

O Bicameralismo em Perspectiva Comparada

Mariana Llanos
Francisco Sánchez

A atual agenda de reformas políticas no Brasil encontra-se dominada por temas vinculados aos partidos políticos: listas abertas ou fechadas, migração partidária, confederações de partidos ou o tipo de financiamento. Nesse contexto, a ausência de formulações vinculadas ao bicameralismo e ao papel das câmaras legislativas no sistema político, sobretudo o do Senado, não resulta, em princípio, surpreendente. Entretanto, desde uma perspectiva continental, essa ausência pode, sim, resultar chamativa. De fato, nos últimos anos o papel das câmaras altas tem sido frequentemente objeto de debate político e (em menor medida) acadêmico, em vários países da região. Como resultado, em alguns casos, importantes reformas institucionais foram levadas a cabo. Em um extremo, as reformas impulsionadas pelos presidentes Alberto Fujimori e Hugo Chávez acabaram suprimindo as câmaras altas no Peru (1994) e na Venezuela. Em ambos os casos, a abolição do Senado sinalizou claros objetivos de concentração do poder político: um Congresso dividido é mais difícil de controlar do que um unificado. Sem chegar à supressão, e com objetivos diversos, nos outros países bicamerais da América Latina efetuaram-se reformas que afetaram aspectos da estrutura e do funcionamento do bicameralismo, tais como o tamanho das câmaras, a duração dos mandatos legislativos ou a eleição direta dos senadores, para citar alguns exemplos.

O objetivo destas páginas não é agregar mais uma dimensão à já extensa agenda de reformas, nem efetuar recomendações a favor ou contra o bicameralismo. Nosso propósito é apenas trazer à cena o tema, por

duas razões principais. Em primeiro lugar, apesar das reformas propostas no Brasil relacionarem-se basicamente aos partidos políticos, elas também estão destinadas a impactar o funcionamento do sistema legislativo, âmbito institucional em que os partidos atuam. Assim, não poderíamos desconsiderar a existência de duas câmaras que, com atribuições similares, participam da complicada engrenagem de elaboração das leis. Em segundo lugar, sabe-se que não apenas os sistemas eleitorais geram incentivos institucionais que afetam o comportamento dos atores políticos. As regras internas do Parlamento também o fazem, e, neste sentido, dever-se-ia ter em conta que papel desempenha a instituição do bicameralismo, ou alguma de suas dimensões, como variável explicativa de tal comportamento.

Por esses motivos, consideramos importante começar examinando as características básicas do bicameralismo na América Latina, a fim de identificar seus pontos fortes e fracos e oferecer elementos de análise para uma melhor compreensão do caso brasileiro. A seguir, mostraremos as múltiplas dimensões que compõem essa instituição e os múltiplos propósitos perseguidos por elas. Da mesma maneira, nos referimos à sua inter-relação com outras instituições. Dessa forma estaremos em condições mais adequadas de avaliar melhor o impacto das propostas de reforma, como também de considerar se o bicameralismo no seu conjunto — ou se algum de seus componentes — deveria desempenhar também um papel em futuros processos de reforma institucional.

Bicameralismo, federalismo e presidencialismo

As legislaturas bicamerais — quais sejam, aquelas em que as deliberações acontecem em duas câmaras distintas (Tsebelis; Money, 1997, p. 1) — são um modelo legislativo bastante difundido na América Latina. A metade dos países da região conta hoje em dia com esse tipo de legislatura: México

e República Dominicana, além de sete países da América do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai. Há poucos anos, o bicameralismo prevalecia inclusive em um número maior de países. Aos casos do Peru e da Venezuela mencionados acima se somam as abolições das câmaras altas que aconteceram no Equador e na Nicarágua nos anos 70, e em Cuba, em 1959. Desse modo, nos últimos cinquenta anos na América Latina se suprimiram mais câmaras altas que nas democracias avançadas. Ainda assim, o bicameralismo continua sendo uma instituição com grande presença no continente.¹

Os sistemas bicamerais hoje vigentes constituem um grupo homogêneo no que se refere a dois elementos básicos: a legitimação democrática das câmaras altas através da eleição direta dos seus membros² e poderes constitucionais quase equivalentes para ambas as câmaras. De acordo com essas características, os bicameralismos do continente encontram-se entre os mais poderosos do mundo.

Para entender melhor o significado e os efeitos que trazem consigo os bicameralismos poderosos podemos começar remetendo a Lijphart (1984, 1999), que distinguiu três tipos — bicameralismo forte, intermediário e débil — segundo o posicionamento das câmaras legislativas em torno de dois eixos. Primeiro, o da simetria/assimetria, conforme o qual o bicameralismo é simétrico se ambas as câmaras são eleitas popularmente e possuem poderes constitucionais similares, e segundo, o da incongruência/congruência, indicando que ambas as câmaras são incongruentes e diferem em sua composição política. Desse modo, os bicameralismos fortes são ao mesmo tempo simétricos e incongruentes; os débeis combinam assimetria com congruência; e os intermediários são casos de assimetria e incongruência, ou de simetria e congruência.

A classificação de Lijphart é um ponto de partida importante, mas suas categorias resultam demasiado agregadas ao ser aplicadas aos estudos de caso relativamente

homogêneos como os latino-americanos. Por isso, em um trabalho anterior (Llanos; Nolte, 2004) as desagregamos e percebemos que tal procedimento era fundamental para se compreender o papel do bicameralismo, e das segundas câmaras em particular, no sistema político. Efetivamente, nossos resultados constataram que a maioria dos bicameralismos da América Latina encontra-se entre as legislaturas mais simétricas existentes. Isso inclui tanto países federais (Argentina, Brasil e México) como unitários (Paraguai, Colômbia, República Dominicana, Peru sob a Constituição anterior).³ Os poderes dos Senados latino-americanos são comparáveis — ao menos nos textos constitucionais — com o do Senado norte-americano, o qual tem sido geralmente considerado “o corpo legislativo mais poderoso do mundo” (Smith, 2000) e “uma exceção entre as câmaras altas” por possuir o mesmo poder legislativo que as câmaras baixas (Sinclair, 1999).

O poder das câmaras altas do continente reside em seus poderes constitucionais que, segundo explicamos no nosso estudo, devem ser avaliados levando em conta não apenas a participação de cada câmara no processo legislativo, como também as regras de resolução de desacordos intercamerais e as atribuições de cada câmara para controlar o Poder Executivo. Tratando do primeiro ponto, todos os Senados têm faculdades para iniciar seus próprios projetos de lei e para modificar ou rechaçar qualquer outro projeto. Sobre as bases desses importantes poderes que todos os Senados têm em comum, alguns são mais débeis/poderosos que outros devido a alguns fatores adicionais que têm a ver com o trâmite das leis. Por exemplo, algumas câmaras baixas possuem mais atribuições para iniciar os processos legislativos. No Brasil, todos os projetos do Poder Executivo iniciam-se pela câmara baixa enquanto em outros países o ingresso desses projetos é repartido entre ambas as câmaras. Da mesma forma, no caso de desacordos entre as câmaras, algumas Constituições acabam favorecendo a câmara baixa mais do que ao Senado, como acontece com as disposições para as

sessões conjuntas na Bolívia e no Uruguai. Mas, como apontamos, estas diferenças entre bicameralismos, por si só, são muito simétricas no tratamento da legislação.

Adicionalmente, os Senados possuem extensas faculdades de controle. Assim como as câmaras baixas, eles podem efetuar interpelações, apresentar pedidos de informação, criar comissões de investigação, etc., faculdades que, nos bicameralismos que operam sob sistemas parlamentares, correspondem apenas à Câmara Baixa já que o gabinete é politicamente responsável ante esta Câmara.⁴ Além disso, todos os Senados contam com faculdades exclusivas para confirmar as nomeações propostas pelo Poder Executivo nas diversas áreas — como o Poder Judiciário, o serviço exterior, as agências reguladoras. Essa faculdade é própria dos senados da região e provém do exemplo da Constituição norte-americana. Com essas características, não restam dúvidas de que estamos diante de senados poderosos ou *veto players*, ou seja, atores institucionais que podem bloquear a adoção das políticas (Tsebelis, 1995). Em outras palavras, os Senados são um ator central na complexa engrenagem de pesos e contrapesos ao duplicar os controles do Poder Legislativo sobre o Executivo e oferecer contrapesos frente ao perigo de uma tirania da maioria ou uma “tirania da câmara baixa”.⁵ Na América Latina, esses casos correspondem tanto a sistemas federais como unitários. Pode-se afirmar, assim, que o bicameralismo simétrico encontra-se correlacionado com o presidencialismo, e não com o Federalismo, como se acreditava e ainda se costuma argumentar (Lijphart, 1984; Sartori, 1997).⁶

Por certo, a forma como esses poderes do Senado operam efetivamente depende, em grande medida, de como opera a outra variável que Lijphart definiu como crucial para os bicameralismos: a congruência/incongruência. Segundo o autor, quando ambas as câmaras são congruentes, ou seja, estão ocupadas por majorias políticas similares, tenderão a comportar-se de maneira similar, diminuindo, assim, o impacto de suas faculdades de veto. Entretanto, essa

é, no nosso entendimento, uma definição um tanto restritiva de congruência. Apesar das maiorias políticas serem, em geral, um bom preditor do comportamento legislativo, maiorias políticas similares não necessariamente implicam que a atuação das câmaras será semelhante e coordenada. De fato, as opiniões podem variar dentro de um mesmo partido, ou o mesmo partido pode representar diferentes *constituencies* em ambas as câmaras, ou ambas as câmaras podem diferir quanto às suas regras de decisão interna (Tsebelis; Money, 1997, p. 53-54). Ainda, outras variáveis institucionais, tais como o tamanho das câmaras, o tamanho dos mandatos e os requisitos para ser eleito senador/deputado podem afetar o comportamento dos membros de cada Câmara Legislativa. Se definirmos a congruência de maneira mais ampla, observamos que a paisagem é ainda mais variada na América Latina do que o que ocorre com a simetria. Brasil, Argentina e Chile (antes da última reforma) são os países nos quais ambas as câmaras mais se diferenciam porque o sistema de eleição difere para ambas,⁷ a duração do mandato é maior para os senadores, há mais requisitos para ser senador do que deputado, o Senado renova-se parcialmente, e a Câmara De Deputados totalmente (ou em diferentes proporções, como ocorre na Argentina). Se a isso se soma que os Senados são muito menores do que as Câmaras Baixas, principalmente no caso brasileiro, podemos concluir que a lógica com que operam ambas as câmaras é muito distinta e que é provável que algumas diferenças intercamerais persistam, inclusive se ambas contam com a mesma composição política. Em geral, os membros das câmaras altas se encontram em estados avançados de suas carreiras políticas e costumam ter posições de liderança nos seus partidos. Além disso, graças ao tamanho menor da câmara alta, suas relações com outros senadores são informais e diretas, o que favorece as negociações e os consensos políticos.

Com isso, observamos que o papel do bicameralismo e das câmaras altas no sistema político é muito mais amplo e complexo

de avaliar do que habitualmente se acredita. Primeiro, com seus poderes simétricos, as Câmaras Altas contribuem ao sistema de pesos e contrapesos não apenas ao fazer mais difícil a concentração de poder no Executivo como também ao permitir evitar o predomínio de uma maioria escassa e/ou circunstancial na outra Câmara, a qual poderia violar os direitos da minoria no processo legislativo. Segundo, os sistemas bicamerais, particularmente os simétricos, dificultam as mudanças do *status quo*, outorgando estabilidade à produção legislativa. Terceiro, o bicameralismo incentiva um mútuo “controle de qualidade” (Tsebelis; Money, 1997, p. 40) entre as câmaras e um aumento da informação disponível no trabalho legislativo. Os mandatos mais longos e requisitos mais exigentes para os candidatos a senador são, além da discussão das leis em duas câmaras distintas, elementos que as constituições incorporaram para lograr uma melhor qualidade das leis. Finalmente, o bicameralismo permite a representação de interesses distintos nas duas câmaras, tipicamente os interesses de entidades territoriais nos sistemas federais, e diferentes distritos — como a representação da nação na sua totalidade no senado e nos distritos menores por deputados — em sistemas unitários.

Concluindo, ainda que habitualmente se associe automaticamente o bicameralismo forte e os Senados com a representação dos estados em sistemas federais, esta é uma simplificação errônea que carece de revisão. Como exposto acima, a representação dos estados é uma função a mais entre outras de igual envergadura, como a contribuição do bicameralismo ao sistema de pesos e contrapesos. Esse é um ponto a se ter em conta em todo o processo de reforma política: a presença de duas Câmaras Legislativas dá mais complexidade ao processo de elaboração de leis e à formação de maiorias de governo, além de aumentar as instâncias de controle do Poder Executivo. Por outra parte, a representação dos estados não é exclusiva dos Senados nos sistemas federais da América Latina já que a Câmara Baixa está

também integrada por representantes desses distritos. Além disso, os estados pequenos já se encontram sobre-representados na Câmara Baixa, efeito que normalmente é buscado nas Câmaras Altas através da contribuição de cada estado ou província com o mesmo número de senadores.

Algumas reflexões para o caso do Brasil

A reforma do sistema bicameral não toma parte da atual agenda de reformas no Brasil, mas os objetivos dessa agenda giram em torno de temas que, de um modo ou de outro, estão vinculados à divisão do Legislativo em duas câmaras: “a formação de maiorias estáveis no Parlamento para garantir a governabilidade...” (Hofmeister, 2005, p. 11); ou, segundo expressou também o presidente do Senado, “a criação de condições para um relacionamento produtivo e eficaz entre os Poderes da República, especialmente entre o Executivo e o Legislativo. De modo que o governo possa, de fato, governar. E que o Parlamento possa, de fato, legislar” (Calheiros, 2005, p. 2).

Como o Poder Legislativo está composto de duas câmaras, é possível prever que as reformas do sistema eleitoral que se relacionem principalmente ao comportamento dos partidos na Câmara Baixa terão um impacto mais amplo. Ocorre-nos pelo menos uma forma em que isso pode chegar a acontecer. Se considerarmos que uma parte importante da reforma pretende diminuir a “infidelidade” do parlamentar durante seu mandato e aumentar o controle dos líderes partidários sobre o comportamento dos seus liderados, não se pode perder de vista que as mudanças nesse sentido introduzirão uma maior rigidez na política parlamentar. Os governos que chegarem ao poder com maiorias próprias na Câmara Baixa poderão gozar delas, mas os que não as tenham enfrentarão dificuldades em alcançá-las.⁸ Adicionalmente, em um sistema bicameral simétrico, se as duas câmaras têm diferente composição, ou se ambas ou alguma

delas tem uma conformação política diferente do Poder Executivo (*divided government*), requer-se uma grande vontade negociadora para superar bloqueios. O exemplo da Argentina, com um Senado com maioria do Partido Justicialista desde o retorno da democracia em 1983, é ilustrativo das falhas a este respeito: os dois presidentes não justicialistas da terceira onda (Raúl Alfonsín; Fernando de la Rúa) enfrentaram sérios bloqueios legislativos. Nenhum dos dois logrou terminar seu mandato constitucional.

Este é apenas um exemplo de como as reformas que apontam para um objetivo específico (como pode ser a consolidação de partidos políticos fortes) podem produzir, ao mesmo tempo, efeitos não desejados. A combinação de partidos políticos fortes com presidencialismo e bicameralismo simétrico pode trazer novos problemas, como o das maiorias divergentes. Esses problemas irão requerer, por sua vez, novas soluções: talvez a necessidade de modificar algum aspecto do sistema bicameral para tornar mais viável a convergência de interesses interinstitucionais. Seria conveniente, então, considerar esses riscos no momento de encarar as reformas planejadas.

(Tradução: Daniela Paiva de Almeida Pacheco)

Notas

- ¹ Por exemplo, no Peru a discussão sobre um eventual retorno ao bicameralismo renovou-se recentemente.
- ² A Argentina foi o último país a incorporar a eleição direta de senadores na Reforma Constitucional de 1994, enquanto a reforma constitucional ocorrida no Chile em agosto de 2005 acabou com os senadores designados nesse país, os quais constituíam aproximadamente 20% cento da Câmara Alta.
- ³ Adicionalmente, os outros casos estudados — Bolívia, Chile, Uruguai, Venezuela sob a Constituição anterior — são menos simétricos que aqueles mencionados no texto principal, mas, ainda, notavelmente simétricos, se comparados com outros bicameralismos fora da região.
- ⁴ Apenas no Chile o Senado não tem estas faculdades.
- ⁵ *The Federalist Papers*, principalmente o nº. 62.

- ⁶ Consultar também NEIVA (2004) para conclusões similares sobre a relação entre presidencialismo e bicameralismo forte.
- ⁷ Claro, tanto na Argentina como no Brasil, o distrito eleitoral é a província/estado, mas enquanto o número de senadores por distrito permanece estável, o de deputados varia (com um mínimo de cinco deputados na Argentina, e oito no Brasil).
- ⁸ Na mesma linha de pensamento FLEISCHER (2005, p. 89) cita L.M.Rodrigues: "O eleitor não se incomoda com a infidelidade dos parlamentares migrantes, já que de alguma maneira ajudam o governo a construir maiorias no Legislativo depois de cada eleição."

Referências

- CALHEIROS, Renan (2005). *O Senado e a reforma política*. XVII Fórum Nacional. Rio de Janeiro, maio 2005.
- FLEISCHER, David (2005). Reforma política em Brasil: uma historia sin fin. *América Latina Hoy*, 37, agosto 2004, p. 81-89.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (1999). *The federalist papers*. New York: Penguin Putnam.
- HOFMEISTER, W. (2005). Apresentação. Reforma Política: agora vai? *Cadernos Adenauer*, ano VI, n. 02.
- LJPHART, A. (1999; 1984). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Yale: Yale University.
- LLANDS, Mariana; NOLTE, Detlef (2003). Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 3, p. 54-86. Frank Cass Publishers.
- NEIVA, Pedro (2004). *Estudo comparado de câmaras altas: os poderes e o papel do Senado nos sistemas presidencialistas*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro.
- SARTORI, Giovanni (1997). *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structure, incentives and outcomes*. New York: University Press.
- SINCLAIR, Barbara (1999). Coequal Partner: the U.S. Senate. In: PATTERSON, S.; MUGHAN, A. (Ed.). *Senates: Bicameralism in the contemporary world*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- SMITH, D. (2000). A House for the future: debating Second Chamber Reform in the United Kingdom. *Government and Opposition*, v. 35, n.3.
- TSEBELIS, George (1995). Decision making in political systems: veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, n. 25, p. 289-326.
- TSEBELIS, G.; MONEY, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas

Sabino Fleury

O processo decisório no interior das modernas Casas Legislativas admite modalidades e procedimentos distintos de votação: o voto dos representantes pode ser ostensivo ou secreto, simbólico ou nominal. A existência tanto de modalidades quanto de procedimentos distintos de votação relaciona-se diretamente com a concepção que se tem acerca da natureza da moderna democracia representativa e com as práticas consolidadas dela decorrentes.

Nas antigas democracias diretas, dos quais o exemplo grego é o mais conhecido e citado, a condição imperativa quanto à participação nos negócios da *polis* implicava, para aqueles que eram considerados cidadãos, exigência da manifestação livre e aberta da sua vontade. O segredo na manifestação da vontade dos cidadãos que decidiam diretamente sobre os rumos da política ou julgavam seus concidadãos era algo que não teria nem significado lógico e nem aplicabilidade prática.

Examinar, portanto, as formas e os tipos de votação previstos normalmente nos regimentos internos das Casas Legislativas implica, preliminarmente, assumir como realidade histórica atual a moderna predominância da representação sobre a participação direta e, a partir dessa premissa, analisar as possibilidades de variação no processo decisório, as quais têm importantes desdobramentos na definição das regras do jogo no interior do Poder Legislativo.

Pode-se considerar que a democracia moderna, representativa, tem como elemento

teórico comum, presente nas obras de importantes pensadores como Hobbes, Locke e Montesquieu, entre outros, nos séculos 17 e 18, o reconhecimento de que parte da soberania popular deve ser transferida para um único ou para um colegiado específico de representantes, que lhes garante a segurança individual ou a estabilidade coletiva das relações econômicas e sociais. Essa transferência implica o reconhecimento da legitimidade de atribuições específicas de órgãos políticos especializados e, portanto, a inevitabilidade da representação dos interesses gerais por meio de mandatos conferidos a representantes escolhidos pela coletividade.

Qualquer forma de representação (mandato) tem como elemento intrínseco o estabelecimento de vínculos jurídicos e sociais entre duas categorias de sujeitos: os representados (mandantes) e os representantes (mandatários). Nos casos mais comuns nas sociedades atuais, em determinadas ocasiões algumas pessoas conferem poderes específicos a outras para que pratiquem, em seu nome, certos atos que são normalmente específicos e bem definidos. Esse é o caso, por exemplo, das procurações que são outorgadas por determinados indivíduos para que outros pratiquem, em seu nome, atos jurídicos específicos. Aqui, o mandante delimita as condições do exercício do mandato, acompanha a execução das atribuições pelo mandatário e, caso não as considere adequadas, pode, por ato unilateral, extinguir a relação entre as partes, com a revogação do mandato. A natureza das relações entre mandante e mandatário é imperativa: o descumprimento das condições pactuadas é razão jurídica e fundamento válido para a revogação dessa modalidade de contrato. A lógica dessa relação assenta-se, portanto, na ampla clareza das decisões e na inexistência de qualquer possibilidade de sigilo entre as partes.

O exemplo apresentado diz respeito a relações que se estabelecem preferencialmente no plano das atividades privadas e é normalmente regulado pelas leis civis. No campo da representação política a questão não se apresenta historicamente resolvida,

ainda que haja, atualmente, o predomínio da concepção que admite a natureza não-imperativa dos mandatos parlamentares. Esse predomínio está associado aos conceitos consolidados no decorrer do processo histórico de construção das limitações democráticas ao exercício do poder dos governantes.

Como já se disse, o surgimento do Estado moderno está amplamente associado à transferência de parte da soberania individual ao corpo coletivo, fundamentada no reconhecimento de que somente assim poderia ser assegurada a vigência de determinados valores e bens coletivos considerados indispensáveis para a existência da sociedade. Nesse contexto, a questão dos limites da delegação, quando colocada, relacionava-se diretamente com o objetivo primordial do contrato: a princípio, seriam intoleráveis apenas os atos que pudessem afetar diretamente a própria sobrevivência da coletividade.

Ao longo do processo histórico de construção liberal da democracia moderna, a principal maneira encontrada para resolver o problema da responsabilização dos governantes não se relaciona, portanto, com a demarcação dos limites de sua atuação, e sim com o reconhecimento da necessidade de alternância no exercício do poder. A delimitação temporal dos mandatos, possível com a existência de processos periódicos de substituição dos mandatários, possibilitaria, em tese, aos mandantes o exercício do controle sobre o exercício das atribuições dos governantes. A predominância do controle dos mandatos por meio de eleições periódicas contribui para o reforço da tese da autonomia da representação: obedecidos os limites pactuados no contrato, a sua execução, por parte dos mandatários, passa a ser objeto de um elevado nível de discricionariedade. Como consequência desse processo, poder-se-ia considerar que, em determinadas situações, a exposição aberta e ampla dos procedimentos de decisão não seria condição absolutamente necessária, pois a validação do mandato aconteceria no momento eleitoral e teria como principal objeto o exame dos resultados obtidos pelos seus executantes.

Além dessa característica, um outro fator importante interfere na elaboração das normas regimentais relacionadas com os procedimentos de votação. Autores como David Mayhew (1974) e Douglas Arnold (1990), estudando especialmente o Congresso norte-americano e o comportamento dos representantes eleitos, apontam como principal motivação para a sua atuação a busca da reeleição. Entre as estratégias adotadas com vistas a alcançar esse objetivo, os congressistas adotam mecanismos que permitem maior ou menor “rastreamento”, por parte dos eleitores, no que diz respeito às suas decisões e votações: escolhas consideradas pouco vantajosas eleitoralmente tendem a ser ocultadas, ao passo que as lucrativas devem ser amplamente expostas.

As modalidades e os procedimentos distintos de votação estão, portanto, relacionados, por um lado, ao processo histórico de construção da moderna democracia representativa, marcado pela natureza não-imperativa dos mandatos, e, por outro, à lógica da ação dos parlamentares, orientada para a continuidade de suas carreiras políticas.

• • •

Examinando-se o caso brasileiro atual, encontramos duas *modalidades* distintas de votação, previstas constitucionalmente e aplicadas em todas as Casas Legislativas, seja no nível da União, no dos Estados ou dos municípios. São elas a ostensiva e a secreta. Como regra geral adota-se a votação ostensiva, na qual o representante abertamente manifesta a sua decisão quanto ao fato ou à norma em exame.

A votação secreta constitui uma exceção e ocorre, em princípio, em situações expressamente previstas no texto constitucional — perda de mandato parlamentar, suspensão de imunidades parlamentares durante o Estado de Sítio, eleição para membros da Mesa Diretora, decisão sobre veto presidencial. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, também, a possibilidade da adoção de votação secreta quando seja aprovado requerimento nesse sentido, apresentado por um décimo dos parlamentares ou líderes.

Ao lado das modalidades apontadas há, também, dois tipos de *procedimentos* diferenciados de votação: o simbólico e o nominal. O procedimento simbólico, no qual a manifestação de vontade do representante se dá por gestos ou palavras proferidas concomitantemente por toda a coletividade, constitui a regra geral. No Congresso brasileiro, uma vez anunciado o início do processo de votação os parlamentares favoráveis a uma determinada proposição são instados a permanecerem como se encontram (assentados ou de pé); no Congresso norte-americano a manifestação se faz em primeiro lugar pela manifestação de voz por todos os presentes (pronuncia-se “aye” quando se é favorável e “no”, quando se é contrário) e, em caso de dúvida quanto ao volume do som, por procedimento análogo ao brasileiro.

O procedimento de votação nominal é adotado, no caso brasileiro, quando se exige *quorum* especial para a aprovação de determinada matéria. Isso acontece nos casos de proposta de emenda à Constituição, de Projeto de Lei Complementar, de análise de veto presidencial e em algumas outras situações específicas mencionadas nos regimentos internos, normalmente relacionadas com a aprovação de indicações para o exercício de funções públicas relevantes ou a remoção dos ocupantes de determinados cargos.

Os resultados apurados em votação ostensiva e pelo procedimento simbólico — regra geral — podem ser co-validados por meio de apuração por procedimento nominal, a partir de requerimento aprovado para que se tenha a sua verificação, desde que o fato seja solicitado por seis centésimos dos parlamentares, tanto no Congresso brasileiro, quanto no norte-americano (31 deputados no caso brasileiro, 44, no norte americano).

Deve-se notar que a modalidade secreta de votação exige sempre o procedimento nominal, pois o simbólico pressupõe que se tenha alguma forma de manifestação pública, embora diluída na coletividade. Nesse caso, divulga-se apenas o resultado final do processo de votação, sem a discriminação da orientação de cada um dos parlamentares considerados individualmente.

Para a efetivação das votações nominais podem ser utilizados sistemas distintos de apuração da vontade dos parlamentares. Os mais modernos, adotados no Congresso Nacional e em praticamente todas as Assembléias Legislativas estaduais, são os eletrônicos, nos quais os representantes registram sua decisão em sistemas computadorizados, protegidos por senhas individuais de acesso. Na impossibilidade técnica de utilização dos sistemas eletrônicos ou nos casos de eleição para postos de direção no Legislativo, utilizam-se cédulas de papel, que são depositadas em urnas. No Senado brasileiro, o regimento interno prevê a opção de utilização de bolas (branca para aprovação, preta para rejeição), nos casos de falha no sistema eletrônico.

O Quadro I permite a visualização da tipologia descrita.

Quadro I - Modalidades e Procedimentos de Votação no Congresso Brasileiro

Modalidade de Votação	Procedimento de Votação	Matéria (exemplos)
Ostensiva	Simbólico	Leis e proposições em geral
	Nominal	Normas com <i>quorum especial</i> Quando decorrente de requerimento previamente aprovado Quando decorrente de verificação de votação
Secreta	Nominal	Perda de mandato parlamentar Suspensão de imunidades durante o Estado de Sítio Exame de veto presidencial Quando decorrente de requerimento previamente aprovado

Aceitando-se como válidas as formulações de Mayhew e Arnold acerca da conveniência da exposição ou do ocultamento da atividade parlamentar e de sua relação com a continuidade nas carreiras políticas, podemos pensar em uma associação entre o processo de votação e o interesse principal dos ocupantes dos cargos eletivos, o que leva à predominância de uma forma que associa a média visibilidade do posicionamento individual com a alta freqüência no processo. A regra geral que determina a votação ostensiva pelo procedimento simbólico exemplifica claramente essa opção: resguarda-se o princípio da publicidade, inerente à moderna

democracia representativa, mas dilui-se a apuração da atividade individual — e consequente responsabilização — em um ato aparentemente coletivo e indistinto. O Quadro II sintetiza essa situação.

Quadro II - Tipos de Votação: Frequência e Visibilidade

Tipo de Votação	Frequência (nº de Ocorrências)	Visibilidade
Ostensiva simbólica	Alta (regra geral)	Média
Ostensiva nominal	Baixa (situações específicas)	Alta
Secreta nominal	Rara (situações excepcionais)	Inexistente

Considerando-se que o acompanhamento das atividades dos representantes e a instauração de uma dinâmica permanente de responsabilização não se limitam apenas ao momento eleitoral, pode-se discutir um modelo de transparência que varia desde a alta visibilidade, presente nas votações do tipo ostensiva-nominal, até a inexistente, no tipo secreta-nominal. Não há, no entanto, como se julgar *a priori* a validade de um ou outro tipo: deve-se conjugar a sua aplicabilidade com a natureza dos assuntos a serem decididos. Nesse sentido, pode-se considerar inadequada para a responsabilização dos representantes e para o funcionamento da moderna democracia a alternativa existente no Congresso brasileiro em que se permite a substituição de uma votação ostensiva-simbólica por uma secreta-nominal, tendo como fundamento apenas a aprovação de requerimento decorrente de conveniências políticas. Mas, por outro lado, não se pode condenar a adoção deste último tipo de votação nos casos de eleição dos membros das mesas diretoras, situação em que o processo guarda grande semelhança com aquele que regulamenta a própria eleição geral dos parlamentares e que tem no sigilo do voto um dos elementos centrais para a livre manifestação da vontade dos eleitores.

Referências

- ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*: Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
- BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970*: Regimento Interno do Senado Federal.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*.
- CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Organization of the Congress: final report of the Joint Committee on the Organization of Congress*, December, 1993.
- DAHL, Robert. *Polarity: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven/London: Yale University Press, 1974.
- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *How our laws are made*. Washington, DC, Jun. 2003.

Capítulo 6

A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política¹

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA
MARCELO BARROSO LACOMBE

O Brasil tem, à semelhança das demais democracias do mundo, órgãos especializados para o exercício do Poder Legislativo em nível nacional, a saber, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, os quais, juntos, formam o Congresso Nacional.

Este capítulo enfoca a primeira das duas Casas, mas, para uma visão completa do processo legislativo, é preciso não esquecer o Senado, ao qual cabem também funções vitais. Boa parte das atividades de uma das Casas exige também o concurso da outra para completar-se. No processo legislativo, cada Casa atua como revisora das matérias cuja tramitação começou na outra. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores têm início na Câmara dos Deputados.

Nosso Congresso é parte de uma organização política presidencialista. No presidencialismo, a legislatura tem funções diferentes das que desempenha no parlamentarismo. Neste, o Poder Executivo surge de

dentro do próprio parlamento, de sua maioria partidária, a partir da qual se forma um gabinete para durar enquanto essa maioria o sustentar. Assim, existe, no parlamentarismo, alguma fusão de poderes, que pode variar em grau entre os vários sistemas parlamentaristas, mas será sempre muito mais presente neles do que no presidencialismo. No sistema presidencial, prevalece, mais nítida, a separação de poderes. Um não constitui o outro. São independentemente eleitos, e a sobrevivência de cada um deles não depende da aquiescência do outro. O papel da legislatura nesse sistema é, portanto, diferente do que desempenha no parlamentarismo. Não lhe cabe escolher e sustentar o governo, nem propriamente governar, pois não tem o Poder Executivo em seu bojo, como acontece com os gabinetes do parlamentarismo. Todavia, dessa diferença não se pode inferir, no presidencialismo, que os dois poderes sejam programados para se oporem um ao outro. Muito freqüentemente pode contar o Executivo com uma maioria

1. O presente capítulo constitui versão modificada de texto que os autores escreveram para o livro *O Poder Legislativo no Brasil*, publicação conjunta do Centro de Estudos das Américas, da Universidade Cândido Mendes, e da Editora Logon Ltda, organizado por Clóvis Brigagão e Raul Mendes Silva. A eles agradecemos pela autorização de uso do texto como base para a redação deste capítulo.

parlamentar que lhe dá apoio e, mesmo quando tal não se dá, não necessariamente ocorre a paralisia do governo.²

1. A organização da Câmara dos Deputados

Na elaboração da Constituição de 1988, confluíram inúmeras demandas, reprimidas durante o regime militar, e uma parte importante delas teve guarida no tratamento que a Carta Magna deu ao Poder Legislativo, no Título IV (Organização dos Poderes), Capítulo I, do Poder Legislativo.

Como notam Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, no que respeita ao Poder Legislativo,

a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o proces-

so legislativo durante o regime militar.³

Concentremo-nos, por ora, no primeiro conjunto de medidas apontadas por Figueiredo e Limongi, as que fortaleceram o Congresso. Lembram os dois autores o maior papel deste no processo orçamentário e controle das finanças públicas.

Entre as novas atribuições e poderes reservados ao Legislativo, cabe destacar a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal.

Chamam a atenção, também, para o quórum mais baixo exigido para derrubada de vetos do Executivo a proposições, não podendo os vetos incidir, como antes, sobre palavras isoladas. Além disso, em certas áreas o Legislativo tem competência exclusiva para legislar e o Congresso pode “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Os constituintes também dotaram as comissões

2. No que diz respeito aos Estados Unidos, com seu sistema de dois partidos, a situação em que a maioria no Congresso é de partido diferente do partido do presidente é conhecida como “governo dividido”. Significa um governo diferente do que se efetiva quando o presidente dispõe da maioria, mas não uma situação de ingovernabilidade. No caso brasileiro, o caso mais freqüente, num quadro de fragmentação partidária, é o da construção de maiorias pela prática do “presidencialismo de coalizão”, assunto tratado no capítulo “O Sistema de Governo no Brasil”, deste livro. Para o caso norte-americano, Cox e Kernell (1991).
3. FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:41.

congressuais permanentes de *poder terminativo*, ou seja, em algumas áreas, podem aprovar proposições sem que elas precisem ir ao plenário das Casas.⁴

Para desempenhar as acrescidas funções, a Câmara dos Deputados e o Senado têm uma estrutura formalmente adequada, sobre a qual discorreremos brevemente a seguir. Podemos dizer que, em termos do que trata a moderna literatura comparativa sobre os parlamentos, apresenta nosso Congresso grau *razoável* de institucionalização. Philip Norton, por exemplo, contrasta legislaturas institucionalizadas com as que não o são:

*Uma legislatura que se reúne em sessões plenárias regidas por poucas normas e carente de práticas ou padrões desenvolvidos de comportamento não pode dizer-se institucionalizada. Em contraste, uma legislatura que desenvolve complexas regras de procedimento, práticas e padrões reconhecíveis de comportamento e o que Geoffrey Pridham chama "articulação organizacional" constitui um parlamento institucionalizado.*⁵

Norton e colaboradores sustentam ser a *institucionalização* fundamental para as

legislaturas desempenharem um papel significativo no processo que culmina com a política pública, ou seja, os atos do governo que têm impacto na sociedade mediante medidas regulatórias, distributivas ou redistributivas.⁶ Se a legislatura tem de ser levada em conta, se não atua simplesmente apondo o carimbo sobre propostas externamente geradas, sua organização tem de dar-lhe desenvoltura. É bom lembrar que o grau de institucionalização de uma legislatura é por sua vez dependente do horizonte de interação dos seus membros entre si e com os demais poderes. Assim, uma assembleia com baixa taxa de reeleição e poucos incentivos a atividades de longo prazo, tais como especialização e profissionalização da política, será por consequência menos institucionalizada do que outra em que os representantes se reelegem e têm na atividade legislativa seu horizonte profissional de longo prazo.

No caso da Câmara dos Deputados, apesar de, em termos comparativos, contar ela com inúmeros recursos organizacionais e ter bastante complexidade estrutural, usamos acima o qualificativo "razoável" para a sua institucionalização, exatamente, como veremos, por lhe faltarem uma carreira parlamentar de longo prazo e incentivos internos para a profissionalização política.⁷

4. FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:42. O poder das comissões só é indiscutivelmente terminativo no caso das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Tributação e Finanças, quando versa, respectivamente, sobre constitucionalidade e requisitos jurídicos e adequação financeira de proposições. Nos demais casos, o poder terminativo das comissões – que, no Regimento Interno da Câmara, é então chamado "conclusivo" – é bastante restrito, sobrando somente os casos de projetos de lei ordinária, não oriundos de comissão, que não estejam em regime de urgência e não recebam pareceres divergentes (Cf. *Regimento Interno*, C.D., art. 24). Para uma análise do uso do poder conclusivo pelas comissões, veja-se Pacheco (2005).

5. NORTON, 1998.

6. Estamos aqui usando a fecunda classificação de políticas públicas, com respeito a seu impacto sobre os interesses, organizados, em diferentes arenas, em função desse impacto, feita por Theodor Lowi (LOWI, 1964).

7. Vejam-se Figueiredo e Limongi (1996:28) e também Santos (2004).

Na literatura especializada, um dos arranjos cruciais dos parlamentos operativos é a existência de comissões permanentes. Na seqüência, passaremos em breve revista alguns aspectos da organização da Câmara dos Deputados.

2. Composição da "classe política"

Os deputados federais são 513. Em teoria, a Câmara representaria diretamente o povo, cabendo ao Senado a representação dos Estados. Não é bem assim, porém. Em primeiro lugar, não há deputados nacionais, eleitos na circunscrição do país como um todo; mas sim bancadas estaduais de deputados federais, o que faz que estes também se vejam como representantes das unidades da Federação no plano nacional.

Em segundo lugar, mais importante, a representatividade popular da Câmara é em parte invalidada por não se respeitar, na fixação do tamanho das bancadas estaduais, a proporcionalidade com o tamanho das populações estaduais. Ao contrário, ao fixar um mínimo de oito representantes por Estado (quatro nos Territórios), não importa quão reduzida sua população, e um máximo de setenta, a Carta de 88 apenas deu continuidade ao que tem prevalecido em nossa história republicana. Trata-se da desproporção entre representação e tamanho populacional das unidades da Federação e, conseqüentemente, a existência de pesos diferentes aos votos dos eleitores, contrária à regra democrática de "um homem, um voto". Apesar de o problema estar muito claro no debate



Deputados reunidos na Câmara.

público sobre a matéria, basta compulsar os *Anais da Assembléia Nacional Constituinte*, que elaborou a vigente Carta, para nos darmos conta de que a desproporcional distribuição de cadeiras entre os Estados passou a representar, na prática, como que uma "cláusula pétreia" de nossa organização política. Os parlamentares dos Estados sobre-representados não admitem a hipótese de redução de sua representação. A grande desigualdade regional, dada a força de São Paulo na Federação, dá peso político aos argumentos dos que defendem uma representação, na Câmara, dos Estados menores e menos desenvolvidos, que não seja estritamente proporcional a suas populações. Considera-se insuficiente a compensação federativa obtida no Senado, que, por ser ele a "Câmara dos Estados", dá a todos eles o mesmo peso na representação, independentemente de sua população.⁸

Quão representativa é a Câmara enquanto espelho de algumas importantes caracte-

8. Sobre o pacto político que levou o constituinte de 46 a consagrar a desigualdade de representação dos Estados na Câmara dos Deputados, veja-se Souza (1976). O tema da desproporcionalidade na representação é tratado, entre numerosos textos, por Soares (1973) e Nicolau (1991:99-131). Para uma posição diferente sobre a matéria, ver Santos (1987). Sem embargo de sua existência, essa desproporção parece neutralizada, em termos

ísticas da população brasileira? Como se sabe, em sua formação histórica, a chamada classe política, ou seja, os políticos em tempo integral, que vivem para a política e da política, na caracterização clássica de Max Weber, não constitui normalmente um retrato fiel das características demográficas e sócio-profissionais da população. Numa democracia representativa, o representante pode representar a população em vários sentidos, não precisando, contudo, compartilhá-las mencionadas características para ser capaz de expressar seus anseios e interesses na esfera pública. Simbolicamente, entretanto, em muitas conjunturas históricas, passa-se a dar ênfase também a esses aspectos, como, por exemplo, na reivindicação muito forte, nos Estados Unidos, de que as minorias raciais tenham representantes vindos dos próprios grupos minoritários. A velha e condenável prática de desenhar distritos eleitorais para beneficiar um ou outro partido ou candidato (o famoso *gerrymandering*) tem sido agora usada com sustentação judicial para fazer distritos com população majoritariamente negra, que assegurem a eleição de representantes dessa minoria.

No debate norte-americano, questiona-se a validade do recurso, argumentando-se que esses distritos tão artificiais, com desenhos quase sempre esdrúxulos, enrijecem as clivagens do eleitorado. Ou seja, nada impediria, segundo argumentam os opositores do

“*gerrymandering* positivo”, que distritos com composição heterogênea pudessem eleger representantes negros.

No caso brasileiro, a grande reivindicação, incorporada na legislação, é a da representação feminina, mediante a obrigatoriedade da quota de, pelo menos, 30% de candidatas mulheres nas chapas partidárias.⁹

Leôncio Martins Rodrigues procedeu a uma cuidadosa pesquisa da composição sócio-profissional da 51ª Legislatura, que nos permite ver como se configura a “classe política” no plano federal.¹⁰ Em suas palavras:

As atividades empresariais, as profissões liberais, o alto funcionalismo e o magistério constituem, nessa ordem, os principais segmentos ocupacionais e profissionais de onde veio a quase totalidade dos parlamentares da 51ª Legislatura Federal. Os empresários que foram (ou ainda são) empresários do setor urbano e os que foram profissionais liberais compõem as profissões/ocupações mais numerosas. Juntas, as duas chegam a 56% da CD. A proporção de ex-professores é também elevada em todos os partidos, especialmente no PT. Da administração pública, por sua vez, vieram 18% do total de deputados.¹¹

de seu possível impacto na política pública, pela composição dos ministérios, que costuma dar grande peso aos estados do Sudeste, no “presidencialismo de coalizão” praticado no país (SANTOS, 2006:227 e também o capítulo de Amorim Neto, neste livro).

9. Pela Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo (art. 10, § 3º).

10. RODRIGUES, 2002.

11. Idem, p.55.

Da leitura detalhada dos dados, confirma-se, por exemplo, entre as profissões liberais, a grande presença dos bacharéis em Direito e, a seguir, dos médicos e engenheiros. “Os ‘comunicadores’ são principalmente jornalistas (quinze casos) e radialistas/locutores (catorze casos), os quais, juntos com quatro apresentadores de tevê, formam 6% da CD”.¹²

Mais interessante é a distribuição das profissões entre os partidos, agrupados da direita para a esquerda, em que se revela “a pequena variação de setores sociais nos recrutamentos partidários”, porque de empresários, profissionais liberais, funcionários públicos e professores se compõe a maior parte dos integrantes da classe política. Observa-se, também, a sobre-representação de alguns desses setores em cada bloco segundo o perfil ideológico dos partidos.

Assim, na direita, os deputados que tiveram ou têm atividades empresariais perfazem 64% do bloco; a proporção de empresários cai para 42% entre os parlamentares dos partidos de centro e desce ainda mais entre os partidos de esquerda (8%). Na extremidade mais baixa da escala social, deputados que foram trabalhadores industriais e lavradores chegam a 10% no bloco de esquerda contra 0,6% no da direita. Somando a eles os empregados não manuais em serviços (12%, em porcentagem redonda), esses parlamentares de origem popular ou de classe média representam 22% dos membros das bancadas dos partidos de esquerda e 2% nas bancadas de direita. Essas categorias “populares” estão ausentes entre os partidos de centro.¹³

3. Estrutura da Casa

Um colegiado de 513 membros precisa organizar-se para poder operar. Organização significa divisão do trabalho e hierarquia. Assim, formalmente iguais, com os mesmos direitos e deveres, os deputados na verdade se diferenciam uns dos outros em seu trabalho, ocupando-se de matérias diferentes no seu dia-a-dia da Câmara, sobretudo no âmbito das Comissões, e têm desigual poder e influência. Esse poder e influência advêm de fatores externos à estrutura da Casa, mas são em boa parte formalizados pelas normas que a regem, codificadas, sobretudo, no *Regimento Interno*. Vale lembrar ser disposição constitucional a competência privativa da Câmara dos Deputados para “elaborar seu regimento interno” e

*dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (art. 51, III e IV da Constituição Federal).*¹⁴

O poder formal na Casa reside, primeiramente, na *Mesa*, que é sua Comissão Diretora. Comanda os trabalhos legislativos e os serviços administrativos, sendo composta de Presidência e de Secretaria, constituindo-se, a primeira, do presidente e de dois vice-presidentes e a segunda, de quatro secretários (art. 14 do Regimento Interno).

12. *Idem*, p.57.

13. *Idem*, p.62.

14. O regimento atualmente em vigor na Câmara dos Deputados foi aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, tendo sofrido algumas alterações em resoluções posteriores.

Um ponto importante: prevalece, em toda a organização do trabalho legislativo da Câmara Federal, o *princípio da proporcionalidade*. Por exemplo, no caso da composição da Mesa,

será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover... (art. 8º do RI)

Nesse ponto, é nítido o contraste entre a Câmara dos Deputados e a *House of Representatives* dos Estados Unidos. Nesta, vige o princípio majoritário, segundo o qual cabe ao maior partido o controle da Casa e de todas as suas Comissões.

A Câmara se estrutura também por meio de representações parlamentares ou de Blocos Parlamentares, que, tendo representação igual ou superior a um centésimo da composição da Casa, escolhem seu Líder.¹⁵

O papel do *Líder* é crucial na atividade legislativa, pois ele expressa e faz valer, perante a bancada, a perspectiva partidária nas

15. Ter oficialmente um líder no âmbito da Câmara é uma das notas do chamado “funcionamento parlamentar”. A chamada “cláusula de barreira” ou “de desempenho”, estipulada na Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), em seu artigo 13, tencionou restringir o “funcionamento parlamentar”, em todas as Casas Legislativas para as quais tenham elegido representante, aos partidos que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, hajam obtido o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. Conforme observou Kátia de Carvalho, “não há propriamente uma definição legal do que seja ‘funcionamento parlamentar’. A lei apenas indica o instrumento por meio do qual o partido funciona no âmbito legislativo: a instituição e atuação de uma bancada (...) Trata-se, sem dúvida, do direito, emanado da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tais nas casas legislativas em que obtiverem assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão justapor-se em blocos), sob a direção de Líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal” (CARVALHO, 2003:5). Carvalho alertou, porém, para que a norma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que fundamenta a instituição de bancadas partidárias com direito à liderança (art. 9º, *caput* e § 4º do RI) é critério menos rigoroso do que o da lei. E é essa a norma que se tem aplicado. Chamou também a atenção para o fato de que o disposto no art. 13 da Lei dos Partidos tem sido considerado “intromissão normativa a atingir não somente a independência institucional, como também a própria inviolabilidade de seus membros, no exercício do mandato” (CARVALHO, 2003:8). A plena vigência da cláusula de barreira foi obstada por decisão do Supremo Tribunal Federal de 7/12/2006. A Corte reconheceu a constitucionalidade do art. 12 da Lei dos Partidos Políticos, que reza: “O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta lei”. Contudo, relativamente ao art. 13 dessa mesma lei, considerou-lhe a rigidez incompatível com o princípio do Pluralismo Político, consagrado no art. 1º da Lei Maior. Em razão, porém, da impossibilidade fática da supressão total da cláusula de barreira (que serve de base para a distribuição de recursos do fundo partidário e distribuição de tempo para acesso a rádio e TV) e da impossibilidade de o Poder Judiciário exercer função legislativa, resolveu o STF estender a eficácia normativa dos artigos 56 e 57 (norma transitória que vinha sendo aplicada) daquela Lei até que sobrevenha nova disposição legislativa a respeito. Em cumprimento à decisão, o TSE já concedeu direito aos horários de rádio e TV (chamado “direito de antena”) aos partidos pequenos, com três Deputados Federais, com base nos incisos III e IV do art. 56 e aos partidos maiores o direito previsto no inciso II do art. 57 (devemos este esclarecimento à Consultora Legislativa Kátia de Carvalho).

discussões e deliberações. É quem, por exemplo, orienta a bancada nas votações de Plenário e indica à Mesa os membros dessa bancada para compor as Comissões, podendo também, “a qualquer tempo”, substituí-los. Em numerosas ocasiões no Regimento Interno da Câmara dos Deputados deparamos com dispositivos que dão extraordinária força a esse cargo. Os líderes podem atuar em nome de seus liderados, com um voto ponderado pelo peso da respectiva bancada. Uma instância crucial dessa força está contida, por exemplo, no art. 155 do Regimento Interno, que dispõe sobre as votações em regime conhecido como de “urgência urgentíssima”. Pode esse curso de tramitação dar-se “a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de *Líderes que representam esse número*” e constitui instrumento estratégico para o desempenho das maiorias parlamentares.¹⁶

Com as lideranças, constrói a Câmara um órgão-chave, o *Colégio de Líderes*, cujas de-

liberações, “sempre que possível”, devem tomar-se mediante consenso entre seus integrantes e, “quando isto não for possível”, pelo critério da maioria absoluta, sendo os votos dos líderes ponderados em função da expressão numérica da cada bancada (art. 20 do RI). Entre as funções do Colégio, a de ser ouvido pelo presidente da Casa na “organização da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados” (art. 17, I, s, do RI). Compõem esse colégio os líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo. Dispõe o § 1º do art. 20 que 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.

Nos estudos sobre as legislaturas, atribui-se grande peso a sua organização em *comissões permanentes*. Quanto maior a força destas, tanto maior, em geral, a autonomia da Câmara, seu poder transformativo, sua

16. Informa-nos Nelson Jobim, relator de uma Comissão Especial para a Modernização instalada na Câmara dos Deputados em 1991 (49ª Legislatura), ter-se delineado o voto de liderança durante o regime ditatorial e se consubstanciado no art. 176, do velho regimento da Casa, que dizia: “A manifestação dos líderes representará o voto de seus liderados”. Jobim discutiu o assunto tanto em palestra proferida na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em 14/6/1991 (JOBIM, 1991), quanto num dos relatórios da comissão mencionada, intitulado *Verificação de votação e voto de liderança*. Segundo enuncia, passou-se na prática a inquirir somente os líderes sobre seus votos. A discordância de algum parlamentar só teria conseqüência caso se acatasse pedido de verificação de quórum, a qual só podia fazer-se após decurso de uma hora da verificação anterior. Para impedi-la em matéria de interesse do governo, os líderes solicitavam verificação para assunto irrelevante e então, aproveitando-se do interstício de uma hora, exigido para que nova verificação fosse feita, procediam à votação – via voto de liderança – da matéria acordada, de interesse do governo, imune ao risco. Em 1989, revisto o Regimento Interno, mudou-se o procedimento. A verificação de votação, segundo o art. 185, tem de ser de *votação divergente*, e não de qualquer votação. Com isso, cerceou-se um pouco mais a liberdade dos líderes. A primeira verificação pedida exige apoio de seis centésimos dos membros da Casa e a votação nominal decorre de o requerimento ter sido formulado e não de ele ter sido votado. Depois, pode pedir-se nova verificação, no interstício de uma hora, se a requerimento de um décimo dos deputados ou de líderes que representem esse número. Mas esse requerimento tem de ser votado simbolicamente e aí ressurgem o poder dos líderes. A partir dessa verificação, a Comissão de Modernização propôs que, no voto desse requerimento, fosse seguido o mesmo procedimento do primeiro, ou seja, formulado o requerimento, dar-se-ia a verificação, sem se requerer votação. A proposta não foi, porém, acatada, tendo permanecido o art. 185 com a redação de 1989.

capacidade de interferir na elaboração da lei, imprimindo-lhe sua própria perspectiva.¹⁷

A Câmara dos Deputados exibe um diversificado quadro de comissões permanentes, que, segundo a caracterização do Regimento Interno, são as “de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante”. Incumbem-lhes

apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.
(art. 22, I do RI)

Em princípio, são elas que discutem e votam as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas, podendo também, em caso de projetos de lei, discuti-los e votá-los sem que estes precisem depois ir ao Plenário. Nesse caso, estamos diante do poder conclusivo das comissões, que não se pode aplicar a certos projetos, a saber, os de lei complementar, de código, os oriundos do Senado ou por ele emendados e os em regime de urgência, entre outros (art. 24).¹⁸

Na atual organização da Câmara, as comissões permanentes são em número de 20. Na sua composição também vigora o princípio da proporcionalidade, podendo seu tamanho variar entre 25 e 61 deputados, e a indicação dos parlamentares para integrá-las é feita no início de cada sessão legislativa, ou seja, anualmente (arts. 25 e 26 do RI).

Na indicação dos parlamentares para as comissões, é essencial (e regimental) o papel dos líderes partidários, que, como antes notado, também podem, “a qualquer tempo”, substituí-los.

Diferentemente da *House of Representatives* do Congresso norte-americano, entre nós não se obedece ao critério do “tempo de serviço” (*seniority*) nas comissões. Não só sua composição pode variar, a cada dois anos, mas pode haver remoções de membros pelos líderes partidários, em função de votações estratégicas em que o deputado ou deputada possa divergir da linha partidária, como também os cargos de direção têm curta duração (um ano ou, mais precisamente, uma sessão legislativa), sendo a reeleição vedada na mesma legislatura. Na Câmara norte-americana, se o deputado sênior é reeleito, pode perpetuar-se no comando de uma comissão, o que, obviamente, lhe dá grande poder. A não-vigência do princípio da *seniority* nas comissões e a rotação anual de suas direções têm implicação de monta para o trabalho e

17. Afonso Arinos de Melo Franco, ao discorrer sobre nossa primeira câmara, no Império, observou: “Na verdade, as comissões, além de serem a forma instintiva de organização de qualquer trabalho em assembléia numerosa, representam a participação da oposição na direção da Câmara, que não fica entregue sem contraste à orientação do governo. No Brasil, até depois da Revolução de 1930, entendia-se que a formação das comissões era privilégio da maioria. Foi a Constituição de 1934 que estabeleceu a regra, para formação das comissões, da proporcionalidade entre todas ‘as correntes de opinião’ (ainda não se reconheciam os partidos)” (MELO FRANCO, 1978:36).

18. Veja-se a observação na nota de rodapé n. 4, sobre a diferenciação entre poder terminativo e conclusivo, estabelecida no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

importância destas no processo de deliberação efetuado na Câmara. O assunto tem merecido interesse recente da Ciência Política, e alguns dos estudos serão mencionados em outro ponto deste capítulo.

Referência deve ser feita, também, às comissões temporárias, “criadas para apreciar determinado assunto”, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração (art. 22, II, do RI). Entre as comissões temporárias, sobressaem as “especiais” e as “de inquérito”. As comissões especiais são as que dão parecer sobre as propostas de emenda à Constituição (PECs) e os projetos de código e também as proposições que versarem “matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito por iniciativa do presidente da Câmara, ou a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada”. Observe-se que a criação de comissões especiais para as proposições que caem em mais de três jurisdições fica à discricção do presidente da Câmara, ou dos líderes e presidentes de comissão. Não há norma explícita no Regimento Interno sobre a designação de sua Presidência e Relatoria. A norma não escrita seguida nos últimos anos é a de se revezarem nesses car-

gos parlamentares indicados pelos dois maiores partidos da Casa.¹⁹

Quanto às comissões parlamentares de inquérito, salta aos olhos a sua relevância para o desempenho de uma das funções fundamentais que a teoria atribui ao Poder Legislativo, a de fiscalização. Podem elas instaurar-se para “apuração de fato determinado e por prazo certo”²⁰ e terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 35, do RI).²¹

4. A tramitação das proposições

Tramitam pela Câmara dos Deputados proposições variadas. Podem elas ser propostas de emenda à constituição, projetos de leis complementares e ordinárias, medidas provisórias, leis delegadas, resoluções, que podem originar-se fora da Câmara – vindas do Senado, dos outros poderes, das assembleias legislativas, ou ser de iniciativa dos cidadãos – mas também podem surgir, algumas delas, no seu interior, patrocinadas individual ou coletivamente pelos Deputados, comissões ou Mesa. A Constituição Federal dispõe que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados (art. 64 da CF).

19. Não é, portanto, difícil depreender a conveniência política de constituir esse tipo de comissão quando a matéria “de competência de mais de três comissões” seja de interesse político desses partidos, sobretudo quando formem uma aliança, por exemplo, como “base governista”.
20. Jurisprudência do STF estabelece que uma comissão parlamentar de inquérito possa ter o prazo de funcionamento estendido por toda uma legislatura (Cf. MORAES, 2003:382).
21. O § 1º do art. 35 define “fato determinado” como “o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão”. Essa definição procura inibir o uso da CPI como mera arma da luta política entre partidos da situação e da oposição, mediante a criação de CPIs de finalidades vagamente caracterizadas, mas cuja criação pode ter impacto na opinião pública e nos meios de comunicação de massa. Para uma avaliação matizada da significação política das CPIs, ponderando seus aspectos positivos e seus riscos na democracia constitucional, veja-se Reis (2006).

O art. 53 do Regimento Interno estipula que as proposições distribuídas às comissões para discussão e votação sejam apreciadas pelas comissões de mérito a que a matéria estiver afeta, pela Comissão de Finanças e Tributação, para exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame de mérito, quando for o caso²² e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso, como, por exemplo, em matéria de direito eleitoral.²³

Boa parte das proposições transita pelo Plenário em turno único, não, porém, as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os de resolução,²⁴ devendo haver, quando há mais de um turno, discussão e votação em cada um deles.

Quanto à natureza de sua tramitação, há proposições cujo conteúdo, regimentalmente especificado, pede urgência, outros, prioridade (art. 151 do RI). Entre as razões para urgência, especifica o Regimento Interno a solicitação desse regime nas proposições de

iniciativa do presidente da República (art. 151, I, do RI), residindo aí um dos instrumentos básicos nas mãos do Executivo para fazer prevalecer a sua agenda no processo legislativo.

A tramitação pode tornar-se urgente, ademais, em função de requerimento aprovado nesse sentido. Regimentalmente, urgência implica dispensa de exigências, interstícios ou algumas formalidades regimentais. Um caso extremo de urgência é a inclusão automática na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, de proposição que verse sobre matéria “de relevante e inadiável interesse nacional”. Para que tal aconteça, deve haver requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara ou de líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos deputados. Trata-se da tramitação informalmente conhecida como “urgência urgentíssima”.

Sobre o processo de votação, chame-se a atenção, primeiramente, para poder ser ela ostensiva – pelo processo simbólico ou nominal – ou secreta. O processo simbólico (os deputados a favor permanecem sentados) é o mais usado na votação das proposições em geral. Havendo dúvida sobre seu resultado, pode formular-se pedido de verificação de

22. Art. 53, II, do Regimento Interno.

23. Art. 53, I, II e III do Regimento Interno. Os exames de ambas as comissões podem levar ao que, no Regimento Interno da Câmara, é o parecer *terminativo*, propriamente dito, quanto à adequação financeira ou orçamentária da proposição e sua constitucionalidade ou juridicidade. Anteriormente, cabia a essas duas comissões o exame vestibular da matéria quanto aos mencionados aspectos. A presente forma de tramitação foi estabelecida pela Resolução nº 10/91, resultado de proposta da *comissão parlamentar destinada a oferecer à Mesa estudos e sugestões objetivando o aperfeiçoamento dos trabalhos administrativos e legislativos da Câmara*, conhecida também como Comissão de Modernização, já antes por nós mencionada (nota de rodapé n. 16), cujo coordenador foi o deputado Miro Teixeira e o relator o deputado Nelson Jobim. Essa comissão funcionou durante alguns meses no ano de 1991.

24. No caso dos projetos de resolução, muitas vezes na prática parlamentar se dispensa o segundo turno.

votação e, com o apoio de seis centésimos dos membros da Casa ou líderes que representem esse número, votar-se-á nominalmente. Novo pedido de verificação de votação não poderá fazer-se antes de decorrida uma hora da proclamação do resultado, exceto por deliberação do Plenário “a requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem esse número”. O pedido de verificação de votação é usado estrategicamente pelos partidos em plenário. O pedido feito para uma votação acessória permite avaliar se há quórum e condições de ganhar uma votação de interesse que virá a seguir. Em outros casos, permite-se também questionar um resultado de votação simbólica sobre matéria controversa.²⁵

Além da hipótese já enunciada, o processo nominal também se aplica quando exigido quórum especial de votação. Caso, por exemplo, da votação das propostas de emenda à Constituição e dos projetos de leis complementares.

Como se pode ver, o processo de votação, se nominal ou simbólico, diz muito sobre a natureza conflituosa ou não das proposições em votação. As matérias politicamente importantes costumam ir à votação nominal. Por ficarem registradas nas listagens em que constam os nomes dos deputados votantes e seus votos, as votações nominais têm-se mostrado como útil instrumento para as análises empíricas da Ciência Política, em particular por permitirem ver como se comportam os partidos políticos no Legislativo. Examinaremos algumas dessas análises posteriormente no texto.

Quanto às votações secretas, há debate sobre se devem ou não ser mantidas. Se há os que opinam protegerem elas a liberdade de decisão do parlamentar e o voto de acordo com sua consciência, no exercício de um mandato livre, não sujeito a pressões, outros as julgam inaceitáveis. Seriam nocivas à disciplina partidária e reforçariam o espírito de corpo dos congressistas na votação de matérias como a suspensão de imunidades de parlamentares. No parlamento italiano, as votações secretas retiravam dos partidos políticos um importante meio de obter votações disciplinadas de suas bancadas e foram abolidas nos anos 80.²⁶

5. A estrutura e o funcionamento da Casa, e seu papel no sistema de governo, vistos pela Ciência Política

Em livro publicado em 1974, o cientista político norte-americano David Mayhew formulou hipótese de que o comportamento parlamentar dos congressistas nos Estados Unidos tem, como primeiro motor, o desígnio do deputado ou senador de disputar um novo mandato. Para essa disputa, a organização do Congresso serviria muito bem às necessidades dos parlamentares. Mayhew julgava difícil melhorar o arranjo existente, mesmo se um grupo de planejadores se sentasse e procurasse desenhar duas assembleias nacionais norte-americanas para, a cada dois anos, servir às necessidades eleitorais de seus componentes.²⁷

Na interpretação de Mayhew, a organização descentralizada da *House of*

25. Vejam-se as observações na nota de rodapé n. 16.

26. A respeito, vejam-se as considerações de Reis (2006).

27. MAYHEW, 1974.

Representatives, com comissões fortes, em cuja estrutura de poder o princípio da *seniority* impera, dá aos deputados, cujo mandato se conquista em distritos, pelo sistema de maiorias relativas (conhecido pela expressão *first past the post*), plataformas de onde se tornam visíveis perante o eleitorado. Proporcionam-lhes, também, um lugar adequado para a troca de favores (o *logrolling*) com os colegas e os induz à especialização, de tal modo que cada um possa aspirar a ter pelo menos uma faixa da política pública em que seja visto como o especialista responsável pelo que sobre ela se decide.

Os próprios partidos seriam, na visão de Mayhew, adaptados às necessidades eleitorais dos parlamentares, por exemplo, ao não se arregimentarem como organizações ideológicas no trabalho parlamentar, presas a princípios que implicariam, segundo a lógica majoritária de ocupação dos cargos, privarem os parlamentares da minoria dos meios de satisfazer o próprio eleitorado para tentar a reeleição. E o sistema da *seniority*, de qualquer maneira, protege os deputados contra os partidos, caso estes procurem obter maior disciplina.

A hipótese de Mayhew, centrada na busca da reeleição pelo deputado para explicar a estrutura e funcionamento do Legislativo, é conhecida na literatura como a “conexão eleitoral”, expressão que, aliás, faz parte do título de seu livro. A partir de sua publicação, a obra deflagrou copiosa produção, que ora lhe corroborou, ora lhe contestou a interpretação, sobretudo no que respeita ao cerne desta, isto é, a lógica do sistema de comissões.

A seguir, apresentamos sinteticamente

três famílias de interpretações, desenvolvidas sobretudo na literatura norte-americana sobre o assunto, começando com primeira, à Mayhew, que inaugura a chamada “teoria distributiva”. Os estudos brasileiros sobre as comissões em nosso Legislativo ligam-se, explicitamente ou não, a essas famílias teóricas.

No centro da teoria distributiva, vêem-se as legislaturas como organizações horizontais, em que se referendam as decisões pela regra da maioria. Sua estrutura colegiada oferece riscos, porém, porque as diferentes preferências de seus membros com relação às políticas em pauta podem ser difíceis de combinar em maiorias coerentes ao longo das várias políticas e opções. As decisões políticas no âmbito do Legislativo se tornam contestáveis, gera-se instabilidade e dificulta-se a eficiência do processo legislativo.

Para a diminuição do risco de caos e instabilidade, cria-se o sistema de comissões. Uma linha de argumentação sustenta que, com referências múltiplas em plenário, é preferível criar comissões com jurisdição específica sobre assuntos definidos, de modo que as demandas sobre dimensões particulares de políticas tenham nelas foros específicos de negociação e decisão. Esses foros – as comissões – atenderiam interesses particulares: a regra de reciprocidade entre parlamentares demandaria que os acordos alcançados nas comissões fossem respeitados em plenário. Por conseguinte, caberia a este referendar as decisões das comissões de modo que as preferências específicas de seus membros fossem atendidas. Essa é a visão do papel das comissões no processo legislativo própria da teoria distributiva das comissões.²⁸

28. A aplicabilidade da teoria distributiva ao caso brasileiro mereceu avaliação de Lemos (2001). Inspiram-se nela, entre outros, dois brasilianistas, Barry Ames e David Samuels. Ames, em sua investigação do processo orçamentário, vê a comissão de orçamento como o *locus* de negociações de verbas para o atendimento de

Não obstante, as teorias distributivas baseadas na reciprocidade em plenário não parecem suficientes para explicar a estrutura organizacional do Congresso, uma vez que as preferências particulares aprovadas em comissões podem estar em total descompasso com a maioria do plenário e, nesse caso, a norma de reciprocidade não seria suficiente para garantir que se honrem acordos distributivos setoriais. De fato, as comissões são geralmente dotadas de poderes de seleção e agenda, não meramente explicáveis por demandas distributivas. Por exemplo, no caso da comissão orçamentária, a capacidade de o Congresso redimensionar o orçamento é extremamente reduzida pela proibição de criação de despesas adicionais sem a definição dos recursos para prover aos novos gastos, restringindo-se o espaço de negociações distributivas. Além disso, para surpresa dos “distributivistas”, no Congresso norte-americano as comissões tendem a ser bastante severas na aprovação de projetos individuais dos parlamentares.

Um enfoque alternativo ao distributivo acentua o *caráter informacional* do funcionamento das comissões. As comissões seriam criadas pelos parlamentares para aumentar o grau de eficiência do processo legislativo. Quer peneirando os projetos individuais, quer valendo-se de “poderes de agenda” para a apresentação de projetos em plenário, as comissões cumpririam um papel informacional, através do escrutínio dos projetos apresentados. Com isso, aumentar-se-ia

a eficiência do Legislativo e beneficiar-se-iam as carreiras políticas dos parlamentares.²⁹

No entanto, a eficiência é condicionada pelos interesses políticos em jogo. Além disso, a eficiência não elimina os conflitos distributivos, uma vez que as políticas beneficiam os grupos políticos de maneira desigual. As teorias informacionais não eliminam as possibilidades de discrepância de interesse entre o plenário e as decisões das comissões, o que, de novo, sujeitaria o processo legislativo à ineficiência de natureza similar aos processos de caráter distributivo.³⁰

Ora, o plenário, nos legislativos democráticos, se divide entre maioria governamental e minoria oposicionista. Em outros termos, o plenário está dividido por clivagens partidárias, com interesse político no funcionamento das comissões. Nesta perspectiva, as comissões trabalham por delegação dos partidos políticos. As questões informacionais e distributivas passam pelo crivo das lideranças partidárias, que delegam às comissões a autoridade de deliberar sobre as matérias constantes da agenda política congressional.³¹

Que poderíamos dizer da nossa Câmara dos Deputados? Como se articulam sua estrutura e *modus operandi* com o sistema político brasileiro? Funcionaria, também, uma “conexão eleitoral” similar à norte-americana ou atuariam com mais força outros determinantes?

A “conexão eleitoral” e a visão distributiva como a chave explicativa não apenas da estrutura e funcionamento das comissões, mas

reivindicações dos redutos dos parlamentares, com fins eleitorais. David Samuels também enfatiza como, no processo orçamentário, as bancadas legislativas dos estados usam de reciprocidade suprapartidária para a aprovação de verbas estaduais no orçamento (AMES, 1986; SAMUELS, 2003a).

29. Para uma discussão abrangente de teorias distributivas e informacionais, ver Shepsle e Weingast (1997).

30. EPSTEIN e O'HALLORAN, 1999.

31. COX e McCUBBINS, 1993.

também do próprio comportamento do Poder Legislativo em seu conjunto, têm sido contestadas entre nós, em estudos publicados a partir da última década do século passado. Neles, dá-se crescente atenção às estruturas e normas internas desse poder, antes negligenciadas nas explicações, como indutoras do comportamento parlamentar. Passaram elas, agora, a considerar-se não como veículo neutro, mas sim em seu peso próprio e influência específica sobre as atividades e deliberações no bojo da legislatura, já não vistas como simples reflexo das operações do sistema eleitoral. Essas estruturas e normas seriam, pois, variáveis independentes ou intervenientes no processo de deliberação congressional.³²

Para os trabalhos orientados por essa nova perspectiva, as características do sistema eleitoral brasileiro – sobretudo o voto personalizado em lista aberta, inerente a nosso sistema proporcional – não têm a força que antes se lhes atribuía para explicar, entre outros fatos, as votações no Congresso e a disciplina supostamente baixa dos partidos políticos parlamentares.

Na interpretação com base na “conexão eleitoral”, as normas eleitorais induziriam o individualismo dos parlamentares, a busca de políticas particularizadas, clientelistas, de

custos difusos para a sociedade, mas benefícios concretos endereçados a restritos redu-tos eleitorais. Do funcionamento eleitoral sob essas normas derivariam frouxa organização dos partidos e descentralização da estrutura decisória no interior do Congresso, por exemplo, através de divisão do trabalho em comissões com poder sobre fatias da política pública sob sua jurisdição.

O determinismo da “conexão eleitoral” sobre os partidos e a legislatura não tem sido apenas interpretação de textos acadêmicos. É também freqüentemente subscrito na visão dos próprios políticos. Nos inúmeros projetos que, desde a República de 46, se têm apresentado no Legislativo para reformular o sistema eleitoral brasileiro, jamais se deixa de fazer menção aos efeitos deletérios do sistema vigente sobre os partidos e sobre o comportamento dos candidatos na campanha e, depois de eleitos, no âmbito da Câmara.³³

De acordo, porém, com a nova interpretação, a organização formal e informal, a hierarquia de cargos e o poder desigualmente distribuído entre os representantes, no interior do Legislativo, permitiriam, em grande medida, fazer *tabula rasa* das determinações vindas do sistema eleitoral. Haveria a considerar, na Câmara dos Deputados – o Senado

32. Os principais propugnadores do novo enfoque têm sido Argelina C. Figueiredo e Fernando Limongi, em uma série de artigos, compilados em Figueiredo e Limongi (1999) e textos posteriores, entre os quais Figueiredo e Limongi (2005).

33. À guisa de ilustração, vejam-se as caracterizações desses efeitos por dois eminentes políticos do século passado, Milton Campos e Gustavo Capanema. Milton Campos (1960), ao justificar projeto de sua autoria destinado a mudar o sistema eleitoral: “No regime eleitoral vigente, vem-se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo partido. Os pleitos são espetáculo de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária”; Gustavo Capanema (1969), ao propugnar por um sistema eleitoral misto, inspirado no alemão: “No vigente sistema eleitoral, os candidatos a deputado federal ou a deputado estadual se digladiam muito mais com os próprios correligionários do que com os adversários. E se trata de combate não raro secreto e insidioso. O resultado é a discórdia constante, com dano essencial à unidade partidária”. Veja-se, para os projetos de Milton Campos e Capanema, bem como numerosos outros, Cavalcanti et al (1975).

ainda é pouco estudado³⁴ –, a força da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, bem como a razoável disciplina das bancadas partidárias, que seguem a orientação de seus líderes, na neutralização dos impulsos centrífugos provindos da esfera eleitoral.

Mais importante ainda, Figueiredo e Limongi, os principais proponentes dessa interpretação, sustentam que as estruturas da Câmara atuariam conjugadas com o uso dos “poderes de agenda” pelo Poder Executivo, no sentido de permitir a cooperação congressual com o projeto de governo. Quando primeiramente citamos esses autores no presente texto, foi com sua observação de como, apesar da devolução ao Legislativo, pela Constituição de 1988, de muitos dos poderes que ele detinha na experiência democrática anterior, a Carta manteve, também, a maioria dos poderes legislativos do Executivo adquiridos durante o período autoritário. Entre eles, o poder de decreto presidencial, via

medidas provisórias com força de lei e a faculdade de o Executivo solicitar, unilateralmente, urgência para projetos de lei de sua autoria.³⁵ Ainda que as medidas provisórias agora estejam submetidas à nova sistemática, limitativa quanto aos temas e quanto a seu regime de tramitação, inclusive com a proibição de serem reeditadas mais de uma vez, depois da Emenda Constitucional nº 32/2001, ainda continuam sendo poderoso instrumento do Poder Executivo. Por exemplo, não havendo deliberação sobre elas no prazo de 45 dias de sua edição, entram automaticamente em regime de urgência e paralisam a tramitação de todas as demais matérias até a Casa legislativa deliberar sobre elas. Trata-se do “trancamento de pauta”, com o ônus decisório sobre o Legislativo. Também no caso dos projetos de lei de autoria do Executivo para os quais se peça urgência, a não-deliberação sobre eles, igualmente no prazo de 45 dias, leva ao “trancamento de pauta”.³⁶

34. Um trabalho pioneiro sobre o Senado e suas funções, dentro do bicameralismo brasileiro, foi realizado por Backes (1998).

35. Na versão deste capítulo, na primeira edição do livro, mencionávamos, como privativa do presidente da República, com base no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, a iniciativa de leis que versem sobre matérias tributárias e orçamentárias. Foi, porém, leitura equivocada do dispositivo. A iniciativa privativa do presidente da República para legislar sobre matérias orçamentária e tributária, a que ele se refere, restringe-se à administração dos Territórios. A iniciativa de leis complementares ou ordinárias em matéria tributária é da competência comum do presidente da República e de qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou Congresso Nacional. No caso de matéria orçamentária, o disposto no art. 165 do texto constitucional é serem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual estabelecidos por lei de iniciativa do Poder Executivo. Agradeço aos consultores legislativos da Câmara dos Deputados Eduardo Fernández, Marcos Thadeu Napoleão de Souza, Marco Fábio da Fonseca Mourão e Murilo Rodrigues Soares a elucidação deste ponto.

36. A nova regra sobre as MPs, “ao invés de inibir, produziu um número maior de edições, tanto no final do governo FHC, como no atual governo Lula”, assinala Fabiano Santos. Teve também outro efeito. As reedições, anteriormente sem limite, permitiam uma renegociação contínua do teor da medida provisória, em função de seus efeitos na realidade, como apontado pelos estudiosos (FIGUEIREDO, 2000; AMORIM NETO e TAFNER, 2002). Agora, essa lei maleável – aspecto das MPs que os praticantes do direito mais aborrecem, por ferir a segurança jurídica, mas que seduz os tecnocratas – foi coarctada, e número significativo de MPs tem sofrido rejeição. Em suma, pondera Santos, “a eliminação da possibilidade de reedição, assim como a obrigatoriedade da manifestação do plenário, traz à tona a possibilidade de conflito, aberto e público” (SANTOS, 2006:229). Abranches vê nessa consequência da sistemática sobre as MPs implantada em 2001 – o trancamento de pauta – um instrumento de que se vale o Executivo para evitar a aprovação de iniciativas do Legislativo que não lhe interessam. Para ele, recurso usado “nos momentos de fraqueza presidencial decorrentes de problemas na gestão de sua coalizão parlamentar” (ABRANCHES, 2007:15).

Conjugam-se essas faculdades com a organização interna da Casa, mais suscetível à força do Executivo do que a que existiria, caso vigorasse uma conexão eleitoral à Mayhew e seguidores. Na visão dos dois autores, a organização é centralizada e priva as comissões de substancial parcela de poder. O processo legislativo, dirigido e controlado, como durante o período militar, por um número restrito de parlamentares, os membros do Colégio de Líderes, converge, segundo eles, quase que exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões.

Além de influírem na preparação da pauta mensal de votações, os líderes podem, também, solicitar mudança no regime de tramitação de matérias, o que implica serem elas retiradas das comissões e passadas ao plenário.

O funcionamento desses dispositivos traduzir-se-ia na produção da Casa. As leis originárias de medidas provisórias e de projetos sobre matéria orçamentária respondiam por 60% do total de leis no período pesquisado por Figueiredo e Limongi (1989-1994). Nas matérias de iniciativa tanto de um quanto de outro Poder, o Executivo respondia por 85% das leis sancionadas no período pós-Constituinte. A tramitação

das matérias de iniciativa do Executivo era três vezes mais rápida do que a de matérias de iniciativa do Legislativo.³⁷

6. Os partidos políticos na Câmara

Uma outra vertente da visão exposta na seção anterior diz respeito ao comportamento dos partidos políticos no âmbito parlamentar. Figueiredo e Limongi e os que seguiram a trilha interpretativa por eles aberta não vêem nosso sistema eleitoral levar, necessariamente, a pouca disciplina partidária nas votações congressuais e, portanto, no que toca ao apoio parlamentar ao governo, a insegurança e imprevisibilidade.

Mediante o exame das votações nominiais no período 1989-1994, depararam os autores com índices de disciplina partidária bem mais altos do que a opinião corrente levaria a esperar. Ou seja, substanciais maiorias nos vários partidos têm o mesmo voto, em linha com a indicação da liderança. Os índices Rice médios obtidos no período foram os seguintes: PDS, 75,7, PFL, 78,4, PTB, 70,7, PMDB, 73,7, PSDB, 73,0, PDT, 81,4 e PT, 95,0.³⁸ Haveria, portanto, mais partidarismo na Câmara do que se acredita.³⁹

37. Vejam-se Figueiredo e Limongi (1999, cap. 2), em especial a seção "O poder institucional do Executivo", p.48-72. Pereira e Mueller (2000) apresentam dados para um período mais recente. "Do total de 805 propostas que tramitaram no Congresso brasileiro entre 1995 e 1998, 648 (80,49%) foram iniciadas pelo Executivo, 141 (17,51%) foram iniciadas pelo Legislativo e apenas 16 (1,98%) pelo Judiciário. O tempo médio para uma proposta do Executivo ser sancionada pelo Congresso foi de 183 dias; no caso das propostas iniciadas pelo Legislativo e pelo Judiciário, o prazo estendeu-se para 1.194 e 550 dias, respectivamente" (p.47).

38. O "índice de Rice" é obtido subtraindo-se, do percentual dos que votaram de acordo com a indicação, o percentual dos que votaram contra. Assim, um valor 70 significa terem votado a favor 85% e contra 15%. Numa votação dividida entre 50%/50%, o valor seria zero, e 100% a favor e 0% contra daria o índice de 100.

39. No enunciado dos próprios autores: "Os partidos políticos na Câmara não são peças de ficção. A filiação partidária nos diz muito a respeito do voto provável do parlamentar. As votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos: há uma direita, um centro e uma esquerda. Além disso, há uma centro-direita e uma centro-esquerda. Dito de outra maneira: o que temos é uma alta fragmentação nominal a esconder uma baixa fragmentação real" (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:93).

Que fator explicaria essa disciplina partidária que contraria as previsões da “conexão eleitoral” e faz, nessa interpretação, com que a “governabilidade” não seja ameaçada por um Congresso errático ou recalcitrante? Para os autores, as inferências sobre comportamento parlamentar, a partir do sistema eleitoral de lista aberta e dos fracos instrumentos partidários de controle dos candidatos e eleitos, subestimam os mecanismos compensatórios no âmbito congressual. Mediante centralização de estrutura e procedimentos, dá-se enorme força aos líderes partidários onde quer que se desdobre o trabalho parlamentar. Não é boa política para os deputados se indisporerem com eles, pois podem tanto indicá-los para as comissões permanentes, especiais e mistas, como também delas removê-los. Ademais, o próprio “poder de agenda” do presidente, sua capacidade de determinar a pauta de decisões parlamentares, ajuda-o a extrair aquiescência congressual a seus projetos por meio de voto disciplinado.

Jairo Marconi Nicolau estende a análise da disciplina partidária para o primeiro período governamental de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e também encontra altos índices de disciplina, mas chama a atenção para a sua variação entre os partidos. Na oposição, quase próximos de 100, estavam os índices do PT e do PCdoB. O PDT e o PSB eram um pouco menos disciplinados, com índice em torno de 90. Na base governamental, esse era também o índice de PFL, PSDB e PTB. Um outro grupo apresentava disciplina bem inferior, com índices ao redor de 80, o PPR/PPB, o PMDB e o PL.

Por que essa variação? Nicolau sugere estar ela associada à vida organizacional dos partidos: grau de conflito doutrinário, presença de facções antigovernistas e padrão de punição para os parlamentares que votam contra a indicação do líder do partido. O autor chama também a atenção para o fato de que, entre os períodos analisados por Figueiredo e Limongi e o de sua pesquisa, houve mudança nos índices de disciplina, alguns partidos tornando-se mais, outros menos disciplinados. Analisa, também, o “índice de apoio ao governo”, que revela, nos partidos da base governista, haver um grupo dos que não apóiam proposições de interesse do governo e votam contra elas, abstêm-se ou não comparecem às votações.

Quanto do não-apoio ao governo decorreu das ausências e quanto dos votos contrários? Nicolau depreende que, apesar de ter contado com uma base nominal de 396 deputados, com as ausências e votos contrários ela passou, na mediana, para 318 votos, o que gerou insegurança e “a necessidade de contar, em muitos casos, com o apoio dos pequenos partidos de direita que não participavam formalmente do governo”. Ao conectar duas dimensões tratadas separadamente pela literatura, a disciplina dos partidos e o apoio dos partidos ao governo, conclui ser necessário contar os números de deputados da base governista na Câmara Baixa com cuidado quando, como no Brasil, a disciplina varia, havendo partidos em que ela é baixa e em que pode haver alta taxa de ausência nas votações nominais.⁴⁰

Comparações entre os períodos da República de 46 e o pós-Constituinte de 8

40. NICOLAU, 2000.

proporcionam um importante “quase-experimento”, para corroborar a explicação anterior. Os dados sobre os dois momentos de nosso presidencialismo democrático expõem, de fato, significativos contrastes no comportamento partidário no Legislativo. As votações nominais disciplinadas dos partidos, por exemplo, são muito mais frequentes no período pós-88, a despeito de a legislação eleitoral permanecer basicamente a mesma nos dois períodos.

Hoje, os estímulos da legislação eleitoral pareceriam contrabalançados pelos novos poderes à disposição do presidente e pela concentração de competências nas lideranças partidárias congressuais. Conjugados, os dois fatores produzem índices de disciplina partidária bem maiores do que os do período 1946-1964.⁴¹

Outros autores chamam também a atenção para um fator em muitas ocasiões decisivo para a obtenção da disciplina partidária por parte do governo, ou seja, o poder de patronagem. Scott Mainwaring, que não descarta a força do sistema eleitoral, com a lista aberta e a candidatura nata, na conformação de partidos pouco institucionalizados, admite, contudo, que os líderes partidários da base governista podem conseguir apoio dos membros de seus partidos pelo uso de patronagem e clientelismo. Entre outros efeitos, a prática acaba custando caro à economia do país e também à legitimidade do sistema político.⁴²

Carlos Pereira também incorpora a patronagem à interpretação da disciplina partidária. Concordando com o diagnóstico de Figueiredo e Limongi, examina, porém, mais diretamente, o modo como o Executivo pode obter apoio nas votações de seu interesse. Sua hipótese é a de ser um fator estratégico a liberação de recursos para a execução das emendas orçamentárias destinadas a levar obras e serviços às bases eleitorais dos deputados, vital ao seu esforço de reeleger-se. Dessa forma, fechar-se-ia o círculo: o sistema eleitoral enfraqueceria os partidos no plano eleitoral, mas os poderes presidenciais e a centralização de decisões no Legislativo os reforçariam no Congresso; ao votarem disciplinadamente, os parlamentares credenciam-se para levar benefícios individualizados ao eleitorado e esses benefícios lhes valem a reeleição sem que o partido seja necessário nessa etapa. O Executivo usa dessa competência estrategicamente, para premiar os parlamentares fiéis.⁴³

Nesse particular, todavia, persiste divergência interpretativa. Para Figueiredo e Limongi, uma demonstração da força partidária no âmbito do Legislativo se dá também quando do processamento da proposta orçamentária, precisamente o contexto em que os que esposam a tese da “conexão eleitoral” a veriam pujante e capaz de induzir um comportamento individualista, traduzido na apresentação das emendas pelos parlamentares.

41. FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; SANTOS, 1997.

42. MAINWARING, 1999. Sobre a candidatura nata, trata-se do direito de os parlamentares de um partido terem assegurado o registro de sua candidatura por esse partido no pleito destinado a compor a legislatura seguinte à em curso. Foi introduzido pelo art. 4º da Lei 6.978, de 1982, e sucessivamente reiterado pela Lei 6.055/74, art.4, pela Lei 8.713/93, art.8, §.2, e pela Lei 9.504/97, art.8, § 1º. Sua eficácia jurídica foi suspensa, entretanto, em 2002, por Acórdão do Supremo Tribunal Federal (TAVARES, 2006).

43. PEREIRA, s.d. Ver, também, Pereira e Mueller (2002).

Essas emendas existem, é verdade. Mas, sustentam Figueiredo e Limongi, elas não necessariamente entram em choque com os desígnios governamentais, articulados pela maioria partidária de apoio no Legislativo. A hipótese da conexão eleitoral não pode ignorar, segundo eles argüem, que “a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas sim pelas clivagens político-partidárias”. Essas clivagens significam haver, no Congresso, uma coalizão de apoio ao governo e outra de oposição. A coalizão governista apóia a centralização do processo orçamentário. Haveria, na prática, uma delegação de poder dos parlamentares às lideranças partidárias, representadas pelo relator geral e seus colaboradores diretos, afinados com o Executivo, os quais assegurariam que a peça orçamentária final atenda à política macroeconômica. Em outras palavras, a delegação aos partidos reduziria de muito a significação e o impacto das emen-

das individuais, inclusive na política fiscal. Além de, no montante, terem elas pouco peso relativo, não necessariamente se chocam com a agenda de governo: “A alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária à do Executivo” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2005:767).⁴⁴

A patronagem também desempenha papel central na explicação que Fabiano Santos propõe da diferença de coesão partidária entre os períodos de 1946-1964 e o pós-Constituinte na Câmara dos Deputados. Na República de 46, foram bastante baixos os índices de coesão (ou disciplina) dos partidos, em contraste com o período recente.

Concordando com Figueiredo e Limongi, Santos identifica, na ampliação do poder de agenda presidencial na Nova República, a grande diferença institucional entre os dois períodos. Esse poder pode afetar positivamente a tendência majoritária na Câmara em favor das pretensões presidenciais. Ou seja, os partidos de apoio ao governo tendem a

44. Pereira e Mueller não discordam quanto a ser pequeno o impacto macroeconômico das emendas parlamentares. Afirmam eles, na conclusão de texto em que examinam a hipótese de incorrerem os governos de coalizão em custos mais altos do que os apoiados por partidos majoritários, que “em vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade”. As emendas parlamentares seriam justamente o instrumento para lograr a preço relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso (PEREIRA e MUELLER, 2002:295). Observe-se, contudo, que, se o valor das emendas individuais significa pouco em termos macroeconômicos, para o parlamentar com votação em reduto geograficamente circunscrito (AMES, 2001; CARVALHO, 2003) pode ter grande importância, como evidência de serviço. Ademais, o recente (2006) escândalo político intitulado “das sanguessugas” mostra serem as emendas campo propício a atividades ilícitas. Para uma análise pioneira da política na elaboração do orçamento, ver Castro Santos, Machado e Rocha (1996). O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em valioso depoimento recentemente publicado em livro, chama, contudo, a atenção para o efeito negativo sobre a legitimidade do governo da sistemática orçamentária no tocante às emendas. Assim discorre sobre os recursos objeto dessas emendas ao orçamento: “Por pequenos que sejam, entretanto (e nem sempre são tão pequenos assim), infectam a percepção do uso de recursos públicos. Toda liberação de verbas proveniente de emendas parlamentares é noticiada com alarido, como se tudo fosse clientelismo e todo clientelismo, em si mesmo, corrupção. O resultado é que os ministros ou secretários incumbidos da relação com os parlamentares acabam por sofrer considerável desgaste, na medida em que não cedem às pressões. E quando cedem, ainda que nos limites da lei e do moralmente aceitável, vêm-se associados às piores práticas” (CARDOSO, 2006:278). No capítulo “O Sistema de Governo do Brasil” comentamos alguns dos pontos tratados nesse livro.

votar disciplinadamente em favor de suas propostas. No período anterior, a falta desse poder dava maior influência legislativa aos deputados e levava a menor cooperação com o presidente, obrigado, pois, a buscar apoio – via patronagem – também em partidos de oposição.

Quando detém o poder de agenda, o presidente pode restringir o uso de patronagem a sua base, solidificando o apoio desta. Quando carece desse poder, como acontecia na República de 46, tem de estender o raio de ação da patronagem aos membros cooptáveis da oposição. Ao fazê-lo, porém, corre o risco de agravar a falta de coesão partidária de sua própria base.⁴⁵

Além, todavia, dos novos poderes presidenciais e da concentração de poder dentro do Legislativo na Mesa Diretora e nas lideranças partidárias, e dos instrumentos que o presidente da República pode mobilizar para obter votações favoráveis dos parlamentares de sua base, podemos especular sobre que outros fatores levariam ao voto disciplinado.

Em outro texto, Fabiano Santos indaga por que os deputados delegariam poderes tão amplos a seus líderes na Câmara, abdicando do poder de propor emendas e reduzindo o

poder das comissões de controlar a agenda legislativa, apesar das oportunidades maiores de participação que elas poderiam oferecer.⁴⁶ Para ele, entre a República de 46 e a Nova República, o Brasil passou do que chama “presidencialismo faccioso” para o “sistema presidencialista de coalizão racionalizado”.⁴⁷

Na República de 46, o poder do Executivo na orçamentação era menor. A Comissão de Finanças da Câmara podia encaminhar ao plenário uma proposta de orçamento caso o Executivo não o fizesse no prazo constitucional e os deputados podiam criar despesas e assim atender às solicitações de seus eleitores.⁴⁸ Havia, portanto, menos capacidade de o presidente e seus aliados no Congresso imporem disciplina à base de apoio parlamentar.

Hoje, com poderes reduzidos, é preciso ter os partidos como intermediários nas negociações com o Executivo, para que este cumpra os acordos de liberação de recursos de que os parlamentares necessitam, pois estes, individualmente, têm pouca capacidade de ameaçar o governo com um voto contrário por não atendimento de pleitos. Se o fizerem, é alto o risco de ficarem em dissidência isolada.⁴⁹

45. No caso da oposição, a coesão e disciplina não advêm da “patronagem”, exceto negativamente, quando o governo coopta alguns de seus membros. Vejam-se Santos (1997) e Pereira (s.d.).

46. SANTOS, 2002.

47. O qualificativo *racionalizado*, lembra Santos, tem-se aplicado aos parlamentarismos que, para superar os problemas que esse sistema apresentava, sobretudo no período entre as duas grandes guerras do século passado, adotaram normas restritivas para a aprovação de legislação relevante, as quais tornaram a atividade parlamentar previsível e coerente. Essas normas permitiram a superação dos chamados problemas de coordenação que grandes grupos, como é o caso de uma bancada parlamentar majoritária, apresentam para sua ação coletiva. No caso do Legislativo, implicam delegação de poderes decisórios ao Executivo.

48. Mediante “antecipação de receita” e aplicação de saldos (art. 75 da Constituição de 1946).

49. Nas palavras de Santos, “o comportamento coeso em uma legenda comum é do interesse de cada deputado como forma de conferir credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegará a importunar ator político tão poderoso quanto o presidente brasileiro (...) a adesão às proposições políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo, e esse benefício somente pode ser alcançado se os parlamentares delegam aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa com a finalidade de

Os dados que comparam os dois períodos mostram que, na República de 46, uma política básica, a de substituição de importações, tinha o apoio de *facções majoritárias* no interior de cada um dos maiores partidos do período (PSD, UDN e PTB), mas não dos partidos como entidades disciplinadas. Era preciso, então, o presidente cooptar a UDN, que era formalmente oposição a seu governo. Na Nova República, porém, as políticas de Fernando Henrique Cardoso lograram uma base majoritária partidariamente disciplinada.

Como quer que seja, o novo contexto pós-88 não dispensa os presidentes brasileiros, caso desejem um mínimo de eficácia legislativa além do recurso às medidas provisórias, da construção de coalizões que lhes rendam apoio nas votações de seu interesse. O assunto é tratado especificamente no capítulo "O Sistema de Governo do Brasil", deste livro, em que discutimos as contribuições que a ele trouxeram Sérgio Abranches e Octávio Amorim Neto, dentre outros.

Os dados de Amorim Neto mostram ter estado o governo de Fernando Henrique Cardoso muito mais próximo de um governo de coalizão de estilo europeu do que os de Fernando Collor e Itamar Franco.

Em texto de 2003, Amorim Neto e San-

tos combinam várias das hipóteses que exploraram em trabalhos anteriores e tentam uma abrangente explicação do funcionamento do sistema político brasileiro, a partir das inter-relações entre as regras eleitorais, os poderes legislativos presidenciais e as exigências da produção da política pública.⁵⁰

Partem eles do exame do modelo do "segredo ineficiente". Nesse modelo, um presidente com fortes poderes legislativos convive com lideranças com pouco controle de suas bases partidárias.⁵¹ Os políticos representados no Legislativo podem legislar e operar em benefício de seus eleitorados locais (o *pork barrel* dos norte-americanos). Sendo, porém, necessárias políticas de alcance nacional, o cuidado destas se delega ao presidente da República. A idéia de "ineficiência" significa que os parlamentares se interessam pelos seus redutos, na atividade legislativa e, assim, as eleições para o Legislativo não têm o foco nas políticas nacionais. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta reforça essas características. Os candidatos fazem campanhas pessoais em suas bases e os partidos pouco participam delas, inclusive no financiamento. As lideranças partidárias não têm, assim, poder sobre as bancadas, para cuja eleição pouco influíram. Em suma, teríamos parlamentares

remover os problemas de coordenação (...) Quando os legisladores estão organizados em partidos disciplinados, a força do seu apoio parlamentar aproxima-se do peso dos partidos que formalmente integram a coalizão governista. Isso, por sua vez, garante o fluxo de legislação no plenário da Câmara e, em contrapartida, os parlamentares são aquinhoados pelo Executivo com benefícios de patronagem que eles distribuem aos seus redutos eleitorais" (SANTOS, 2002:243-4).

50. AMORIM NETO e SANTOS, 2003. A expressão "segredo ineficiente" é usada em contraposição a "segredo eficiente", a clássica imagem apresentada pelo publicista britânico Walter Bagehot para caracterizar o sistema político que se consolidara em seu país já em meados do século XIX. Com a concentração dos poderes parlamentares no Gabinete, as disputas eleitorais – apesar de o voto ser conferido a candidatos em eleições distritais, não a listas partidárias – tornaram-se cotejos nacionais entre as plataformas partidárias e não competições interpessoais. Eleições eficientes, nesta caracterização, são as em que propostas de âmbito maior, nacionais, competem pela preferência do eleitor.
51. Este modelo é exposto em Shugart e Carey (1992).

orientados para os redutos, enquanto as políticas de âmbito nacional são reserva do Executivo, justapondo-se, pois, duas esferas relativamente estanques.

Em contraste, a partir do estudo empírico, verificam Amorim Neto e Santos que, no tocante a suas propostas legislativas, os deputados brasileiros não necessariamente têm um foco “paroquial”, o que, em parte, se explicaria por haver restrições legais a seu papel no processo orçamentário.⁵²

O incentivo à delegação das políticas de âmbito nacional ao Executivo existe, mas para os deputados que se alinham com o governo. Quanto aos de oposição, no período coberto pelas análises de Amorim Neto e Santos, valeram-se da oportunidade de apresentar propostas com foco nacional, de que fizeram plataforma pública para suas idéias, ligadas a um projeto de conquista da Presidência da República. Portanto, o modelo de “segredo ineficiente” no Brasil acabou permitindo uma dinâmica eleitoral “eficiente”. Segundo os autores, ao opor-se às coalizões governantes, em discordância com as políticas seguidas no plano nacional, o PT tornou-se um dos principais aspirantes à Presidência. O comportamento parlamentar petista, com grande disciplina nas votações, consti-

tiu, portanto, um desafio à hipótese do poder solvente do sistema eleitoral sobre as organizações partidárias.

Para eles, o enfoque proposto por Barry Ames, ao descrever quatro perfis possíveis de votação territorial dos deputados brasileiros – perfis sobre os quais nos deteremos mais adiante –, permite entender como esse sistema pode favorecer diferentes estratégias eleitorais. Algumas dessas estratégias estimulam o paroquialismo dos representantes, outras não, como se revela no caso do PT. Esse partido investiu no conteúdo informativo de sua legenda, estratégia que se mostrou cada vez mais bem-sucedida, apesar dos limites de um sistema fundado no segredo ineficiente.⁵³

A visão do modelo “segredo ineficiente” levaria a pensar o processo político sem grandes divisões partidárias, com o presidente não conseguindo articular coalizões governantes estáveis e o eleitorado não dispondo, nas eleições parlamentares, de referências quanto a quem responsabilizar pelas políticas nacionais. Entretanto, na pesquisa de Amorim Neto e Fabiano Santos, mostra-se que o sistema pode exibir eficiência eleitoral, quando, como no governo de Fernando Henrique Cardoso, há uma coalizão governante mais

52. Contudo, no comportamento com relação às proposições de iniciativa do Executivo, a legislatura parece não pautar-se sobretudo por considerações de macropolítica nacional. É o que se depreende do depoimento de Fernando Henrique Cardoso, em “A Arte da Política”. Para o ex-presidente, nas interações entre os poderes, quando se trata de matérias nas quais uma visão de país esteja em jogo, o Legislativo quase sempre age via acomodação de interesses grupais e pessoais, em vez de pautar-se por clivagens que expressem “um critério propriamente político”, pelo que ele entende considerações de âmbito maior, programático. Em suma, de acordo com ele, o foco do Legislativo, na votação das propostas “nacionais” do Executivo, é altamente contaminado, se não pelo “paroquial”, no estrito sentido geográfico, pelo menos pelo particularístico (CARDOSO, 2006:446). Na mesma linha do depoimento de Cardoso, a entrevista do deputado Ibsen Pinheiro, ex-presidente da Câmara dos Deputados, ao jornal *Correio Brasileiro* (20.02.2007). Veja-se, também, consubstanciando essas percepções da própria “classe política”, a análise de Velasco Júnior, comentada mais adiante.

53. SAMUELS, 1999.

estável. A presença dela e de um partido como o PT na oposição leva a modificar ou especificar a hipótese de eleições ineficientes.

A pesquisa mostra, também, que a Câmara desempenha um papel menor na legiferação, como consequência do sistema de incentivos à carreira dos deputados. Sendo o Executivo, nos vários níveis de poder, o foco da influência política, a carreira no próprio Legislativo se torna apenas mais uma entre várias outras opções abertas aos que têm a política como vocação.

7. Outras interpretações

Alguns autores, em graus diversos, discordam da nova tendência interpretativa da relação entre os Poderes e do comportamento congressual. Em alguns dos casos, buscam mostrar que, mesmo se reconhecendo a importância dos fatores destacados pelos novos estudos, ainda assim, para uma explicação mais inteiriça dos fatos, não se podem ignorar os determinantes próprios da conexão eleitoral. Em outros casos, dão menor ênfase ao que acontece nas eleições e nas relações dos representantes com suas bases e enfocam diretamente as negociações entre governo e parlamentares. Para este segundo

grupo, as negociações são, com frequência, jogos mais igualitários, disputados entre atores equipotentes, e não relações assimétricas. Nessa última linha, alguns propõem uma possível síntese entre as visões extremas. Examinaremos brevemente algumas das contribuições nos vários enfoques.

Barry Ames seria, dentre os autores que se têm debruçado sobre as relações entre os poderes, um dos que com mais vigor defendem o diagnóstico da conexão eleitoral, à brasileira. Para ele, a votação nominal no plenário, da qual se infere a disciplina partidária, é a culminância de negociação, tanto entre os poderes, quanto entre líderes e liderados. Esse processo leva a concessões, modificações das propostas, que a votação nominal final não registra, concessões que podem mostrar muito maior força das bases em extrair benefícios das lideranças e do Executivo em troca de apoio do que o comportamento de plenário, com obediência à indicação de voto pelo líder, deixa entrever.⁵⁴ Ames também chama a atenção para o fenômeno das “não-decisões”, ou seja, o funcionamento do princípio da “reação antecipada”, quando o Executivo e seus líderes parlamentares deixam de apresentar uma proposta por considerá-la sem perspectiva de

54. Implicitamente, essa negociação prévia é reconhecida por Figueiredo e Limongi quando, ao confrontar o tempo de tramitação entre as proposições introduzidas pelos próprios parlamentares e o projeto vindo do Executivo, mencionam que este “chega ao Congresso pronto e, em alguns casos, negociado”. Não exploram, contudo, o que ela significa. Pode expressar um poder parlamentar maior do que evidenciam as votações nominais de textos já negociados previamente. Se a análise se limita a essas votações, pode passar por cima dos custos de transação em que o governo incorreu (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:54 e 67). A esse respeito, também a formulação de Castro Santos (1997), Power (1999) e, mais recentemente, de Santos (2006:235). Este último autor, embora não rejeite a importância de examinar o processo de negociação, em vez de apenas o produto votado em plenário, pondera, no entanto, ser fundamental considerar que os índices de disciplina partidária no período pós-Constituição de 1988 são consistentemente mais elevados do que no período democrático anterior, também presidencialista, federal e com representação de lista aberta. Há, pois, de explicar a variação entre os dois períodos, o que requer focar a diferença que a centralização do processo decisório na Nova República implica (SANTOS, 2006:235).

aprovação, após soltarem balões de ensaio sobre seu conteúdo ou em rodadas prévias de negociação. A restrição da análise às votações nominais para inferir relações de poder pode estar deixando de fora fenômenos relevantes em que essas relações também estejam presentes.

Que as bancadas votem segundo as indicações dos líderes não prova, de acordo com Ames, serem os partidos fortes, disciplinados e hierárquicos. Os partidos brasileiros são, para ele, em boa medida, produtos do sistema eleitoral, que dá muita força ao candidato, em vez de ao seu partido. Portanto, quando um deputado vota de acordo com o líder, esse voto pode estar refletindo coisas diversas, não necessariamente a força e a disciplina partidária.

Para Ames, Figueiredo e Limongi dão uma explicação monocausal para fenômeno de múltiplas causas. Um resultado de votação coerente com o encaminhamento do líder pode refletir muita coisa, até mesmo obediência ao partido. Mas, para dizer ser esse o aspecto decisivo, que provaria a força dos partidos congressuais sobre os parlamentares, deve-se confrontá-lo com explicações alternativas. Para fazê-lo, esse autor também analisa as votações da Câmara, mas o instrumento estatístico que usa para explicá-las lhe permite descobrir, entre vários fatores, os que de fato influenciam o comportamento do de-

putado, levando-o a cooperar ou não com o partido.

Uma de suas conclusões é a de que, mesmo que os encaminhamentos dos líderes possam ter influência nos deputados (traduzindo a força do partido), outros fatores com eles competem para explicar a cooperação ou deserção em votações importantes.

A aquiescência dos deputados ao encaminhamento partidário pode vir de negociação entre eles, a liderança e o governo, e não da força partidária a que parecem submeter-se. Certos parlamentares têm maior independência eleitoral com relação ao partido do que outros, são bem votados em redutos tranquilos e podem impor sua vontade. Outros dependem das graças partidárias para poder mostrar serviço a seus eleitores e não ficar inferiorizados em seus redutos diante dos rivais, às vezes do mesmo partido. Na equação explicativa de Ames, inclui-se, por exemplo, o êxito dos parlamentares em ter suas emendas orçamentárias aprovadas e traduzidas em desembolsos do Executivo. O voto coerente pode provir, também, não da força do partido, mas da própria ideologia do deputado.⁵⁵

Na valorização dos determinantes eleitorais, Ames introduz, como antecipamos, uma inovadora tipologia dos vários “distritos” em que os deputados se elegem. Porque, mesmo não se adotando em nosso sistema eleitoral

55. BARRY AMES, 2001, especialmente no cap. 7 (*Party discipline in the Chamber of Deputies*). A importância que Ames e, também, Pereira e Mueller, entre outros, atribuem à apresentação de emendas, sua incorporação ao orçamento e posterior execução, nas relações entre Executivo e Legislativo, é contestada por Figueiredo e Limongi em trabalho mais recente, como anteriormente mencionado. Entre outros pontos, argumentam: “Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida – ou seja, a liberação de recursos – ocorra. Há casos, inclusive, em que, dada a rotatividade dos membros do Legislativo, a troca de votos pela execução de emendas nem sequer seria possível. Há um sem-número de deputados que votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo orçamentário, e há os que participam e têm suas emendas executadas apesar de não mais exercerem mandatos” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2005:740).

recortes oficiais da geografia do Estado – os distritos – podendo, em princípio, o candidato receber votos em todo o território deste, na prática se revelam distintos perfis quanto à distribuição geográfica da votação.

Ames não explora essa diversidade de perfis em sua análise, usando-a apenas ilustrativamente, mas Nelson Rojas de Carvalho o faz, ao conjecturar que essa variedade de padrões suscita atitudes e comportamentos diversificados dos parlamentares no Legislativo. Sua análise, na verdade, permite especificar, no contexto brasileiro, a hipótese da “conexão eleitoral” – condicionada que é pelas particularidades do sistema eleitoral proporcional de lista-aberta, exercida em distritos que se confundem com os Estados –, mostrando que ela pode responder por modalidades distintas de voto do parlamentar no Legislativo.⁵⁶

Nos Estados Unidos, o deputado procura, mediante sua ação no Legislativo, levar benefícios para seu distrito, porque nele foi eleito, ao conquistar a maioria relativa de seus votos, sendo este o motor da “conexão eleitoral”. Dessa orientação distrital resultam políticas fragmentárias, vistas da perspectiva nacional.

No Brasil, porém, apenas uma parcela – cerca da metade – dos representantes tem votação com um perfil assemelhado a esse.⁵⁷

Ora, é natural pressupor que “distritos” eleitorais de configurações distintas, segundo a tipologia usada, também levem a desempenhos diversos na arena parlamentar, por gerarem necessidades eleitorais específicas. Por

exemplo, um deputado eleito em área metropolitana, em competição com dezenas de outros, terá pouca oportunidade de lograr, para a cidade, uma obra cujo mérito lhe seja claramente atribuível, com exclusão de seus rivais. Sua estratégia política não será, obviamente, a mesma do deputado mais votado num grupo contíguo de pequenos municípios interioranos, com interesse em levar para lá o projeto que lhe será creditado sem erro pelo reconhecido eleitor. Ao contrário, tenderá a orientar-se por políticas mais gerais, de âmbito mais vasto quanto a seu impacto e no que respeita a virtuais beneficiários.

Rojas de Carvalho aduz inúmeras evidências da diversidade de atitudes e comportamentos de nossos deputados, em função de suas distintas determinações eleitorais. Comprova, com análise de projetos de lei, requerimentos de informação, discursos em plenário, emendas orçamentárias, mas também pesquisas de opinião, ser o comportamento paroquial, favorecedor da chamada política distributivista – antes presumida como universal pela maioria dos intérpretes – próprio apenas dos parlamentares com perfil eleitoral do tipo que intitula dominante.

Do mesmo modo, a hipótese segundo a qual a estrutura interna do Congresso anularia as influências da esfera eleitoral lhe parece ter sua validade circunscrita a uma parcela apenas da representação política.

Nas palavras desse autor, nenhum dos modelos – o distributivista e o partidário, como podem ser chamadas as duas posições – pode nutrir “qualquer pretensão de exclusividade

56. CARVALHO, 2003. No capítulo “O Sistema de Governo do Brasil” fazemos uma descrição mais detalhada dos quatro perfis, portanto não a repetimos aqui.

57. Veja-se a Tabela 1, do capítulo “O Sistema de Governo do Brasil”, em que mostramos o cálculo feito por Carvalho de quantos deputados, na legislatura eleita em 98, se encaixavam em cada um dos quatro perfis, resultantes da combinação das duas variáveis dicotômicas usadas.

teórica no que se refere à compreensão dos aspectos analisados de nosso Congresso”. Conjugados, porém, ajudam a entender a lógica da representação política no Brasil.

Maria Helena Castro Santos, por seu turno, põe em foco as relações entre os poderes na elaboração de políticas, sem procurar identificar se funciona ou não uma “conexão eleitoral”, determinada por sistema eleitoral, federalismo ou outros fatores, e com impacto nessas relações. Ela reconhece ter o Executivo, no período pós-Constituinte, o domínio do processo legislativo, ao comandar a agenda do Congresso e ter a iniciativa dos projetos relevantes para o reordenamento socioeconômico do país. Observa, entretanto, não ser menos verdade ser ele obrigado a negociar com o Congresso, muitas vezes arduamente, tendo, com frequência, de construir maiorias a cada votação. Em outras palavras, o Executivo predomina, mas o Congresso não é de forma alguma irrelevante, e muito menos é cooperativo como regra geral. Em que circunstâncias e que variáveis explicam o estabelecimento de padrões de interação envolvendo os dois Poderes, de natureza mais ou menos conflituosa ou mais ou menos cooperativa, é questão empírica ainda incipientemente investigada, segundo argúi.⁵⁸

Também David Samuels trabalhou o assunto e questionou a interpretação de Figueiredo e Limongi, estribando-se, porém, em outra ordem de considerações.⁵⁹ Para ele, a política estadual tem uma grande influência

sobre o comportamento do parlamentar brasileiro, muito mais forte do que a que o partido político nacional e a organização interna do Legislativo possam exercer.⁶⁰

Como se dá a influência estadual sobre o parlamentar? Samuels lembra que, diferentemente do deputado norte-americano, cuja atuação na *House of Representatives* tem como referência a necessidade de reeleger-se, o brasileiro só excepcionalmente pensa em fazer uma carreira no próprio Legislativo. Para a maioria dos deputados, o mandato legislativo é passageiro. Buscam, ao invés, uma carreira externa, sobretudo nos Executivos estaduais ou municipais. O mandato na Câmara constitui, antes, uma ajuda ou impulsionador a essa carreira executiva, do que a meta última. Para o mandato parlamentar dar esse impulso à carreira do deputado, é importante o representante estar em bons termos com a “situação” estadual, muitas vezes independentemente de pertencer a um partido de oposição ao governador. E uma das maneiras de fazê-lo é pela defesa dos interesses do Estado na Câmara, seja quando da elaboração do orçamento federal, seja quando da tramitação de matérias que podem afetar esses interesses.

Sendo a carreira do deputado guiada pela “ambição progressiva” – ou seja, ele quer continuar na política, mas não necessariamente fixado na Câmara, senão conquistando postos executivos – falta-lhe o estímulo de seu colega norte-americano para moldar a Câmara às necessidades de uma

58. CASTRO SANTOS, 1997. A visão do problema apresentada por Fernando Henrique Cardoso parece reforçar essa interpretação, como também, em vários pontos, dá sustentação ao enfoque de Ames (CARDOSO, 2006).

59. SAMUELS, 2003a.

60. Samuels retoma e aprofunda tese de Fernando Abrucio, exposta em Abrucio (1998). A contribuição deste é analisada no capítulo “O Sistema de Governo no Brasil”, do presente livro. Ver também Kinzo (1999).

longa carreira, conquistada em sucessivas reeleições. Assim, por exemplo, nossa Câmara não privilegia a antigüidade, a especialização, o papel das comissões, ao contrário da *House of Representatives* nos Estados Unidos. A própria canalização de recursos aos redutos eleitorais, via emendas orçamentárias individuais, é posta em segundo plano, em benefício das emendas de bancada, que atendem aos pleitos estaduais. Na aprovação dessas emendas, obliteram-se as diferenças partidárias.

Defendendo os pleitos estaduais, o deputado se credencia perante os governadores e os prefeitos (estes últimos muito dependentes do governo estadual) e espera contar com a ajuda deles nos passos posteriores de sua carreira.

Em consequência, o poder dos partidos nacionais é diminuído e as deliberações congressuais sofrem forte influência dos governadores. As decisões legislativas que, de alguma forma, ferem os interesses dos Estados, muito dificilmente são aprovadas sem muita concessão e, não raro, diluição do conteúdo, com implicações negativas para a própria governabilidade.⁶¹

Licínio Velasco Júnior, que pesquisou duas das principais privatizações efetuadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, a da Companhia Vale do Rio Doce e a das telecomunicações, propicia-nos uma visão mais matizada das relações entre os po-

deres e mostra-nos serem necessárias, para entendê-las, tanto a perspectiva distributivista, quanto a partidária.⁶²

Decisivo, para ele, é quando o *status quo* – por exemplo, o grau de estatização da economia – deixa de ser apoiado pelo congressista mediano.⁶³ Nesse caso, o presidente tem maior liberdade para propor mudança, porque ela não vai contra as opiniões majoritárias. À primeira vista, pode-se inferir dispor o chefe do Executivo de grande poder discricionário, quando na verdade está fazendo algo que já corresponde ao que a maioria apóia. Nas privatizações analisadas, o autor julga que, *grosso modo*, se dava tal situação. Mesmo assim, houve necessidade de ajustes, para acomodar interesses que seriam prejudicados por um ou outro aspecto das mudanças, pois elas não se dão em apenas uma dimensão.

Foi preciso, então, agir em mais de uma frente na produção da política pública para chegar a bom termo. As negociações se desenvolveram tanto na arena partidária quanto na distributiva. Na primeira, estava em questão a substância da política e o jogo dos interesses nela envolvidos. Na arena distributiva, encontravam-se os interesses subnacionais e eleitorais particulares que a política de privatização afetaria e que poderiam dificultar ou até impedir a aprovação da mudança. O governo procura minimizar essa arena, mas ela cresce se a partidária se mostra

61. Ver, a esse respeito, o estudo que Samuels faz da economia política da reforma macroeconômica no Brasil (SAMUELS, 2003b). Também Kingstone (1999), que analisa as provações pelas quais passou a política de estabilização. Crucial, também, o depoimento e análise do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em Cardoso (2006).

62. VELASCO JÚNIOR, 2006.

63. Na definição estatística, a mediana divide a distribuição de uma variável ao meio. Assim, conhecida a posição do “congressista mediano” com respeito a um assunto em deliberação, sabemos bastar mais um voto num sentido ou noutro para formar a maioria. Daí, a utilidade de se falar na posição mediana quando a necessidade de maioria de apoio esteja em jogo num corpo deliberativo.

insuficiente, como foi o caso para algumas implicações de ambas as políticas estudadas. Mediante a pormenorizada análise dos dois processos, o autor mapeou como as negociações se efetuaram nas duas arenas, para levar as propostas a bom termo, em geral tendo de fazer concessões na frente distributiva para lograr êxito na partidária.

Finalmente, mencionaremos o importante balanço crítico da literatura das relações entre o Legislativo e o Executivo e seu impacto na capacidade governativa, levado a cabo por Vicente Palermo.

Para esse autor, os diferentes trabalhos sobre o tema se agrupariam em quatro enfoques diversos. O primeiro deles é o dos que dão ênfase à dispersão de poder, ao consociativismo de nossa estrutura política, com fragmentação e fragilidade partidária, federalismo e presidencialismo combinado com multipartidarismo, que levam a governos de coalizão com gabinetes heterogêneos e de difícil controle. Todos esses fatores confluem na constante ameaça de ingovernabilidade. No entanto, pondera Palermo, esse diagnóstico não se conjuga com os desempenhos governamentais da Nova República, após 1994. Se não mudou o marco institucional, como explicar a estabilização da economia, as reformas e a relativa estabilidade da coalizão de governo?

Duas outras interpretações tentariam responder a essa pergunta, e têm em comum apontar que, apesar de existirem os traços institucionais identificados no primeiro enfoque, o presidente concentra poder decisório e pode romper com os impasses.

Na primeira dessas outras interpretações, há conflito na interação dos Poderes, mas o presidente pode prevalecer sobre os outros atores e o Congresso, sobretudo pelo uso dos instrumentos emergenciais, como

as medidas provisórias. Com a prática, se afeta o sistema de representação e a própria democracia, tornando-se habitual um funcionamento do Executivo sem controles institucionais, com usurpação de funções. Nesse enfoque, porém, é difícil explicar como, a partir de 1994, houve governança bem-sucedida e ausência de padrão abertamente conflituooso entre os Poderes, sem embargo de haver continuado o uso dos instrumentos proativos (como as medidas provisórias) pelo Executivo.

No terceiro enfoque, como vimos neste capítulo, rejeita-se a idéia de um conflito congênito entre os poderes. Há coalizão partidária no governo, que assegura o respaldo de uma maioria parlamentar e o presidente dispõe de instrumentos proativos para governar. Mas esse enfoque se distingue de um quarto, a partir de como se interpreta a ação presidencial. Nele, tal ação é vista como concentradora, exercendo-se mais pela submissão dos demais atores, forçados a cooperar. Em contraste, no quarto enfoque, a ação do presidente é, sobretudo, coordenadora das decisões, que são obtidas por negociação com os diferentes atores.

Para Palermo, essa última perspectiva parece explicar melhor como se governa o Brasil. Ela não nega haver poder de decisão disperso nas instituições, coexistindo múltiplos atores com capacidade virtual de veto. Por outra parte, o uso dos poderes proativos ou autônomos pela Presidência não implica um padrão excludente, como o interpreta o segundo enfoque, nem a submissão dos demais atores, sobretudo o Congresso, como transparece no terceiro enfoque. Assim, por exemplo, a edição de medidas provisórias provoca reações dos interesses que se expressam dentro da coalizão governista e os ajustes feitos pelo

Executivo evitam a possível obstrução parlamentar ou o conflito.⁶⁴

8. As comissões

Do sumário relato da visão de Legislativo introduzida por Figueiredo e Limongi e outros autores, surge uma Câmara dos Deputados com organização muito centralizada, em que a Mesa e o Colégio de Líderes estruturam a pauta dos trabalhos e permitem tramitação expedita das propostas originárias do Executivo. Dessa configuração resultaria, principalmente, o esvaziamento das comissões. As matérias seriam levadas diretamente à decisão do plenário, com atropelo da rotina desses órgãos, cujo trabalho perde relevância. Ademais, a proibição de reeleição nos seus cargos de comando – desconsideração, portanto, do princípio da antiguidade (*seniority*) – e a rotatividade a que estão sujeitos seus membros, armariam um círculo vicioso: a fraqueza das comissões desestimularia os parlamentares de nelas investir seu tempo, especializando-se em suas áreas temáticas e, portanto, beneficiando o trabalho legislativo com um processamento mais qualificado das matérias. Como consequência desse desinteresse, as comissões se tornam ainda mais fracas.

Na verdade, as verificações desses autores não divergem do que tem apontado a literatura comparativa sobre as relações entre os partidos e as comissões na organização interna do Legislativo, pois usualmente se

vê o crescimento em importância dos partidos, por uma parte, e a introdução do “parlamentarismo racionalizado”, por outra, como redundando no enfraquecimento das comissões.

Contudo, é preciso ir além dessa verificação geral sobre o papel desses colegiados em nosso Legislativo. Na verdade, o tema das “comissões”, a inserção delas na estrutura de poder e no funcionamento da Câmara dos Deputados, bem como no sistema maior de relacionamento entre os poderes, tem motivado pesquisas específicas em período recente.

Uma delas deve-se a Carlos Pereira e Bernardo Mueller. Eles investigam a suposta fraqueza das comissões em nosso Legislativo, que resultaria dos fatores apontados por parte da literatura examinada neste ensaio, e se indagam sobre o grau de acerto desse diagnóstico. São as comissões de fato irrelevantes, ou desempenham algum papel de realce no processo legislativo?⁶⁵

Para esses autores, apesar da disponibilidade do “pedido de urgência” e de seu uso, que muito limitam o poder das comissões, o Executivo não deixa de zelar pela sua composição, ao designar, para nelas servirem, parlamentares que apóiem a agenda governamental. Compostas por maiorias leais, que podem ameaçar com o veto presidencial propostas que se choquem com a agenda do Poder Executivo, as comissões teriam a capacidade de facilitar as propostas de interesse deste e de barrar as demais, assim atalhando confrontos futuros no plenário.

64. Contudo, como observado no capítulo “O Sistema de Governo no Brasil”, explica-se não como se governa o Brasil, mas como se governou durante um determinado período. Ou seja, conforme enuncia Lúcio Rennó, o sistema de governo é “mais individualmente dirigido do que institucionalmente constrito” (RENNÓ, 2006:269). Para uma análise das chamadas “reformas de segunda geração” efetuadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, com ênfase no seu “sucesso inesperado”, Melo (2005).

65. PEREIRA e MUELLER, 2000.

No entanto, tal papel pareceu insuficiente aos autores para “explicar a existência de um sistema de comissões tão complexo”, o que os levou a investigar se cabe, também, a esses colegiados, a função de gerar informação e reduzir incertezas no processo legislativo. Da divisão do trabalho que ocorre nas legislaturas, mediante a montagem de um sistema de comissões, espera-se a especialização delas nos temas de sua alçada, de onde possa provir o enriquecimento do processo de discussão e deliberação com informação relevante para guiar a posterior tramitação em plenário. O desempenho dessa função “informativa” leva tempo, porém, e as lideranças da base governista podem ter urgência de deliberação.

Além da demora, podem ocorrer acidentes de percurso, quando surgem discrepâncias entre as preferências majoritárias do plenário sobre uma matéria e as da maioria que decide na comissão. Nesses casos, também, atropelar-se-ia o funcionamento do colegiado, com o pedido de urgência, o que os dados empíricos confirmam.

Fabiano Santos e Lúcio Rennó, por sua parte, procederam a uma comparação entre a República de 46 e o período democrático atual, centrada na questão da escolha da presidência das comissões em ambos os períodos.⁶⁶ Como mencionado anteriormente, a disciplina partidária era bem menor naquele período do que agora e o poder de agenda do Executivo bem mais fraco. Não havia Colégio de Líderes, nem se podiam criar comissões especiais, e a latitude do Executivo no processo orçamentário, comparada

com a do Legislativo de então, era menor.

Assim sendo, os presidentes de Comissão dispunham de maior poder do que agora, donde as lideranças partidárias dos partidos dominantes no Legislativo terem de exercer maior controle sobre quem era selecionado para essas funções. Só assim iriam garantir-se deliberações não-discrepantes com as preferências da facção majoritária do partido, da qual os líderes provinham. A lealdade ao partido era critério crucial, ao lado do conhecimento especializado, da antiguidade na comissão e da força eleitoral do representante.

Depois da Constituição de 88, já não prevalece essa lógica, pelas razões anteriormente examinadas. Assim, segundo os autores, a “taxa de lealdade” de um parlamentar deixou de ser tão decisiva quanto antes, e outras características, como o desempenho eleitoral, a *seniority* e a especialização passaram a ter mais força.

Como resultado da mesma lógica, na distribuição de presidências de comissões entre os partidos, existiria hoje mais compartilhamento entre estes e mais dispersão partidária no controle delas, pois no período anterior os partidos tendiam a concentrar seu domínio em comissões específicas, mais estratégicas em seus cálculos.

Além desses estudos, que tratam das comissões em conjunto, uma outra linha de estudos enfoca comissões específicas, partindo da verificação de que esses colegiados tendem a diferenciar-se uns dos outros em vários aspectos, inclusive no de sua relevância para a atividade legislativa.

66. SANTOS e RENNÓ, 2002. Esse trabalho é continuação da pesquisa relatada em Santos (2002), cujo teor comentamos anteriormente quanto a outros aspectos.

Assim é que Tatiana Ribeiral empreendeu um estudo da Comissão de Constituição e Justiça, em que mostrou o seu caráter estratégico e seu alto grau de institucionalização.⁶⁷ Observou ela, por exemplo, que foi, dentre esses órgãos, aquele cuja rotina foi menos vezes interrompida pelo recurso da tramitação urgente por parte da Mesa Diretora ou do Executivo. E, no período coberto por seus dados, o exame em caráter conclusivo das matérias superou a apreciação pelo regime de urgência.

A autora nota, para as comissões em geral, que os partidos políticos não as ignoram, sobretudo os que apóiam o governo. Importa, para eles, ter a maioria nas comissões e zelar pela disciplina nas votações de importância. Ademais, os cargos nas comissões podem beneficiar a carreira dos parlamentares, ao permitir-lhes “maior produtividade para suas bases, por atuarem em uma área de seu conhecimento, constituindo a maneira mais efetiva de se tornarem conhecidos entre autoridades governamentais”. Uma consequência significativa de não prevalecer o princípio da antiguidade é poderem parlamentares novatos ocupar cargos e serem relatores nesses colegiados, por indicação dos partidos. Por outro lado, a distribuição dos cargos nas comissões mais importantes obedece a acordos entre as agremiações.⁶⁸

Tampouco satisfeitos com a visão da falta de relevância das comissões, Ricci e Le-

mos empreenderam o estudo de uma outra, a de Agricultura e Política Rural (CAPR). Para eles, a atividade legislativa requer uma decisiva atuação das comissões. A CAPR examinou, entre 1991 e começo de 2003, 513 proposições, sendo relativamente poucas – 31 – as de iniciativa do governo. Entretanto, dentre estas, 15 se tornaram leis, ao passo que das 482 proposições originadas no próprio Legislativo, apenas 14 chegaram a esse termo. Para os projetos que se tornaram leis, recorreu-se de hábito ao instrumento da urgência. Assim, comparando-se o que entrou e o que saiu, vê-se que deliberar, para a comissão, pode significar dar um parecer contrário, remetendo a matéria para o arquivo. A comissão também exerce amplamente seu poder conclusivo. Assim, 92,5% das propostas encaminhadas à comissão são despachadas mediante o uso desse poder, o que revela descentralização do processo decisório.⁶⁹

Os autores também cotejam a hipótese informacional e a da conexão eleitoral na composição e atuação da CAPR. No tocante à hipótese informacional, a pesquisa mostra terem os deputados da comissão “um elevado nível de especialização, o que repercute na aquisição e na distribuição de informações”. Quanto à segunda, “comprovou-se (...) que os municípios onde esses parlamentares concentram votos são na maioria rurais e intermediários, mas, em contrapartida, que a maior parte dos votos são urbanos”.

67. “A Comissão de Constituição e Justiça é uma arena institucionalizada dentro do processo legislativo, visto que, além de configurar-se através de regras claramente definidas, possui uma existência reconhecida legal e informalmente, e exclusividade na apreciação de matérias, sendo, dessa forma, uma rota obrigatória na tramitação de proposições dentro do Congresso Nacional” (RIBEIRAL, 1998:80).

68. RIBEIRAL, 1998:73.

69. Luciana Pacheco analisa, para o conjunto das comissões, o papel de triagem e veto por elas exercido (PACHECO, 2005).

Ou seja, a representação na comissão não é apenas a de políticos ligados ao reduto rural, como levaria a crer uma visão estrita da “conexão eleitoral”. Os deputados titulares da comissão têm interesses diversos, não representam apenas um pedaço da geografia estadual, mas sim interesses organizados. Em suas palavras: “Assim, grupos de interesse – sindicatos, associações ruralistas etc. – podem ter influência em diversos tipos de município, viabilizando ou dificultando campanhas. (...) Em outras palavras, para além da relação direta entre deputados e eleitores, é preciso considerar a *policy community*, a *issue network* ou os *iron-triangles*”.⁷⁰

Na verdade, tanto os resultados da pesquisa de Ricci e Lemos, quanto a própria observação dos autores do presente capítulo sobre a atuação da Comissão de Agricultura e Política Rural, sugerem que algumas comissões, como essa, podem desempenhar ativo papel na articulação entre os grupos organizados da sociedade e o processo deliberativo no Congresso. Os grupos podem ver a comissão como representante confiável de seus interesses e com ela manter um contato constante, com troca de informações e estabelecimento de estratégias de ação para influenciar os rumos da política pública para o setor. A Comissão também pode ser instrumental na própria organização deste, como parece ser o caso da de Agricultura, que se tornou um foco dos interesses e, com isso, também os incentiva a

estruturar-se. Outro ponto digno de explorar, que nos foi suscitado em entrevista com o então presidente da comissão, o deputado Ronaldo Caiado, diz respeito ao relacionamento do colegiado com a Mesa da Câmara quando há recurso ao pedido de urgência, que leva a matéria a plenário. Segundo o entrevistado, muito raramente deixa de haver uma negociação para que isso ocorra. Não só se busca a aquiescência do colegiado, como também, em algumas instâncias, é de interesse dos que o lideram que a matéria vá mais célere ao plenário. E, na atuação dessa comissão, não raras são as instâncias em que ela logra impor sua perspectiva majoritária ao processo deliberativo e à substância das decisões, contra a própria vontade do governo.⁷¹

Finalmente, assinala-se ser tópico ainda carente de pesquisas a composição e funcionamento das comissões especiais, recurso de que a Mesa e os líderes governistas se valem para, em matérias de interesse do Executivo, garantirem colegiados com preferência majoritária favorável à proposta governamental. A praxe na Casa, como já anteriormente mencionado, é a de dar a presidência e a relatoria dessas comissões a membros leais dos dois maiores partidos.

9. Questões remanescentes

Algumas questões ainda não foram enfrentadas pela nova produção acadêmica da Ciência Política sobre o comportamento

70. RICCI e LEMOS, 2004:124. A *policy community* é a rede de pessoas e organizações envolvidas com uma determinada área de política pública. A *issue network* são os que compartilham conhecimentos e preocupações numa área de política pública e, em função desse fato, interagem com frequência. A idéia de *iron triangle*, muito comum na Ciência Política norte-americana, indica a ligação, na elaboração da política pública, entre os interesses organizados, as comissões do Congresso e os órgãos estatais.

71. Tal fato ocorreu, por exemplo, na votação da MP nº 285/2006, sobre refinanciamento de dívidas do setor rural. Agradecemos ao deputado Ronaldo Caiado por entrevista sobre essa Comissão, seu funcionamento e papel, concedida aos autores.

partidário na Câmara dos Deputados, e algumas inferências extraídas dos seus achados suscitam ainda dúvidas sobre suas implicações normativas.

Repassaremos algumas dessas questões sumariamente. Uma delas, ainda insuficientemente tratada, é a presença da ideologia nas votações e na disciplina partidária. Não responderia a votação partidária concorde com a indicação do líder a um fator subjacente, correlacionado à filiação partidária, ou seja, a ideologia do parlamentar, a sua posição ao longo da dimensão esquerda-direita? Nas questões que se enquadram nessa dimensão, a orientação do líder simplesmente explicitaria a posição ideológica que o deputado comparte com seus co-partidários.

Se não houvesse partidos, votaria ele do mesmo jeito, pois é difícil imaginar um parlamentar que vote numa proposição, cujas implicações entenda, contra os interesses da classe com a qual se identifica, racionalizados em sua ideologia.

Nas questões que não se prestam a uma leitura ideológica direta, unidimensional, a disciplina nas votações diminuiria, sem embargo dos poderes das lideranças.

Bolívar Lamounier chamou a atenção para esse ponto, no começo dos anos 90, quando se discutiam as reformas econômicas daquela década.⁷²

Gary Cox e McCubbins exploram outra linha explanatória no caso do Congresso norte-americano. A filiação partidária do

72. "As mudanças (...) notadamente o início de um processo de abertura econômica e reforma do Estado, já permitem afirmar que o sistema partidário brasileiro começou a operar segundo duas lógicas ou em dois níveis distintos. O primeiro é o nível propriamente ideológico, hoje praticamente a questão da controvérsia da conveniência ou não de o Estado continuar a participar diretamente, como empresário, na produção de bens e serviços. O segundo nível pode ser visualizado como um grande resíduo que engloba desde questões programáticas não redutíveis à referida antinomia básica sobre o papel do Estado até o "varejo" das rivalidades eleitorais e partidárias e a eventual necessidade de acomodar egos políticos volumosos. O efeito da aludida compactação do debate ideológico sobre o sistema de partidos foi que agrupamentos de opinião bem mais amplos se destacaram contra o pano de fundo do nosso conhecido emaranhado de siglas. Dizendo-o de outro modo, é como se a estrutura partidária se apresentasse no primeiro nível sob a forma de umas poucas "raízes" ideológicas profundas, e no segundo sob a forma de dezenas de 'galhos': as siglas que adquirem existência por meio do competente registro junto à Justiça Eleitoral. Frente a questões mais complexas (como as reformas previdenciária, administrativa e tributária) e com eleições à vista, a árvore começa a virar de cabeça para baixo: os "galhos" partidários é que se plantam no chão, deixando as "raízes" ideológicas ao sabor dos ventos (...). Em questões ideológicas clássicas, vota-se simplesmente a favor ou contra. A imprensa, os analistas profissionais e o próprio governo conseguem antever as tendências sem grande dificuldade. No ângulo de visão em que se situa o cidadão médio, porém, a inteligibilidade continua baixa até nessas questões, dado que as entidades que aparentemente estruturam o debate público são as dezenas de "galhos" partidários, e não as "raízes" ideológicas do sistema (LAMOUNIER, 1996:44-5). Maria D'Alva Kinzo, em trabalho pioneiro com 33 votações na Constituinte, mostrou fisionomias partidárias nítidas ao longo do *continuum* esquerda-direita (KINZO, 1993). Talvez fosse útil pensar as matérias em votação como se localizando em diferentes arenas políticas, conforme o esquema proposto há quarenta anos por Theodor J. Lowi. Em cada arena específica, atuariam sejam os fatores ideológicos, sejam os determinantes da "conexão eleitoral" (LOWI, 1964). Veja-se também a importante discussão da posição no espaço ideológico dos partidos e dos parlamentares durante a 49ª e a 50ª legislaturas, ao longo de uma dimensão predominante, em Leoni (2002:382). Dado situarem-se os presidentes, no período, mais à direita nessa dimensão, "o *continuum* ideológico dessa dimensão pode ser entendido como indo da oposição total às propostas do Executivo ao apoio incondicional a este".

deputado prediz-lhe bem o voto nas votações nominais. Mas não basta essa verificação para afiançar a força do partido no Congresso. Os membros do mesmo partido tendem a ter eleitorados similares.

Os parlamentares, de um ou outro lado do plenário, no bipartidarismo norte-americano, podem votar diferentemente por responderem a diferentes conjuntos de pressões do eleitorado. Um determinante maior do nível de coesão partidária no Congresso seria a homogeneidade da base eleitoral do partido. Segundo eles, o debate sobre a força do partido enquanto influência na votação tem focado muito estreitamente a distribuição de recompensas e punições pelos líderes partidários. Uma outra razão, aditam eles, pela qual os deputados de um mesmo partido votam juntos, além da similitude de interesses de seus eleitorados, é por estarem mutuamente comprometidos com várias trocas de votos e alianças políticas.⁷³

As análises do período da Nova República, se indicaram a maior disciplina partidária de hoje e, para explicá-la, apontaram para os acrescidos poderes de agenda legislativa presidencial e para a correspondente centralização de poder no âmbito do Legislativo, omitiram a coesão e disciplina de voto da oposição, anteriormente à eleição de Lula para a Presidência, como um problema específico a explicar. Se os fatores apontados explicam a *disciplina da base governista* nas legislaturas analisadas, que fa-

tor explica os altos índices de *disciplina da oposição*?⁷⁴ Obviamente, um fato novo se introduziu na política partidária e parlamentar brasileira com a presença do PT, partido que ininterruptamente cresceu durante o período coberto pelas pesquisas e que exibiu perfil nitidamente distinto dos demais partidos, entre outras coisas pela nitidez ideológica e organização. Na atual fase de troca de posições parlamentares, com o partido agora sendo o núcleo da base parlamentar do governo, será interessante observar como se comporta não apenas nessa nova base, mas também a nova oposição. As migrações partidárias ocorridas entre as eleições de 2002 e o momento em que escrevemos mostram que a preponderância do Executivo tem significado, nesta fase, intensa migração em direção à “base aliada”, provocando grandes perdas de parlamentares entre os partidos que, em teoria, formariam a oposição. Se também a disciplina dos que permanecerem em suas legendas for afetada, teremos uma nova configuração de fenômenos a explicar.

A razoável disciplina partidária encontrada nos trabalhos revela partidos fortemente imantados pelo Executivo, na base de governo, envolvidos em troca assimétrica de apoio entre os Poderes. Do ponto de vista normativo, no entanto, alguns problemas agudos ficam relegados, se a análise confinar-se à questão da governabilidade, basicamente equacionada, no sentido de que não

73. COX e McCUBBINS, 1993:155.

74. Nicolau, no texto anteriormente comentado, toca no problema, mas não o explora (NICOLAU, 2000). Amorim Neto e Santos incorporam o fenômeno PT em sua análise da operação do “segredo ineficiente” no Brasil (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

existe paralisia decisória. Entre os problemas relegados, apontem-se as intensas migrações entre os partidos, a que o persistente governismo do atual sistema leva:⁷⁵ os baixos incentivos às carreiras partidárias; as operações do sistema eleitoral com o mecanismo das coligações em eleições proporcionais, entre outras características, que não têm atendido a alguns requisitos e valores cruciais para o funcionamento da democracia representativa numa moderna sociedade de massas.

Finalmente, observe-se que, da perspectiva da governabilidade, favorecida como critério avaliativo nas interpretações, agora hegemônicas, de nossa Ciência Política, o sistema tende a funcionar por haver uma relação desequilibrada entre os poderes. Os efeitos dela sobre a legitimidade e o respeito às instituições são deletérios, e podem minar-lhes a própria solidez e eficiência governativa no médio prazo. Se é necessário dotar o Executivo, por um lado, e a organização congressual, por outro, de poder extra para vencer a força centrífuga do sistema

eleitoral e partidário, a vulnerabilidade de nossa política aos esquemas heterodoxos, quando não diretamente corruptos, arrebanhar maiorias parlamentares para uma coalizão governamental, não pode ser ignorada.⁷⁶

Não parece, portanto, justificada a preocupação a descartar, como desnecessárias, iniciativas de reforma política, presente em muitos dos analistas que se têm debruçado sobre as realidades eleitoral e partidária sobre o funcionamento do sistema de governo no país. De modo geral, o ângulo do problema, para o qual seria importante a presença de valores como a inteligibilidade do sistema e um grau razoável de *accountability*, entre outros, tem ficado esquecido quando se olha para o funcionamento do modelo atual como satisfatório e se estigmatizam tentativas de aperfeiçoá-lo. E também, como apontado no parágrafo anterior, tem-se omitido a consideração da própria lógica social a qual se apóia o sistema para produzir resultados, que pode ser insustentável em contexto de crise econômica.

75. Sobre o fenômeno das migrações partidárias, ver Melo (2000; 2004). A matéria publicada pelo jornal *Globo*, em 24/01/2007, ilustra bem o problema, a partir do título: "Deputado na oposição esfarela" entrevistado, deputado Luciano Castro, do PR de Roraima, "aponta a fidelidade ao presidente Lula como trunfo para atrair deputados que querem entrar na base do governo. Com a experiência de que já está na Câmara há 16 anos, Castro explica que um deputado que fica na oposição muito tempo não resiste e, como um castelo de areia, esfarela perdendo prefeitos e vereadores". Sobre a vantagem de seu partido, para diminuir as migrações partidárias, diz o deputado: "Temos a vantagem de oferecer a estrutura estadual do partido". Sobre um dos novos deputados conquistado por seu partido, vindo do PFL, em Santa Catarina, "Vai ter o partido na mão dele. No PFL, era mais um. É um exemplo. Dá ao deputado visibilidade e fortalece sua atuação política".
76. Bruno Reis, em texto ainda inédito, diagnostica com acuidade este sério problema de nosso funcionamento institucional (REIS, 2006). A esta luz, as conclusões de Palermo, acima comentadas, são otimistas. Contudo tanto esse autor, como outros, alguns deles discutidos no capítulo "O Sistema de Governo do Brasil", 1º volume, parecem estar generalizando a experiência do governo de Fernando Henrique Cardoso de relacionamento entre os poderes, como se constituísse o próprio modelo consolidado desse relacionamento. O correto é vê-lo como variável e, de uma perspectiva avaliatória, suscetível de altos e baixos em sua operação inclusive em função do estilo de liderança do próprio chefe do Executivo. Ou seja, a conjugação institucional se mostra ainda precária para garantir melhor qualidade à democracia, que fica muito dependente do protagonismo de alguns atores, a começar do próprio presidente.