

missões permanentes. Isso, relata, fez que os plenários passassem a ser dominados pela agenda do Executivo, o que não significa que o Legislativo deixou de exercer sua principal função, a de legislar.

Na dissertação, intitulada “Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional”, o autor compilou estatísticas do banco de dados legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Revelou que, entre 6 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2007, o Congresso Nacional aprovou, e o presidente da República sancionou, 3.071 proposições de autoria do Executivo (79,6%), 644 (16,7%) do Legislativo e 139 (3,6%) do Judiciário.

Entretanto, a maioria dos 3.071 projetos

encaminhados pelo Executivo são normativos, que apenas o presidente da República pode propor. Em razão disso, têm rito especial de tramitação. Caso das 818 medidas provisórias e dos 1.677 projetos de lei de cunho orçamentário que remanejam verbas do orçamento e costumam ser aprovados a toque de caixa pelo plenário.

Excluídos esses dois tipos de propositura, e colocando uma lupa sobre o trabalho das comissões permanentes, vê-se que o Legislativo chega a superar o Executivo em produção legislativa, devido ao poder conclusivo das comissões, que desde 1988 lhes confere competência para aprovar leis sem a necessidade de posterior apreciação pelo plenário. Nesse período, foram aprovadas e san-

cionadas 576 propostas do Executivo e 644 do Legislativo. “Com a exclusão das leis orçamentárias e das medidas provisórias apresentadas e transformadas em lei no período — que não se submetem à apreciação conclusiva—, obtivemos uma proporção aproximada entre a produção normativa do Executivo e do Legislativo de 47% a 53%, respectivamente”, diz Carneiro.

Segundo ele, no início dos anos 1990 não houve muita adesão ao mecanismo. Estudos iniciais mostraram que, entre 1989 e 1994, somente 16% das leis foram aprovadas por meio do poder conclusivo das comissões. Em 2005, as estatísticas ampliaram esse índice para 60%, já com registros de média alta de presença dos parlamentares nas reuniões. *(CJ)*

“O Congresso é imprevisível e indisciplinado”

No artigo “Instituições políticas e governabilidade — desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”, os cientistas políticos Argelina Figueiredo e Fernando Limongi apresentaram estatísticas do apoio da coalizão do governo à agenda proposta pelo Executivo e taxa de sucesso dessas propostas (proporção do que é aprovado sobre o total enviado pelo Palácio do Planalto ao Congresso) de todos os presidentes da República, desde a redemocratização. A conclusão foi de que o Congresso é previsível e disciplinado.

“Em contraposição às visões folclóricas presentes vigentes, mostramos que parlamentares seguem as orientações de seus líderes. O governo governa com apoio parlamentar estruturado e disciplinado. Os partidos da coalizão apoiaram os projetos do governo”, escreveram os autores.

Com dados colhidos entre outubro de 1988 e janeiro de 2007, também do banco de dados legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), Argelina e Limongi comprovaram que a disciplina média da base aliada foi de 85% no período, ou seja, mais de oito em cada dez deputados dos partidos da coalizão governista votaram de acordo com o recomendado pelo líder do go-



Apoio da base à agenda do Executivo

Segundo indicação dos líderes e o voto das bancadas

	Coalização		
	Unida* - % disciplina***	Dividida** - % disciplina	% total
Samuel	90,68	41,57	78,4
Collor	93,2	56,9	86,6
Itamar	93,3	72,84	84,67
FHC I	89,33	65	86,29
FHC II	93,2	72,34	90,76
Lula I	88	70,1	84,84
Lula II	88,64	67,24	80,76
Total	91,07	65,85	85,41

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebap, entre 5/10/88 e 31/01/07. *Todos os líderes dos partidos da coalizão de governo indicam a votação de acordo com a orientação de voto do líder de governo; **Pelo menos um líder dos partidos da coalizão se opõe à indicação de voto do líder de governo; *** % de votos dos membros dos partidos da coalizão de governo

verno na Câmara. Por isso, para eles, “o processo decisório está longe de ser caótico ou de ser governado por interesses individuais”.

Dados do Cebap sobre a disciplina partidária também corroboram o estudo. Em todos os governos, desde a redemocratização, a média de disciplina das bancadas em relação ao líder do partido chegou a 87,9%, enquanto da base em relação ao líder de governo foi de 86,5%. O partido mais unido foi o PT durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com 96,7% de disciplina, nível que praticamente se repetiu no mandato seguinte, com 96,5%. Nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o número ficou em 94,6% nos quatro primeiros anos e 95,4% nos quatro seguintes. O menos disciplinado foi o PTB no governo Sarney: 73,4%.

Os números mostram que o pessimismo

no fim dos anos 1980 em relação ao “presidencialismo de coalizão” não se verificou na prática. Naquela época, o autor do termo, o cientista político Sérgio Abranches, escreveu que o país é o único a misturar um sistema eleitoral proporcional com multipartidarismo e um presidente carregado de poderes, combinação que, previu, resultaria em instabilidade e altos riscos políticos.

Na década seguinte, vários estudos seguiram essa linha e praticamente sepultaram as chances de sucesso da democracia brasileira, tendo em vista uma suposta incapacidade do Executivo de compor as maiorias necessárias para aprovar suas políticas públicas. Na fim dos anos 1990, porém, começaram a surgir análises empíricas sobre o comportamento dos parlamentares e novas conclusões passaram a permear os estudos de ciência política no Brasil. *(CJ)* ■

ARTIGO

Voto distrital será a melhor opção para fundamentar um novo avanço no sistema de representação eleitoral no Brasil. Por **Fernão Bracher**, para o **Valor**, de São Paulo

A reforma política hoje

Dizem que a reforma política é a mãe de todas as reformas. E é verdade, porque cuida da reforma de como determinar o poder no Estado. E o Estado é a nossa segurança. É ele que estabelece as leis e as faz cumprir; é ele que cuida dos nossos interesses como nação; é ele que garante a vontade da maioria e os direitos das minorias. E o poder do Estado, diz nossa Constituição, “... emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”.

O que se propõe neste artigo é considerar brevemente como hoje se expressa essa emanção do poder e em que ela é passível de melhoria para representar a vontade popular.

Na construção da democracia, o Estado brasileiro já venceu algumas etapas. É república e não monarquia, é presidencialista e não parlamentarista. O voto é de todos e secreto. Os poderes da República são três: Executivo, Legislativo e Judiciário; só os dois primeiros são objeto do voto popular.

Ocupêmo-nos, pois, em ver quanto a constituição do Executivo e do Legislativo corresponde à vontade popular.

Neste trabalho, para verificar a maneira de aferir a vontade popular e a acuidade dessa aferição, examinaremos quatro itens:

- Um homem, um voto
- Os partidos
- A circunscrição eleitoral
- O financiamento das campanhas

Depois mencionaremos alguns problemas pontuais mais importantes, como também progressos feitos. Finalmente, a conclusão.

Um homem, um voto

É uma proposição que, ao bom-senso, parece evidente. A cada cidadão deveria corresponder um voto. Por que seria alguém menos importante do que o outro? O tempo do voto censitário já passou. Naquela época, somente votava quem tivesse propriedades ou certa renda ou, mesmo, se fosse alfabetizado. Vencemos essa etapa. Todo brasileiro, nato ou não, alfabetizado ou não, maior de 16 anos, tem direito ao voto.

O quadro na página 15 mostra a distribuição de votos no Brasil para o Legislativo. São 135 milhões de eleitores, que se distribuem pelas 513 cadeiras da Câmara dos Deputados e 81 assentos no Senado. Essa distribuição é feita proporcionalmente ao número de eleitores, mas limitada aos tetos impostos a cada Estado. Não há Estado com menos de 8 deputados, nem mais de 70. No

Não parece acertado punir os brasileiros residentes em Estados mais populosos com a diminuição do peso do seu voto

Senado, cada Estado tem 3 representantes.

A aplicação desses princípios traz, entre outras, a consequência de que 84% dos eleitores brasileiros elegem apenas 77% dos deputados e, no Senado, 16% dos eleitores elegem a maioria, isto é, 42 senadores.

Enquanto dar-se um número mínimo de cadeiras (8) na Câmara dos Deputados a Estados com escassa população parece atender a uma preocupação razoável, não parece acertado punir os brasileiros residentes em Estados mais populosos, diminuindo o peso do seu voto em relação aos demais. No Senado, a desproporção de, com 16%, fazer-se a maioria, dispensa comentários.

Os partidos

Um dos progressos da organização democrática é a formação dos partidos. Eles são o caminho encontrado e hoje necessário entre o povo e o poder. Os cidadãos devem organizar-se em partidos para, juntos, sob um determinado programa, postularem o comando. Sem o partido não se chega ao poder.

É necessário, portanto, que o partido seja um instrumento da adequada expressão da vontade popular e não uma camisa de força (como seria no caso da lista única, como veremos adiante).

Por terem os partidos essa importância central no exercício da democracia, levantam-se os seguintes pontos passíveis de aperfeiçoamento:

a) Representatividade — Quão representativa deve ser uma sociedade para poder denominar-se partido e gozar dos seus privilégios? A Constituição Federal é muito