

Instituições democráticas e reforma política no Governo Lula

∞ FABIANO SANTOS

PROFESSOR NO INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO (IUPERJ).

Este artigo analisa o desempenho das instituições ao longo dos três primeiros anos do Governo Lula, procurando detectar quais os principais entraves para o bom funcionamento das mesmas. Argumenta-se que o grande número de parceiros da base aliado ao atual governo, assim como a heterogeneidade ideológica dos partidos que a compõem, são as principais fontes dos problemas de articulação da agenda legislativa. Defende-se a necessidade de se redistribuir poder decisório em favor do Congresso como forma de aumentar as responsabilidades governativas do Legislativo em ocasiões nas quais o Executivo não encontra terreno fértil no âmbito parlamentar.

Introdução

O presidencialismo brasileiro nasce em 1889 com a proclamação da República. Mas o novo regime só adquire alguma estabilidade com a eleição de Campos Sales para a Presidência da República, graças à curiosa doutrina de organização político-federativa, segundo a qual o Governo reconhecia o domínio nos estados das oligarquias vencedoras das disputas locais, mas exigia em contrapartida o princípio da racionalidade administrativa ao nível federal. Em outras palavras, o novo regime conquista algum grau de institucionalização mediante compromisso entre presidência e governadores de Estado, no sentido de que ambos abdicavam do controle das ações do demais desde que respeitados os limites de suas respectivas esferas.¹

Alguns anos depois, mais precisamente durante a República de 1946, o Brasil parte para um experimento político que se aproxima do que poderíamos chamar de presidencialismo democratizado. Descontando a extrema centralização administrativa, o que tornava os estados dependentes dos recursos repassados pela União, e a cassação em 1947 do Partido Comunista Brasileiro, pode-se dizer que o desempenho do presidencialismo durante o período 1946–64 adequou-se razoavelmente aos princípios do Governo de controles mútuos. Seguindo aquilo que Sérgio Abranches denominou de presidencialismo de coalizão,² o Presidente organizava sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantiam os votos necessários à aprovação do Programa do Governo. Todavia, em contraste com o que ocorre hoje em dia, os partidos do período democrático pré-1964 não eram disciplinados, o que não assegurava ao Presidente que, uma vez definida a coalizão de partidos solidária a seu Programa, poderia contar com o apoio coeso de tais partidos quando da tramitação das matérias de seu interesse.³ De toda forma, o ponto fundamental aqui é o de que a prática de freios e contrapesos é introduzida no país pela via do multipartidarismo, por sua vez estimulado pelo sistema proporcional com listas abertas em distritos de grande magnitude.

O período pós-1988, de outro modo, passa a apresentar um Governo dotado de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos e líderes partidários capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário. Isto é, se o Governo está disposto a trocar cargos e verbas por votos no parlamento e os partidos estão dispostos a trocar votos no parlamento por cargos e verbas, o Presidente sabe que tal pacto funcionará de forma aproximada ao estabelecido inicialmente, vale dizer, o montante de cadeiras dos partidos aliados será aproximadamente o montante de votos recebidos em favor das propostas de seu interesse. A explicação deste fato remete à natureza da transição democrática pela qual passou nosso país de meados da década de

80 até a promulgação da nova Constituição em 1988. Devemos lembrar que, no Brasil, a transição para o regime democrático ocorreu dentro de limites estabelecidos por agentes políticos que apoiavam o regime autoritário anterior. Em outras palavras, a passagem do autoritarismo para a democracia não alterou a natureza do processo de produção de políticas públicas, ou seja, o regime autoritário caracterizou-se por alta concentração de poder decisório no Executivo e tal característica do processo decisório permaneceu ao longo do período de redemocratização.⁴

Pode-se dizer que os oito anos de mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram bastante exemplares no que diz respeito ao funcionamento do sistema político baseado no presidencialismo de coalizão: a tramitação da agenda governamental se deu de forma relativamente estável, baseada em dois pilares: a distribuição de cargos ministeriais a políticos e técnicos indicados pelos grandes partidos e a coordenação dos trabalhos legislativos por parte da presidência das duas Casas e dos líderes partidários. O resultado foi uma imensa base aliada cujo núcleo manifestou razoável disciplina, à exceção do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do Partido Progressista Brasileiro (PPB), partidos que sempre contabilizaram facções dissidentes em grande parte das votações de projetos cruciais. O ponto fundamental é que a importância dos cargos no Executivo e a concordância básica em torno das reformas de cunho privatizante e de modernização do Estado forneceram o ingrediente necessário para manter uma coalizão de centro-direita funcionando razoavelmente até a metade do segundo mandato. A manifestação empírica desta funcionalidade não deixa margem à dúvida: do total de leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais aprovadas no Congresso, durante o período FHC, em torno de 85% tiveram o Executivo como proponente; algo em torno de 1338 medidas provisórias foram emitidas, com 588 originais e 750 reedições; e, finalmente, a disciplina média em plenário dos partidos coligados girou em torno de 90%.⁵

Uma questão que surge imediatamente para o analista consiste nos ensinamentos que estes dois anos primeiros anos do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva podem trazer, concernentes, sobretudo, ao modo pelo qual as instituições políticas brasileiras têm funcionado sob a condução de um Governo de centro-esquerda. O objetivo do presente texto é exatamente analisar as lições que o período recente da política brasileira fornece em termos do aperfeiçoamento institucional, a assim chamada reforma política, de nossa democracia, bem como de suas possibilidades de realização.

O desafio da governabilidade

Até recentemente as propostas de reforma política tinham invariavelmente

como foco a questão da governabilidade.⁶ O debate institucional girava quase que exclusivamente em torno do argumento de acordo com o qual existia no Brasil um número excessivo de partidos parlamentares e que as bancadas partidárias seriam pouco disciplinadas. Além disso, era também correto afirmar que o Executivo seria prisioneiro de um Congresso clientelista, desprovido de preocupações mais abrangentes, e que, portanto, governar em nosso país seria muito custoso. Atualmente, a discussão deixou de ter um foco exclusivo em um suposto problema da governabilidade e passou a ter também uma orientação voltada para o tema da autenticidade da representação e as distorções que um sistema eleitoral baseado em distritos de grande magnitude, onde alianças e coligações são permitidas, podem trazer em termos da tradução da vontade do eleitor em cadeiras distribuídas para partidos e candidatos.⁷

Embora dificilmente a relevância deste último tema possa ser questionada, sugiro, no que se segue, caminho diverso para o entendimento do problema institucional brasileiro, a saber, que o aperfeiçoamento de nosso sistema político deve necessariamente passar por medidas que reduzam os instrumentos de governabilidade em mãos do Executivo⁸ e que reforcem o poder do Congresso de decidir e implementar decisões. Em outras palavras, defendo

que a questão institucional no Brasil somente terá bom encaminhamento quando passarmos a discutir de maneira mais sistemática a capacidade do Governo de intervir na agenda do Legislativo, e a capacidade deste, por sua vez, de compartilhar com o Executivo a responsabilidade de tomar e implementar decisões de Governo.

O ponto de partida do argumento são as eleições legislativas de 2002 cujos resultados alteraram significativamente a correlação de forças no interior da Câmara dos Deputados. A Tabela 1 apresenta a distribuição de cadeiras dos partidos representados na Câmara dos Deputados uma vez concluída a apuração dos votos dados nas eleições de 1998 e 2002. A última coluna indica a diferença entre o número de cadeiras obtidas por cada agremiação nos dois pleitos.

O Partido dos Trabalhadores (PT), vitorioso nas eleições presidenciais, obteve o maior

Tabela 1

Bancadas partidárias 1998-2002					
Partido	1998	%	2002	%	Diferença 1998-2002
PT	58	11,3	91	17,7	33
PFL	105	20,5	84	16,4	-21
PMDB	83	16,2	74	14,4	-9
PSDB	99	19,3	71	13,8	-28
PPB	60	11,7	49	9,6	-11
PTB	31	6,0	26	5,1	-5
PL	12	2,3	26	5,1	14
PSB	19	3,7	22	4,3	3
PDT	25	4,9	21	4,1	-4
PPS	3	0,6	15	2,9	12
PC do B	7	1,4	12	2,3	5
PRONA	1	0,2	6	1,2	5
PV	1	0,2	5	1,0	4
PSD	3	0,6	4	0,8	1
PST	1	0,2	3	0,6	2
PMN	2	0,4	1	0,2	-1
PSC	2	0,4	1	0,2	-1
PSDC	-	-	1	0,2	1
PSL	1	0,2	1	0,2	0
Total	513	100	513	100	

Fonte: Ano 1998 – Nicolau; ano 2002 – Câmara dos Deputados

crescimento na Câmara (33 cadeiras), sendo hoje o maior partido desta Casa com 91 assentos. Em contraposição, os dois principais partidos de sustentação do Governo Fernando Henrique Cardoso, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido da Frente Liberal (PFL), foram os que sofreram as maiores derrotas, 28 e 21 cadeiras perdidas, respectivamente. PMDB, PPB e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partidos que, com maior ou menor intensidade, também estiveram presentes no Governo FHC, incorreram em perdas, embora menos significativas, 11, 9 e 5 cadeiras a menos, respectivamente. Dos sete grandes, apenas o Partido Democrático Trabalhista (PDT), com menos quatro cadeiras, não seguiu a regra das eleições de 2002, segundo a qual partidos de oposição crescem e os governistas diminuem.

Entre os chamados pequenos partidos, observou-se que dois partidos cresceram de maneira significativa: Partido Liberal (PL) e Partido Popular Socialista (PPS), respectivamente, com 14 e 12 cadeiras adicionais relativamente ao pleito de 1998. O impacto político deste resultado não pode ser menosprezado: a bancada do Partido Liberal, do Vice-Presidente José de Alencar, simplesmente ultrapassou a bancada do PDT e empatou com a do PTB (26 deputados federais), ficando o partido de Leonel Brizola com apenas 21. Evidentemente, isto aponta para uma nova geografia do poder político no Legislativo Federal brasileiro. Se tínhamos sete grandes partidos, disputando espaço à esquerda e à direita, hoje a realidade é um pouco distinta. Não somente o PL bate à porta do Colégio de Líderes, órgão responsável pela definição da agenda da Câmara, pois cabe lembrar igualmente a consolidação do Partido Socialista Brasileiro (PSB) como alternativa à esquerda. Embora tenha experimentado pequeno crescimento, três cadeiras, este foi suficiente para também ultrapassar o PDT. Por último, cabe registrar o bom desempenho do Partido Comunista do Brasil (PCDOB), ampliando sua representação em cinco cadeiras, tornando-o próximo do PPS.

A diminuição da força dos grandes, com exceção do PT, e a ascensão de novos atores, como PL, PPS e PSB não poderiam deixar de repercutir na fragmentação partidária da Câmara dos Deputados. Este resultado aparece na Tabela 2. Por óbvio, o número efetivos de partidos (um dos índices utilizados pelos cientistas políticos para medir o grau de dispersão do poder eleitoral ou parlamentar dos partidos) inverte, em 2002, a tendência lenta e persistente de concentração de forças partidárias que se vinha observando desde 1990. Este aumento de 1,4% de dispersão indica que a Câmara, de fato, é palco de uma redistribuição do poder entre os partidos, na medida em que

Tabela 2

Número efetivo de Partidos 1990-2002

	Partidos com representação CD	Número partidos efetivos
1990	19	8,7
1994	18	8,1
1998	18	7,1
2002	19	8,5

Fonte: anos 1990 – 1998 – LEEEX

este depende do número de cadeiras controladas pelas maiores agremiações. O aumento do número efetivo de partidos consiste em expressão clara da diminuição do poder parlamentar de partidos como PSDB, PFL, PMDB, PPB e a emergência de novas forças, tais como, PL, PSB, PCdoB e PPS.

Voltando ao ponto da governabilidade, o desafio político institucional, tal como este emergiu das urnas em Outubro de 2002, consistia no tamanho da coalizão de partidos representados no ministério montado pelo Presidente. Tratavam-se de, exatamente, 42,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados – soma das bancadas do PT, PL, PSB, PDT, PCdoB, PPS e Partido Verde (PV). Além disso, o Governo não poderia contar com um comportamento perfeitamente disciplinado de alguns aliados, notadamente o PL, cuja taxa de disciplina girou em torno de 75% em média, durante o período 1999–2002, e PTB, com média aproximada de 86% de disciplina neste mesmo período.⁹ Neste cenário de governo de minoria, o comportamento de partidos colocados ao centro do espectro ideológico, especificamente PMDB e PSDB, seria a chave decisiva da governabilidade.

O novo Governo seguiu a rota habitual da política brasileira: por um lado, estimulou a troca de legendas de partidos originariamente de oposição em direção a partidos aliados, embora o PT tenha se preservado desta dança e, por outro, convidou o PMDB, grande partido de centro, para fazer parte da base formal de apoio ao Presidente.¹⁰ Ao fim de diversas negociações – envolvendo cargos na estrutura da liderança do Governo no Legislativo, a concessão imediata de cargos de segundo e terceiro escalão, além da promessa de postos ministeriais em futuro próximo – a bancada do PMDB decidiu aceitar fazer parte da coalizão governamental. Com estes movimentos, o Governo Lula, que havia iniciado sua administração controlando apenas 40% das cadeiras na Câmara dos Deputados, termina seus primeiros seis meses com o apoio de

62% destas. Qual o significado político institucional desta mudança de cenário? Este será o objeto da seção a seguir.

O significado político institucional

Os ensinamentos institucionais destes dois anos de Governo Lula devem ser extraídos a partir do exame de três questões fundamentais: o padrão de coalizões partidárias em apoio e oposição ao Governo no plenário da Câmara dos Deputados; as taxas de disciplina dos partidos nas votações nominais e a produção legislativa.

Tabela 3

Força parlamentar da coalizão governista em dois períodos distintos

Lula 1		Lula 2	
PT	0,17	PT	0,18
PL	0,05	PL	0,06
PTB	0,05	PTB	0,09
PSB	0,04	PSB	0,06
PDT	0,04	PDT	0,03
PPS	0,02	PPS	0,04
PCdoB	0,02	PCdoB	0,02
PV	0,01	PV	0,01
		PMDB	0,13
	0,4		0,62

Sobre o padrão de coalizões no plenário da Câmara, um conjunto de 42 votações nominais foi pesquisado, todas estas obedecendo aos critérios de alta presença em plenário, de razoável grau de conflito e de fazerem parte da agenda governamental. O dado relevante neste momento refere-se à proporção de encaminhamentos similares feitos por líderes de dois partidos sobre o total de votações nominais consideradas relevantes – neste ponto, já se pode notar mudanças significativas na operação do presidencialismo de coalizão. Os dados se encontram na Tabela 4.

De imediato percebe-se que um fenômeno muito interessante ocorre no Governo Lula: se durante todo o período de redemocratização, passando pelos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e FHC, predominou um claro padrão ideológico no modo pelo qual os líderes se posicionavam diante das questões postas à votação, isto não mais se verifica no período que se inicia em Janeiro. Levantamento feito por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi¹¹ indicou claramente a disposição dos partidos no *continuum* ideológico direita-esquerda, as maiores coincidências de encaminhamentos ocorrendo entre PFL/PDS (atual PP)/PTB à direita, PMDB/PSDB pelo centro e PT/PDT pela esquerda. O padrão atual sofre alteração significativa, pois o tom do posicionamento dos partidos deixa de ser ideológico, tornando-se mais propriamente Governo + independentes *versus* oposição. Partidos como PFL e PSDB encaminharam de forma coincidente 75% das votações, sem poder, entretanto, contar com a solidariedade de PP, PTB e PMDB – PFL e PP coincidiram apenas 17,7% das vezes, sendo esta cifra de ridículos 7,7% para o PTB. Na mesma linha, PSDB e PMDB, antigos parceiros, trabalharam juntos em apenas 34,6% das decisões de voto. De outra parte, o PT torna-se o parceiro preferencial destes partidos, com 78% de encaminhamentos similares ao do PP (um partido independente), 90% ao do PMDB (no limiar da independência e apoio formal ao Governo) e 94% ao do PTB. Por conseguinte, nada mais distante da realidade vivida na era FHC.

Uma segunda questão apontada como importante diz respeito à disciplina dos partidos em plenário. Veja a Tabela 5:

O primeiro fator relevante encontra-se na disciplina média dos partidos da base aliada (partidos representados no ministério), sempre acima de 90%, com exceção do PV (com 86,5%), o que indica que a heterogeneidade da coalizão e a natureza da agenda não afetaram a coesão agregada dos partidos no Governo. Uma segunda observação importante refere-se ao com-

Tabela 4

Indicação de votos semelhantes dos líderes partidários						
	em %					
	PSDB	PPB/PP	PMDB	PTB	PL	PT
PFL	75	17,3	17,3	7,7	11,5	9,6
PSDB		30,8	34,6	26,9	25,0	26,9
PPB/PP			80,8	80,8	75,0	78,8
PMDB				86,5	86,5	90,4
PTB					92,3	94,2
PL						92,3

Fonte: Banco de dados Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON) IUPERJ

portamento do PMDB e do PP, partidos que embora deslocados do ministério, demonstram boa vontade com o Presidente – 89,9% e 85,3% de disciplina, respectivamente, números bastante próximos dos verificados para o período FHC. Em terceiro lugar, temos os efeitos do realinhamento partidário na Câmara – PSDB e PFL, partidos altamente disciplinados durante o período prévio ao Governo Lula, manifestam comportamento significativamente distinto, com 78,9% e 81% de disciplina cada. Uma terceira informação interessante consiste no comportamento do PL, partido, como vimos, indisciplinado durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso – sua bancada esteve ostensivamente presente nas votações da agenda governamental, além de manifestar alto grau de coesão. Novamente, nada mais distante da realidade vivida na era FHC.

Duas questões surgem da análise pretérita: será mesmo que a natureza da agenda não causou nenhum impacto no comportamento de partidos da base aliada? A que se deve o comportamento pouco disciplinado de partidos como o PFL e PSDB? A primeira pergunta pode ser respondida com a observação das duas últimas colunas da Tabela 5. O Governo encontra dificuldades na coalizão, mas esta não se manifesta na decisão de voto dos membros da bancada, mas sim na taxa de presença em plenário. A terceira coluna mostra, por exemplo, que a presença média da bancada do PT em plenário é de 79 deputados, o que corresponde, se aplicada sobre esta média uma disciplina de 97%, verificada na primeira coluna, a uma bancada efetiva de 77 deputados (repare que este é o número que aparece na quarta coluna da tabela). Se fizermos

Tabela 5

Variações das bancadas e disciplina partidária				2003
Partido	Bancada eleita	Disciplina %	Presença média	Bancada efetiva
PT	91	97,7	79	77
PTB	26	91,8	37	34
PL	26	95,0	28	27
PSB	22	93,0	20	19
PPS	15	96,8	16	15
PDT	21	92,1	12	11
PCdoB	12	97,9	9	9
PV	5	85,6	5	4
PMDB	75	89,8	50	45
PPB/PP	49	85,3	34	29
PFL	84	78,9	53	42
PSDB	70	81,0	44	36
PRONA	6	95,7	5	5

Fonte: Banco de dados Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON) IUPERJ

a mesma operação para todos os partidos da coalizão e somarmos os números correspondentes a estas bancadas e que constam da quarta coluna, chegaremos a uma bancada de 196 deputados, significativamente abaixo do *quorum* necessário para alcançar a maioria absoluta e a léguas de distância do apoio a reformas constitucionais.¹² A inclusão do PMDB e do PP à base, eleva este número para 271 congressistas na Câmara baixa, suficiente para aprovar matérias ordinárias e leis complementares, mas ainda distante de matérias constitucionais. Aqui reside a importância dos partidos de oposição para os destinos da agenda do Governo no Congresso. Veja, por exemplo, a Tabela 6 que apresenta os dados relativos a reforma da previdência.

Uma primeira conclusão relevante consiste em algo já amplamente divulgado na imprensa. Nesta votação, como é sabido, PFL e PSDB literalmente racharam, o PT experimenta taxa de indisciplina inédita, o PDT define uma trajetória de oposição e, mais uma vez, o PL aparece como parceiro mais confiável, contabilizando 100% de votos a favor e suas fileiras. Partidos como o PTB, PCdoB e PSB revelam grande dificuldade em manter sua bancada unida em temas sensíveis, embora tenham se mostrado cooperativos e altamente comprometidos com a agenda do Governo em termos mais gerais. Finalmente, PMDB e PP também não caminham unidos em favor do Governo: a disciplina destes dois partidos é quase idêntica, em torno de 70% de votos favoráveis à reforma. A conclusão é relativamente simples: por conta do grau de heterogeneidade da coalizão que montou no Legislativo e dos compromissos históricos com setores da esquerda nacionalista e desenvolvimentista, o PT continuará enfrentando obstáculos para manter sua base unida em torno de matérias de reestruturação do setor público e das relações do setor privado como Estado. Por isso, o diálogo com a oposição é imprescindível. Sem os votos do PSDB e do PFL, a reformas como a previdenciária, tributária, da legislação trabalhista, do Judiciário e do sistema político, não seriam aprovadas em plenário. Mais uma vez, nada mais distante da realidade vivida durante a Era FHC, na qual os partidos de oposição sempre votavam em bloco contra os projetos de emenda constitucional (PEC).

As evidências iniciais atinentes ao comportamento dos partidos no Governo Lula apontam, em suma, para uma diferença fundamental com relação ao período anterior. Durante a presidência de FHC, como se disse, dois pilares sustentaram a operação da base governista no Congresso: a distribuição de cargos ministeriais aos grandes partidos e o papel exercido pela presidência das duas Casas e dos líderes partidários na coordenação da agenda legislativa. Com Lula, um novo ingrediente foi posto à mesa, pelo menos no primeiro ano de administração: a negociação permanente com partidos de oposição, negociação que transcende questões procedimentais e que, portanto, atinge o próprio mérito dos projetos em tramitação. O PT obedeceu à tradição ao distribuir ministérios aos partidos aliados, além de estimular, ou se calar face, o troca-troca de parti-

Tabela 6

Disciplina partidária na reforma da previdência - PEC 40/2003

Reforma da previdência

Partido	Votos Indisciplinados	Votos Disciplinados	Bancada	Disciplina %
PT	11	80	91	87,9
PTB	8	39	47	83,0
PL	0	37	37	100,0
PSB	5	24	29	82,8
PPS	0	17	17	100,0
PDT	4	9	13	69,2
PC do B	4	7	11	63,6
PV	1	4	5	80,0
PMDB	19	45	64	70,3
PPB/PP	13	31	44	70,5
PFL	33	36	69	52,2
PSDB	29	28	57	49,1
PRONA	0	6	6	100,0

Fonte: Banco de dados Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON) IUPERJ

dos. Obedeceu também à tradição confiando aos líderes e Presidente da Casa a tarefa de coordenar a agenda do Governo no Legislativo. Inovou, contudo, ao incorporar de maneira institucional os partidos de oposição ao processo substantivo de negociação das reformas, o que acabou, pelo menos neste primeiro momento, por fortalecer a dimensão *policy seeking* de nossas tão criticadas agremiações.

Sabe-se que o Governo enfrenta enorme dificuldade para coordenar e fazer funcionar sua base de apoio no Congresso, principalmente, ao longo dos últimos meses. O clima político do primeiro ano de mandato, ocasião em que se observou, como vimos, algum grau de cooperação por parte dos partidos de oposição sofre substancial deterioração. A verdade é que os elementos para o que estamos vendo hoje já se insinuavam desde o início do mandato de Lula e a terceira dimensão relevante de nossa análise ilustra com perfeição o ponto. Passemos então ao tema da produção legislativa.

Antes de partir para a análise dos dados é oportuno lembrar que 2004 foi ano de eleições municipais, sendo esta uma das razões evocadas para explicar a paralisia na base do Governo na Câmara dos Deputados. Os pleitos para prefeituras geram naturalmente situações de intenso desgaste político, uma vez que os sistemas partidários subnacionais são postos à prova e as alianças regionais e municipais se vêem freqüentemente em descompasso com o padrão de lealdades no nível nacional. É razoável supor, por via de consequência, que o jogo pré-eleitoral atinja diretamente a coalizão de partidos no Congresso. A ser correta esta perspectiva, um evento de conjuntura – as eleições municipais – seria a explicação fundamental do efeito de desarticulação das forças governistas em torno da agenda legislativa, desarticulação observada na passagem do primeiro para o segundo ano do atual Governo.

Uma boa maneira de avaliar a correção do argumento sobre o efeito das eleições municipais e, de resto, sobre a própria existência de desarticulação da base governista, é a de examinar a taxa de sucesso de aprovação de projetos

de lei oriundos do Executivo nestes dois anos de Lula na presidência, e ainda, como forma de controle, compará-la com indicadores semelhantes em governos anteriores.

Da Tabela 7, pelo menos três pontos emergem com clareza: não há paralisia decisória no Governo Lula, se o ano de 2004 for comparado com o ano de 2003, pois o padrão de apresentação e aprovação não sofre alteração significativa; a eleição municipal produziu efeitos relevantes nos dois mandatos de FHC, mas não no

Tabela 7

Taxa de sucesso na aprovação de Projetos de Lei (A/B)			
Projetos de Lei Ordinária			
Ano	(A) apresentado	(B) aprovado	B/A
2004	37	15	0,41
2003	34	15	0,44
2000	59	33	0,56
1999	26	18	0,69
1996	68	36	0,53
1995	60	41	0,68

Fonte: Necon/IUPERJ e Bancos de Dados Legislativos CEBRAP

Governo Lula; e, os indicadores do Governo Lula são em média inferiores aos das duas gestões anteriores. O problema parece agora ter se alterado. É preciso explicar não mais a mudança de desempenho legislativo de um ano para outro na gestão de Lula, já que no caso da apresentação e aprovação de projetos de leis, não se observou alteração importante, mas sim e fundamentalmente, o padrão distinto de produção legislativa do atual Governo *vis-à-vis* os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Dois fatores devem ser mencionados para elucidar estas diferenças. O primeiro remete mais uma vez à heterogeneidade da coalizão montada por Lula, com partidos oriundos de diferentes matrizes ideológicas. Este fator define uma mecânica específica de operação do presidencialismo brasileiro, mecânica ditada pela não contigüidade ideológica dos partidos que formam a coalizão. Para se ter uma idéia do grau de heterogeneidade, basta mencionar que no primeiro ano a coalizão de Governo recebeu cerca de 30 deputados oriundos de partidos de direita (mais especificamente, de pequenos partidos de direita, do PPB e PFL) e mais 16 provenientes do PSDB, a grande maioria destes tendo como destino final o PTB e o PL. Após o processo de migração no primeiro ano, a coalizão saiu de um patamar desconfortável de cerca de 40% das cadeiras da Câmara para outro nominal de maioria absoluta. De toda forma, a existência de uma maioria nominal não encobre o fator heterogeneidade e sua conseqüência política mais importante, isto é, a maior dificuldade em acomodar tendências, interesses e opiniões.

O segundo fator é o peso da agenda herdada do Governo anterior. Embora eleito com uma clara plataforma de centro-esquerda e crítica ao modelo econômico seguido por seu antecessor, o Governo Lula iniciou seu mandato dando continuidade aos fundamentos macroeconômicos do Governo tucano, baseados no controle da inflação via austeridade monetária, manutenção de superávits fiscais como forma de lastrear a dívida pública e o câmbio flutuante. Ademais, envia ao Congresso PEC cujo conteúdo se contrapôs à orientação seguida até então por diversos parlamentares do partido do Presidente, o PT. Obviamente, como era de se esperar, isto causou enormes tensões na base do Governo.

Não custa lembrar, logo nos primeiros meses e ao longo do primeiro ano de sua gestão, Lula, respectivamente, envia e aprova, embora com sucesso parcial, duas proposições que requeriam o quórum qualificado de 3/5 no Congresso: o projeto de emenda constitucional da reforma da previdência e, tão importante quanto, o da reforma tributária. Como é esperado de um regime de separação de poderes, durante a tramitação o Governo foi obrigado a fazer várias concessões e negociações o que, por fim, conduziu a estratégia mais realista¹³ de desmembramento das reformas, principalmente a tribu-

tária. De olho nas divergências intra-coalizão, o Governo adia a votação de quatro PEC derivadas da proposta original de reforma tributária, aprovando até agora apenas uma delas. O peso desta agenda herdada continua causando divisões na base do Governo e tem obrigado o Governo a negociar diretamente com os partidos de oposição, fato este inexistente no Governo FHC. O apoio de cerca de 50% dos membros do PFL e PSDB na aprovação da reforma da previdência, podem ser apontados como evidência adicional do argumento da agenda herdada.

À parte o desgaste causado pela sucessão na presidência das Casas legislativas, crise que, é bom lembrar, produziu efeitos devastadores sobre a coalizão de apoio a FHC, o que temos é uma base heterogênea e com problemas de definição da agenda. Neste sentido, e mal comparando, parece estar ocorrendo com Lula algo semelhante ao que ocorreu nos Estados Unidos da América durante o primeiro mandato do Presidente Bill Clinton. Logo após ter tomado posse, Clinton enviou ao Congresso os dois programas da campanha eleitoral vitoriosa: a reforma do sistema de saúde pública e o programa de estímulo ao emprego. Além disso, endossou projetos que tramitavam no Congresso por iniciativa dos democratas e que ainda não haviam sido aprovados por conta da ameaça de veto do Presidente republicano George Bush (pai) – neste caso, encontram-se a reforma do processo orçamentário, tendo em vista diminuir o tamanho do déficit fiscal, a criação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a nova lei de licença maternidade. Não obstante contar com maioria na Câmara e no Senado, Clinton não foi capaz de aprovar o primeiro conjunto de projetos, e mediante os quais acabou se elegendo, embora tenha aprovado o segundo conjunto – projetos de há muito negociados entre democratas liberais, democratas conservadores e republicanos moderados. Da mesma forma, Lula foi capaz de aprovar reformas difíceis, como a tributária e a previdenciária e a do judiciário, projetos, como se sabe, há muito negociados entre tucanos e conservadores. Todavia, encontra obstáculos importantes para fornecer fluxo a agenda mais rotineira, aprovar indicações e proposições legislativas triviais, para não dizer avançar em proposições mais amigáveis para a esquerda e a centro-esquerda.

Conclusão

A vitória do deputado Severino Cavalcanti para a presidência da Câmara dos Deputados surpreendeu a esmagadora maioria dos analistas políticos, com a óbvia exceção dos entusiasmados apoiadores da candidatura vitoriosa. Os prejuízos para o Governo e especificamente para o PT são óbvios; todavia, vale especular sobre o significado da vitória de Severino Cavalcanti, no que esta representa para a democracia brasileira, sobretudo, para a instituição

Legislativo e o tema da reforma política. A plataforma vencedora manifesta um claro clamor do deputado médio brasileiro pela melhoria nas condições de exercício do mandato, incluindo-se aí, evidentemente, as questões salariais. Mas estas não são as mais importantes. A atividade legislativa no Brasil tem sido faz muito tempo um semi-apêndice do Executivo, com a implicação mais importante de ser o processo decisório obra e graça de alguns poucos atores – líderes partidários, Presidente da Câmara, e relatores das matérias mais importantes. A chance agora está colocada para que reformas descentralizadoras sejam colocadas na agenda do Congresso, reformas que tornariam o deputado desprovido de postos partidários e de acesso privilegiado ao Executivo mais atuante e participativo.

Uma reforma política, com vistas a uma distribuição mais equilibrada do poder em nosso sistema político, deve atacar os seguintes dois pontos: elevar os custos políticos de fazer parte do Governo; aumentar os benefícios de se manter na oposição.

Aumentar os benefícios de ser oposição parlamentar significa multiplicar as possibilidades de intervenção dos parlamentares, independentemente de sua condição de aliado ao Governo, no processo de formulação de políticas públicas. A meu ver, duas dimensões são de fundamental importância para se avançar nesta direção: aumentar o poder de alocação de recursos do Congresso; aumentar o poder decisório das comissões técnicas permanentes.

Quanto ao primeiro aspecto, trata-se de discutir a inserção do Congresso no processo orçamentário brasileiro. Duas medidas são essenciais: tornar o orçamento, que é aprovado a cada ano pelo Legislativo, imperativo e não apenas autorizativo. Retirar o poder de contingenciar o gasto da União é vital para conferir maior responsabilidade às decisões dos congressistas, assim como para redistribuir o poder político da burocracia do Ministério da Fazenda em favor da dimensão representativa do regime democrático. Por óbvio, não devemos pensar que se trata de decisão simples que possa ser tomada imediatamente. Assim sendo, e mantido o desiderato da mudança, é relevante a discussão sobre formas de negociação do próprio processo de contingenciamento, isto é, ao Congresso deveria caber papel mais ativo na definição das prioridades e timing de liberação de recursos para programas e atividades governamentais; a segunda medida essencial no sentido de se aumentar o poder de alocação do Congresso diz respeito à própria forma pela qual a peça orçamentária é discutida e aprovada no Congresso. Atualmente o processo é concentrado em uma comissão mista, sendo de vital importância a figura do relator do projeto, em geral, escolhido entre os mais confiáveis membros da base aliada ao Governo. Embora importantes modificações tenham sido introduzidas nos últimos anos, visando tornar a decisão sobre

o orçamento mais transparente e descentralizado,¹⁴ ainda é fato que as comissões permanentes se encontram praticamente alijadas do processo. Uma maneira de contornar esta situação é a de dividir o projeto orçamentário por áreas e enviar os diversos subprojetos para comissões pertinentes, fornecendo a estas o poder de modificar as estimativas de receitas e despesas ali contidas.¹⁵ Uma vez aprovada a proposta da comissão temática, esta a envia para a comissão de orçamento e suas subcomissões, que tratariam de apreciar a proposta de substitutivo daquela. Relevante ressaltar que tal divisão de tarefas implica modificar a forma de tramitação do projeto de orçamento que deixaria de ser unicameral, passando a tramitar simultaneamente nas duas Casas do Congresso.

A segunda dimensão relevante consiste no problema do ritmo e *locus* de tramitação das matérias enviadas às comissões permanentes. Duas questões básicas devem ser consideradas: a questão da urgência; e a questão das comissões especiais. Existem dois tipos de urgência, a constitucional, de prerrogativa unilateral do chefe do Executivo e a regimental, que pode ser solicitada por parlamentares segundo vários critérios mas cuja aprovação depende da concordância do plenário. Em comum nos dois casos o fato de uma matéria sob tramitação urgente ter necessariamente de estar em plenário para votação em 45 dias, tendo ou não sido apreciada pela comissão de mérito. O ponto central é que os principais projetos de interesse do Executivo, excetuando-se projetos de emenda constitucional, recebem o carimbo de urgentes, seja mediante pedido do próprio Presidente, utilizando-se de sua prerrogativa constitucional, seja pela via de acordo entre líderes. Não é difícil entender que o recurso sistemático do instrumento do pedido de urgência, incidindo especialmente sobre matérias importantes, acaba por enfraquecer o trabalho das comissões permanentes, diminuindo, por conseguinte, os incentivos para uma participação mais ativa nestes órgãos.

A questão das comissões especiais é mais um mecanismo de amesquinha-mento das atribuições das comissões permanentes. Projetos de emenda constitucional e projetos de código não tramitam em comissões permanentes. Ademais, matérias complexas, apreciadas por mais de três comissões permanentes, podem ser retiradas destas e enviada para uma comissão especial, encarregada unicamente de proferir parecer sobre tais matérias. Uma comissão especial difere de uma permanente pelo fato de ser constituída apenas para dar conta da tarefa especificada no momento de sua criação, isto é, trata-se de comissão *ad hoc* cuja *membership* é escolhida caso a caso. O ponto central é que a composição das comissões especiais pode ser manipulada pelos líderes, responsáveis pela indicação de seus membros, independentemente de *expertise* no tema em apreciação, apenas para dar aquiescência às finalidades

do Governo. As decisões de uma comissão permanente, contudo, para cuja montagem algum grau de dedicação e especialização nos temas pertinentes é pressuposto de seus membros, não são de fácil manejo por parte das lideranças do bloco governista.

A facilidade de se pedir urgência para a tramitação dos projetos de interesse do Governo e a prática de montagem de comissões especiais diminuem dramaticamente os incentivos para que os parlamentares, governistas ou de oposição, participem do processo decisório, desprovidos que são de um *locus* a partir do qual sua contribuição possa ser levada em consideração. Impõe-se, portanto, por um lado, rediscutir os critérios tanto de indicação de tramitação especial para projetos, restringindo, por exemplo, o número destes que podem tramitar com urgência em um mesmo intervalo de tempo, ou o tamanho do apoio necessário para aprovar a urgência constitucional; e, por outro, permitir às comissões permanentes a apreciação de projetos de emenda constitucional e de código, além de aumentar os requisitos de complexidade tendo em vista criar uma comissão especial.

Em suma, a ampliação das prerrogativas das comissões permanentes, assim como o aumento do poder de alocação do Congresso, constituem os principais pontos de uma eventual mudança institucional na democracia brasileira tendo como desiderato a configuração de um perfil mais ativo ao Legislativo, assim como o incremento de sua capacidade de gerar, armazenar e distribuir informações pertinentes ao processo decisório em políticas públicas. A eleição de Severino Cavalcanti é, neste sentido, uma oportunidade, restando saber, contudo, se os personagens, Governo e legisladores, se encontram à altura de seu papel histórico.

Notas

- 1 Ver Renato de A. Lessa, *A Invenção Republicana: Campos Sales, Bases e Decadência da Primeira República*, (Rio de Janeiro: Vértice, 1988).
- 2 Ver Sérgio de Abranches, «Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro» (*Dados*, Vol. 31, nº 1, 1988). Uma discussão atualizada deste modelo pode ser encontrada em José Antonio G. Tavares, *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira* (Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003).
- 3 Para uma análise da dinâmica das coalizões parlamentares durante este regime, bem como as causas de sua ruptura, ver Wanderley G. dos Santos, *O Cálculo do Conflito* (Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1986).
- 4 A este respeito ver Fabiano Santos, «Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos no Brasil e na Espanha em Perspectiva Comparada» (*Dados*, Vol. 43, nº 4, 2000), pp. 637–70.
- 5 Neste texto, disciplina de um partido é definida como o percentual dos deputados desta agremiação que votaram de acordo com o encaminhamento feito pelo líder em votações consideradas relevantes. O critério de relevância utilizado é o de ter havido nas votações em que o quorum regimental foi atingido pelo menos 10% de diferença entre o percentual de votos sim e o percentual de votos não. Os dados sobre produção legislativa constam de Octavio Amorim Neto e Fabiano Santos, «A produção Legislativa no Congresso: entre a Paróquia e a Nação», in Luiz Werneck Vianna (ed.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil* (Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002); e os referentes à disciplina partidária em Fabiano Santos e Márcio Grijó Villarouca, «Panorama das Instituições Democráticas no Brasil sob a Égide da Constituição de 1988» (Trabalho apresentado no seminário «Governabilidade Democrática e Reformas políticas na América Latina», Fundação Konrad Adenauer, Sol Victória Marina, Salvador/Bahia, 3 a 5 de Abril de 2003).
- 6 Vários são os autores e textos a defender esta perspectiva sobre a reforma política. Um texto didático nesta linha é o de Bolivar Lamounier, «Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade» (*Nova Economia*, Vol. 2, nº 2, 2001), pp. 9–25.
- 7 Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999). A ocorrência desta mudança de foco é explicada em boa medida por este trabalho cuja virtude fundamental foi a de chamar a atenção para a importância das regras procedimentais para o entendimento da dinâmica política brasileira, além de apresentar e analisar dados que não confirmaram as abordagens mais pessimistas a respeito de nossas instituições.
- 8 As melhores análises sobre o poder de agenda do Executivo na política brasileira contemporânea encontram-se em Figueiredo e Limongi, *op. cit.*; e Charles Pessanha, *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946–1994* (Tese de Doutorado, USP, 1997).
- 9 Estes dados foram extraídos de Santos e Villarouca, *op. cit.*
- 10 A literatura sobre o troca-troca de partidos já é bastante consolidada. Bons exemplos são Olavo B. Lima Junior, *Democracia e instituições*

- políticas no Brasil nos anos 80* (São Paulo: Edições Loyola, 1993); Jairo M. Nicolau, *Multipartidarismo e Democracia* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1996); e, Carlos Ranulfo de Melo, «Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados» (*Dados*, Vol. 43, nº 2, 2000).
- 11 Figueiredo e Limongi, *op. cit.*
- 12 É importante mencionar que já estão incluídos, para fins de contabilidade da presença média e da bancada efetiva, os impactos da migração partidária sobre a distribuição de cadeiras pelos partidos.
- 13 Realista no sentido de que qualquer lei de caráter multidimensional (que atinge diferentes *constituencies*) previsivelmente gera um conjunto de coalizões *ad hoc* de veto.
- 14 Figueiredo e Limongi, *op. cit.*
- 15 Percebam que não se trata apenas de permitir que as comissões proponham emendas, mas o de conferir a elas a prerrogativa de avaliar os programas de receita e despesa existentes e que vierem a ser propostos para todos os ministérios com a área de especialização de cada comissão.