual for, dentre parlamentarismo ou presidencialismo, uma nova etapa do desenvolvimento social brasileiro conduzirá as lideranças a um estilo diferente de ação. A existência de lideranças paralelas dos mais diferentes tipos atuando no processo político com os líderes partidários tem mudado e tende a mudar mais sua forma de trabalho. O líder partidário tende a fazer uma opção por representar ou adotar as teses desses grupos e integrar no processo formal e informal considerando as mesmas.

Por outro lado, o Partido, por via dessa atuação de sua liderança, estará fixando seu perfil de opção quanto a uma linha de filosofia política e identificação social. Ele não poderá, como antes, e demagogicamente, "optar por todos" para conquistar votos. A sociedade organizada dispõe de um poder de controle e fiscalização da ação partidária que não mais permitirá a incoerência. O partido terá que optar frequentemente, e essa seqüência de opções desenhará para a sociedade o seu perfil exato.

Parece ficar claro, em tal conjuntura, que a ação do líder, no Parlamento e fora dele, mas não apenas sua ação, também seu comando sobre a Bancada e sua coerência em relação à atuação de seus liderados, passam a desenhar as características do Partido. Uma relação muito delicada, mas um vínculo muito claro, passa a haver então entre líder partidário e líderes da sociedade organizada. Sua interação desenvolverá profunda identificação mútua em que os interesses são evidenciados ao público e demais grupos com muita clareza e precisão.

³⁰ O Centro diminuiu os impactos das buscas em favor da Reforma Agrária, contra a luta da subelite de representação participativa. Impediu reservas de mercado, nem sempre com sucesso (luta das subelites técnicas e culturais nacionalistas) e tentou segurar direitos sociais e minoritários em níveis conservadores, contra a luta de líderes dos grupos desfavorecidos da economia.