

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº _____, DE 2005
(Do Sr. Lobbe Neto e outros)

Acrescenta o Art. 16-A ao texto da Constituição Federal, instituindo a transição governamental.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal, passa a vigorar acrescido do seguinte Art. 16-A:

“Art. 16-A. A transição governamental do Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, terá início imediatamente após a proclamação do resultado oficial das eleições, encerrando-se com a posse.

Parágrafo único. Compreende a transição governamental o processo de transferência de todos os dados informações necessárias à implementação do programa do novo governo, desde a data de sua posse.”

Art. 2º Esta emenda passa a vigorar a partir da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A transição governamental do Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal deve ser um processo institucionalmente previsto na Constituição Federal.

Nesse aspecto, a inclusão do art. 16-A no Capítulo IV – Dos Direitos Políticos, visa assegurar maior celeridade política na transição de governos.

Em 2002, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram dados os primeiros passos para a institucionalização do referido processo.

“A troca de comando do estado deveria adquirir um caráter institucional, integrar o arcabouço legal democrático, com regras e normas que o complementam. A questão não era singularizar sua administração como sendo finalizada por um processo de transição sem traumas, aberto aos futuros governantes em termos de informações e apoio logístico. O objetivo ia além de sua transição para sentar as bases de uma institucionalização das transições, cujas normas e regras fossem impessoais, não sujeitas ao viés do Presidente em exercício, nem à conjuntura ou à rivalidade ou identificação entre a administração entrante e a saínte.” (Fernando Henrique Cardoso)

Assim, um processo de transição articulado, sem traumas, com regras e normas claras e não aleatórias, são tanto um imperativo da democracia como um complemento para aprimorar a qualidade de nossas instituições que, a longo prazo, determinarão a fronteira de nosso crescimento.

A transição deve ser vista numa perspectiva mais geral. Não se circunscreve a um balanço, uma prestação de contas à sociedade das atividades realizada, senão a uma forma de socializar os produtos, experiências, realizações e dificuldades encontradas no caminho. Lembremos que as instituições, em termos teóricos, não existem sem uma socialização, aprendizado e transmissão de conhecimentos.”

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, já alertava: “ A meu ver, há duas questões críticas em qualquer transição presidencial: uma de índole política, a outra de caráter administrativo. A primeira obviamente se desdobra em inúmeros outras questões, orçamentárias, econômicas, legislativas, etc. Como afirmei acima, a permanência de um Congresso antigo é um problema algo complicado. Tomemos o exemplo do Orçamento da União. Em razão do calendário político e da Lei do Orçamento, o Presidente-eleito terá de executar o orçamento que foi proposto por seu antecessor, que naturalmente reflete as prioridades desse último e não as suas. Temos aí uma questão política que fatalmente terminará por emergir no Congresso. O Presidente-eleito acaba de receber uma enorme massa de votos, seus leitores têm grande expectativa com relação às suas primeiras realizações. No entanto, a realidade política

imediatamente circunscreve a ação presidencial ao reino do possível, provando muitas vezes um efeito de desilusão junto à população. “

E, prossegue o Presidente: “a segunda questão, os problemas administrativos, são igualmente complicados, é necessário algum tempo até que se consiga ajustar a máquina estatal não apenas ao ritmo, mas às políticas substantivas que se deseja implementar. Em meu primeiro mandato, o Clovis Carvalho teve um papel importante ao introduzir o conceito de gerência matricial, que acabaria prevalecendo, embora tenha sido muito criticado na época. Toda a estrutura administrava no Brasil sempre foi montada de forma piramidal, o que torna compreensíveis as resistências que inicialmente tivemos de enfrentar. Entretanto, creio que no mundo de hoje é necessária uma mescla entre os dois modelos, alternando momentos de horizontalidade e verticalidade, pois não é possível governar efetivamente de maneira compartimentada. No começo do Governo, essa concepção foi pouco compreendida e custou muito para colocarmos a máquina em funcionamento. No entanto algumas iniciativas vingaram: por exemplo, a Câmara de Política Econômica funciona normalmente, assim como a CAMEX, que segue o mesmo modelo outras foram menos efetivas. Mais recentemente, esse modelo matricial está sendo implantado no Ministério da Defesa, mas já se notam resultados positivos em termos de coordenação e articulação.”

Uma das singularidades do atual processo de transmissão de poder é sua institucionalização. No passado recente, outras transições lograram êxito, em termos de passagem de poder sem conflitos, mas foram produto da determinação política das partes e não de um impessoal, processo político não-partidário e transcendente no tempo. No caso brasileiro, a iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi bem recebida por todos os atores do pleito político. O processo gerou desde seu início, um arcabouço legal e institucional – que definiu atribuições, regras, direitos e deveres – superior aos atores envolvidos na atual transição e, nesse sentido, estão sentadas as bases para que perdure no tempo.

A primeira norma legal foi o Decreto nº 4.199, de 16 de abril de 2002, que estabeleceu regras para o fornecimento de informações para os pré-candidatos no transcurso do período eleitoral.

Essa medida foi complementada com o Decreto nº 4.298, de 11 de julho de 2002, que determinou fosse a transição coordenada pelo Chefe da Casa Civil, iniciando-se com uma antecedência de seis meses antes da posse do Presidente Eleito, o qual teria direito a indicar uma equipe de transição com amplo acesso às informações de governo, inclusive as sigilosas. Nesse mesmo Decreto foram definidos certos produtos (agenda de assuntos que demandarão ação da futura administração nos cem primeiros dias, projetos que aguardam implementação, um glossário de siglas e termos técnicos e a elaboração de um relatório com informações relativas às ações do Governo Fernando Henrique Cardoso), assim como a possibilidade de reuniões de trabalho entre a administração saínte e a entrante.

A Portaria nº 27 da Casa Civil, de 17 de julho de 2002, regulamentou os objetivos definidos no Decreto nº 4.298, ao definir de forma concreta o conteúdo daqueles produtos, além de estabelecer prazos para o envio das informações, que posteriormente foram consolidadas e sistematizadas pela Equipe de Coordenação da Casa Civil .

O Decreto nº 4.425, de 16 de outubro de 2002, determinou que cada Ministério elaborasse o que denominou de “Livro de Transição”, com informações e dados que pudessem ser de relevância para a futura administração, relação das entidades com as quais cada Ministério mais freqüentemente interage, bem como seus parceiros internacionais (organismo multilaterais) e os seus vínculos com comissões no Congresso Nacional.

Mediante a Medida Provisória nº 76, de 25 de outubro de 2002, o Governo Federal criou cinquenta cargos em comissão a serem preenchidos por indicação do candidato eleito e nomeado pela Casa Civil.

Finalmente, em 29 de outubro, por meio de Decreto, foram designados interlocutores dos Ministérios e demais órgãos equivalentes para interagir com a Equipe de Transição do Presidente eleito.

Esse conjunto de normas legais visava a vários objetivos. Dois, talvez, sejam os mais importantes.

O primeiro diz respeito à disponibilização de informações relativas à gestão em vigor, sobre os meandros burocráticos da estrutura governamental, suas realizações, desafios, pendências e dificuldades encontradas para efetivar

ações e tarefas definidas previamente. Ao tornar transparente esse conjunto de dados, visou-se reduzir o tempo que seria requerido pela administração futura para familiarizar-se com o cotidiano da gestão das diversas instâncias do Governo Federal. Logicamente, ao reduzir o tempo de adaptação seriam minimizados os custos econômicos, sociais e políticos da transmissão do poder, uma vez que a futura administração teria maior agilidade no início de seu exercício.

O segundo objetivo diz respeito ao status jurídico da Equipe de Transição da futura administração. Na medida em que são funcionários públicos, estão sujeitos às mesmas regras de conduta de qualquer outro servidor público, impedindo a interferência de interesses privados sobre o caráter público e estatal da transição. Saliente-se que em transições anteriores podia ocorrer de informações privilegiadas serem transmitidas a membros da equipe de Transição, sem que estes estivessem sujeitos às regras de sigilo aplicáveis ao funcionalismo público.

Nas próximas transições, o financiamento dos recursos humanos e físicos deverão contar do orçamento da Presidência da República, dos Governos Estaduais e Municipais no último ano de cada governo.

Por essas razões, a presente Proposta de Emenda Constitucional, que ora, submetemos à apreciação dos Nobres Pares, traz indicações mais claras da intenção do legislador das práticas democráticas com o objetivo singular de processar uma transição governamental sem traumas para o País e para as instituições em geral.

Sala das Sessões, em de março de 2005.

DEPUTADO LOBBE NETO
Vice-Líder do PSDB