

# Reforma política no Brasil

# A Reforma da Representação

Fátima Anastasia  
Felipe Nunes

## Introdução

Neste artigo se discutirá a reforma da representação política. Por representação política se entende o conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes eleitos. Os primeiros são, nas democracias, os sujeitos detentores de soberania política e a utilizam para autorizar outros, os governantes, a agirem em seu nome e no nome de seus melhores<sup>1</sup> interesses. Os cidadãos são os mandantes, os governantes são os mandatários, estejam eles no Poder Executivo — presidente, governador, prefeito — ou no Poder Legislativo — senadores, deputados federais, deputados estaduais ou vereadores.

Segundo Robert Dahl (1991), foi a invenção da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas, que são complexas e heterogêneas, compostas por milhões de pessoas e atravessadas por múltiplas clivagens e fontes plurais de formação de identidades coletivas.

Em sociedades como estas o exercício exclusivo da democracia direta, como se fazia na *polis* grega, seria inviável. Ainda que fosse factível — considerando-se os recursos tecnológicos hoje disponíveis —, a utilização exclusiva de tal procedimento seria indesejável, já que não permitiria que as decisões tomadas pelas coletividades fossem resultados de processos de discussão e de deliberação política, essenciais para a formação e a transformação das preferências políticas. A democracia exclusivamente direta se restringiria à agregação de preferências dadas e se revestiria de um caráter plebiscitário.

A invenção da representação foi a solução encontrada (Sartori, 1994)<sup>2</sup> para diminuir concomitantemente os “custos internos” e os “riscos externos” associados ao processo decisório. Os primeiros (custos internos) crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos. Vale citar, a título de exemplo, a quantidade e a variedade de recursos que são empregados para realizar

<sup>1</sup> A expressão “melhores interesses dos cidadãos” foi retirada de PRZEWORSKI, MANIN e STOKES (1999). Nas palavras dos autores: “Governos são representativos se eles fazem o que é melhor para o povo, se eles agem no melhor interesse de, pelo menos, uma maioria dos cidadãos.”

<sup>2</sup> A argumentação desenvolvida neste parágrafo e no seguinte está baseada em SARTORI, 1994, capítulo 8: “A teoria da democracia como processo decisório.”

eleições presidenciais em um país como o Brasil. Os segundos (riscos externos) crescem com a diminuição do número de decisores e são, fundamentalmente, os riscos de tirania, corrupção e incompetência.

Como afirma Sartori, o que seria desejável — a diminuição concomitante dos custos internos e dos riscos externos — seria inalcançável se fosse considerada exclusivamente a variável *número de decisores*. Porém, a introdução de novas variáveis na equação das decisões políticas permite que a adoção do *método representativo* e de *regras de decisão* baseadas nos princípios da igualdade política e da soberania da maioria possibilite a diminuição simultânea dos custos internos e dos riscos externos.

A solução propiciada pelo método representativo ensejou, porém, a produção de novos e diferentes problemas, relacionados: (1) à natureza dos laços que unem representados e representantes; (2) à capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões; (3) e à vontade e à capacidade de os segundos efetivamente agirem em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses.

Portanto, desde que foi “inventada”, a representação tem sido objeto de inúmeras controvérsias e acirrados debates, além de ser recorrentemente “reinventada”, com vistas ao aprofundamento e ao aperfeiçoamento das ordens políticas contemporâneas. Nas democracias representativas a discussão sobre reforma política remete imediatamente, ainda que não exclusivamente, ao tema da reforma da representação.

O que reformar? Quando se fala em reforma política, se pensa, em geral, em reforma das instituições políticas. No entanto, outras acepções podem ser atribuídas à expressão: reforma do comportamento político, reforma dos padrões de interação política, reforma da correlação de forças políticas, reforma das condições sob as quais atuam as instituições políticas. Todas essas questões constituem importantes dimensões do jogo da representação porque: (1) incidem

sobre as capacidades dos cidadãos e dos representantes de jogarem tal jogo com legitimidade e eficácia e (2) afetam a distribuição de preferências e de recursos entre os atores e os resultados do jogo político.

Por que reformar? Para garantir que a representação seja cada vez mais democrática. A ampliação e o aperfeiçoamento da representação democrática remetem ao desafio de transformar a democracia em um conjunto de interações iterativas entre representantes e representados, desenvolvidas em um contexto decisório contínuo e institucionalizado.

Como fazer? Transformando as Casas Legislativas em “cidades mágicas” (Fishkin, 1995), ou seja, locais de deliberação política que permitam e incentivem a interação entre representação e participação políticas, que facultem aos cidadãos a vocalização continuada de suas preferências perante os legisladores e que lhes garantam o acompanhamento e o monitoramento permanente dos movimentos de seus representantes.

Estas são as questões e os temas tratados neste artigo. Na primeira seção são desenvolvidas algumas considerações de natureza teórica, com vistas a subsidiar a argumentação subsequente (segunda seção), relativa ao processo e à produção legislativos e aos seus impactos sobre a representação política. A terceira seção aborda o desenvolvimento da agenda da reforma política no Brasil, no período compreendido entre 1990 e 2006. As conclusões trazem um balanço das propostas em discussão e dos efeitos esperados de sua aprovação, à luz da matriz teórica apresentada anteriormente.

## 1. Lijphart revisitado

Em *Modelos de democracia* (2003), Lijphart propõe interessante esquema analítico que permite classificar as democracias contemporâneas em dois diferentes modelos, o majoritário e o consensual. Para tanto, ele constrói dois eixos — o primeiro relativo à dimensão *Executivo/partidos*, e o segundo

expressivo da dimensão *federalismo/unitarismo* — e distribui entre estes eixos dez características relacionadas à distribuição de poderes entre os atores relevantes. O modelo majoritário é desenhado a partir da lógica da concentração de poderes nas mãos de maiorias governativas e o modelo consensual se pauta pela dispersão de poderes e pela garantia da expressão político-institucional das minorias. Nas palavras do autor:

O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta (...) ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (“democracia de negociação”) (Lijphart, 2003, p. 18).

O Quadro I sintetiza o esquema analítico de Lijphart:

**Quadro I - Modelos Consensual e Majoritário (Lijphart, 2003)**

	Executivo / Partidos					Federalismo / Unitarismo				
	Poder Executivo	Relação entre os Poderes	Sistema Partidário	Sistema Eleitoral	Grupos de Interesse	Poder Legislativo	Federalismo/Unitarismo	Emenda Const./Veto	Revisão Constit.	Banco Central
<b>Consensual</b>	Grandes Coalizões	Separação com checks and balances	Multi-partidário	Representação Proporcional	Corporativistas	Bicameral Simétrico	Federalismo	Maioria Qualific.	Independ	Independ
<b>Majoritário</b>	Governo unipartidário com maioria estrita	Fusão e predomínio do Executivo	Bipartidário	Majoritário	Pluralistas	Bicameral Assimétrico (ou Unicameral)	Unitarismo	Maioria Absoluta	Depend	Depend

Fonte: Elaboração própria a partir de “Modelos de Democracia” de Lijphart, 2003.

Segundo Lijphart, o contraste entre os dois modelos permite constatar que o desempenho do modelo consensual é superior ao do modelo majoritário,<sup>3</sup> seja no que se refere à representatividade e à legitimidade da ordem, seja no que diz respeito à sua eficácia e eficiência. Propõe-se, aqui, que a reforma da representação deve orientar-se para a consecução das características mais afins ao consensualismo e deve referir-se: (1) à reforma do método de formação dos órgãos decisórios; (2) à reforma das regras de tomada de decisões; (3) à reforma da composição dos órgãos decisórios; (4) à reforma do funcionamento, ou da operação efetiva, das instituições políticas.

<sup>3</sup> Nas palavras de Lijphart: “as democracias majoritárias, principalmente no que se refere à dimensão Executivo-partidos, não ultrapassam o desempenho das de consenso, quanto à administração macroeconômica e ao controle da violência — na verdade, estas últimas apresentam um resultado ligeiramente melhor —, mas as democracias de consenso ultrapassam de fato, claramente, o desempenho das majoritárias quanto à qualidade e à representatividade democráticas, como também quanto ao que eu chamei de generosidade e benevolência na orientação de suas políticas públicas. Na segunda dimensão, as instituições federais da democracia de consenso dão vantagens óbvias aos países grandes, e os bancos centrais independentes que fazem parte desse mesmo conjunto de características consensuais servem, de fato, ao propósito de controlar a inflação” (p. 339).

Vale, não obstante, assinalar, a partir da observação do Quadro I, que os critérios utilizados por Lijphart para classificar as democracias atuais em consensuais ou majoritárias não distinguem tais dimensões. Quando ele se refere ao Poder Executivo, por exemplo, o critério utilizado remete à composição da instância decisória (grandes coalizões *versus* governo unipartidário com maioria estrita). Já quando trata do Poder Legislativo, o critério relaciona-se às regras decisórias (bicameralismo simétrico *versus* assimétrico) ao passo que a classificação do sistema eleitoral está informada pelo método de formação das Casas Legislativas (sistema proporcional *versus* sistema majoritário).

Partindo-se da suposição de que seja possível produzir ganhos analíticos através da distinção entre as dimensões mencionadas — método de formação das instâncias decisórias; regras de tomada de decisão; composição das instâncias decisórias; operação efetiva das instituições — propõe-se, nesta seção, revisitar Lijphart e apresentar um esquema analítico apoiado em quatro eixos de análise em substituição aos dois eixos propostos pelo autor.

O primeiro eixo, relativo ao *método de formação das instâncias decisórias*, englobaria:

1) Formas de Governo (monarquia<sup>4</sup> *versus* república): a distinção, aqui, se refere aos procedimentos através dos quais são escolhidos os chefes de Estado. Nas monarquias o princípio que informa tal definição é a tradição, o procedimento é o da sucessão por hereditariedade e o cargo é vitalício, enquanto nas repúblicas democráticas o chefe de Estado e o chefe de governo são escolhidos através de algum tipo de procedimento eleitoral e os seus mandatos são limitados no tempo e em seu escopo.

2) Sistemas de Governo (presidencialismo *versus* parlamentarismo): sob o presidencialismo existem mecanismos que garantem a intervenção dos cidadãos na definição dos ocupantes dos cargos executivos, enquanto no parlamentarismo o primeiro-ministro não é eleito diretamente pelos cidadãos.

O importante a salientar, no que se refere a estes diferentes procedimentos, é que no primeiro se constituem duas correntes de *accountability*, enquanto no segundo há apenas uma corrente de *accountability* (Amorim; Strom, 2006). O primeiro, portanto, faculta maior dispersão de poder do que o segundo, já que pode ensejar, como o tem feito, o fenômeno conhecido por *governo dividido*, caracterizado pelo fato de o partido ou a coalizão política que dá suporte ao Presidente não controlar a maioria das cadeiras legislativas.

3) Organização Político-Administrativa (federalismo *versus* unitarismo): tendo em vista suas características tendentes à descentralização do poder entre os diferentes entes federativos, o federalismo combina melhor com o modelo consensual e o unitarismo com o modelo majoritário (Lijphart, 2003). Em ambos os casos, deve-se atentar para os procedimentos (eleições diretas ou indiretas; indicações; nomeações, etc.) que informam a escolha dos representantes no âmbito subnacional, seja para cargos executivos (governadores, prefeitos), seja para cargos legislativos (deputados estaduais, vereadores). Eleições diretas para todos os cargos e níveis de governo são procedimentos que se coadunam melhor com o consensualismo, enquanto eleições indiretas, indicações ou nomeações pelo poder central seriam procedimentos mais afins ao modelo majoritário.

4) Sistema Eleitoral: define os procedimentos de escolha dos ocupantes das cadeiras legislativas. Sistemas eleitorais podem variar quanto ao *tipo* — proporcional de listas abertas, flexíveis ou fechadas; majoritários; ou combinações entre eles, denominadas pela literatura de sistemas mistos — e quanto às determinações relacionadas aos critérios de elegibilidade e de realização de campanha eleitoral, especialmente no que se refere ao seu financiamento e à propaganda eleitoral.

<sup>4</sup> “(...) para se ter um regime monárquico é necessária a existência de uma pessoa estável no vértice da organização estatal com as características de perpetuidade e de irrevogabilidade: o monarca é tal desde o momento de sua elevação ao trono até sua morte, exceto o caso de voluntária abdicação. Para expulsá-lo do poder é preciso uma verdadeira revolução” (COLLIVA, 1986, p. 776).

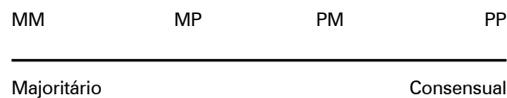
5) Tipo de Cameralismo: as democracias contemporâneas podem ser unicamerais ou bicamerais. O unicameralismo coaduna-se melhor com o modelo majoritário. No caso do bicameralismo, trata-se de examinar o método de constituição das Casas Legislativas e verificar se há congruência ou incongruência entre os sistemas eleitorais utilizados para a eleição de cada câmara. Considerando-se os tipos *Proporcional* e *Majoritário*, seriam possíveis as seguintes combinações:

**Quadro II - Bicameralismo Congruente e Incongruente**

		Câmara Alta	
		Proporcional	Majoritário
Câmara Baixa	Proporcional	Congruente (PP)	Incongruente (PM)
	Majoritário	Incongruente (MP)	Congruente (MM)

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à distribuição de poderes entre os agentes relevantes, pode-se afirmar que o sistema de representação proporcional é o mais conducente à dispersão. O sistema majoritário caracteriza-se pela concentração do poder nas mãos das maiorias governativas. Portanto, a classificação dos legislativos bicamerais em mais, ou menos, consensuais pode ser visualizada através do *continuum*:



O segundo eixo refere-se às *regras decisórias* que presidem a tomada de decisões nas democracias e que afetam a distribuição de direitos, recursos e atribuições entre os atores, englobando:

- 1) as regras que definem as prerrogativas e os poderes legislativos e não legislativos do Poder Executivo. Poderes concentrados nas mãos do Executivo são típicos do modelo majoritário;
- 2) as regras que definem a distribuição de atribuições e competências do Poder Legislativo, englobando: a) as que se referem a cada uma das câmaras, no caso do bicameralismo, produzindo bicameralismo

simétrico (consensualismo) ou assimétrico (majoritarismo); b) as que distribuem direitos, atribuições e recursos parlamentares, no interior de cada Casa Legislativa, entre legisladores individuais, grupos de legisladores (comissões, bancadas partidárias, Colégio de Líderes, Frentes Parlamentares) e o Plenário. Poderes concentrados nas mãos de lideranças partidárias e processos decisórios que têm no Plenário seu fórum privilegiado combinam com o modelo majoritário; dispersão de poderes entre os parlamentares individuais e sistema de comissões robusto caracterizam o modelo consensual;

3) as regras que definem as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, observando-se se há separação entre os poderes e *checks and balances* (consensualismo) ou fusão de poderes e predomínio do Executivo (majoritarismo);

4) as regras para proposição e aprovação de emendas constitucionais, se maioria absoluta (majoritarismo) ou qualificada (consensualismo);

5) as regras que informam processos de revisão constitucional, verificando-se se a revisão é feita por órgão independente (modelo consensual) ou não (modelo majoritário);

6) as regras que informam o status do Banco Central, se dependente (majoritarismo) ou independente do governo central (consensualismo).

O terceiro eixo refere-se à *composição das instâncias decisórias*, que é uma variável dependente da interação entre o método de formação das instâncias decisórias, as regras decisórias e a distribuição de preferências e recursos entre os atores. Este eixo englobaria:

- 1) a composição do Poder Executivo, tendo em vista a presença de coalizões governativas — seja no parlamentarismo ou no presidencialismo (modelo consensual) — ou a presença de governo unipartidário com maioria estrita (modelo majoritário);
- 2) a configuração do sistema partidário, se multipartidarismo (modelo consensual) ou bipartidarismo (modelo majoritário), já que

nas democracias os sistemas bipartidários não o são por imposição legal, mas resultam da interação entre as instituições e as escolhas políticas dos atores;

3) a composição do Poder Legislativo, se expressiva da pluralidade de identidades, interesses e preferências presentes na sociedade e aberta à representação das minorias ou do predomínio de um partido majoritário, seja ele governista ou oposicionista;

4) no caso de governos de coalizão, a composição e a natureza das mesmas, observando-se a sua contigüidade no espectro político-ideológico (Inácio, 2006) e os recursos utilizados para cimentá-las. Coalizões contíguas e resultantes, fundamentalmente, da competição eleitoral coadunam-se melhor com o consensualismo, por contraste com coalizões *ad hoc* e/ou intermitentes e construídas a partir de práticas distributivistas.

O quarto eixo refere-se à *operação efetiva das instâncias decisórias*, que constitui variável dependente das interações entre os três primeiros eixos. Neste eixo estão englobados:

1) Relação entre os Poderes: Equilíbrio entre os poderes x predomínio do Executivo. A concentração de poderes de agenda e de veto nas mãos do Poder Executivo é característica do majoritarismo, enquanto a distribuição equilibrada desses poderes entre Executivo e Legislativo coaduna-se melhor com o consensualismo.

2) Padrões de interação entre os atores da coalizão governativa: coesão x disciplina x distributivismo (fisiologismo, clientelismo, patronagem).

3) Padrões de interação entre governo e oposição(ões): cooperação x competição.

4) Sistema Partidário: dinâmica bipartidária x pluralismo moderado x pluralismo polarizado (Sartori, 1994; Santos, 1986).

A análise do arranjo institucional brasileiro pós-88 à luz da matriz analítica proposta permite verificar que tal arranjo expressa uma combinação de características do modelo consensual, decorrentes do método de cons-

tituição das instâncias decisórias, com características do modelo majoritário, decorrentes das regras de tomada de decisões.

O Brasil é uma República, presidencialista, federativa, com representação proporcional e multipartidarismo. O Poder Legislativo é bicameral: na Câmara dos Deputados, eleita através do sistema proporcional de listas abertas, se fazem representar os cidadãos, enquanto no Senado Federal, eleito através do sistema majoritário, se fazem representar os estados da Federação (três senadores para cada estado da Federação).

Tais características são, todas elas, tendentes à dispersão de poder entre os atores relevantes, garantem a participação institucionalizada das minorias e facultam a expressão da heterogeneidade e do pluralismo sociais. Portanto, no que se refere ao eixo *método de constituição das instâncias decisórias*, o Brasil pode ser classificado como pertencente ao modelo consensual de democracia.

Vale, no entanto, ressaltar que alguns procedimentos adotados nas eleições proporcionais provocam distorções na representação e precisariam ser modificados para garantir a observância do princípio de igualdade política entre os cidadãos. Os distritos eleitorais, no Brasil, coincidem com os estados da Federação, e a Constituição de 1988 determinou um número mínimo de oito, e máximo de setenta representantes por cada distrito. Na prática, isso acarreta uma sub-representação dos cidadãos de São Paulo e a sobre-representação dos eleitores dos estados menos populosos, como Acre e Roraima. A legislação eleitoral faculta, ainda, a celebração de coligações para eleições proporcionais, gerando uma disjunção entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar (Lima Jr., 1993; Lima Jr.; Anastasia, 1999).

Quando se analisa o segundo eixo — *regras de tomada de decisão* —, percebe-se a operação de um padrão bastante distinto. Embora haja procedimentos que se coadunam com o consensualismo, a estes se somam características mais afins ao modelo

majoritário, que comprometem, muitas vezes, a operação efetiva do princípio de dispersão de poder que informa o modelo consensual.

No âmbito do modelo consensual, o arranjo institucional brasileiro prevê as seguintes regras decisórias:

1. bicameralismo simétrico;
2. separação de poderes e freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*);
3. regra de maioria qualificada para realização de alterações (emendas) constitucionais.

Porém, as características majoritárias se impõem. Como tem sido assinalado pela literatura (Figueiredo; Limongi, 1999; Santos, 2003; Anastasia; Melo; Santos, 2004), a Constituição de 1988 concentra poderes legislativos e não legislativos nas mãos do Presidente: poder de decreto constitucional (medidas provisórias) e delegado; prerrogativa de iniciar legislação em determinadas matérias, especialmente aquelas de natureza orçamentária; possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de sua autoria; poder de nomeação de titulares para importantes cargos da burocracia pública, a começar de todos os ministros de Estado; controle sobre a liberação de recursos orçamentários, dado o caráter autorizativo do orçamento brasileiro.

Ademais, a revisão constitucional é feita pelo próprio Poder Legislativo e não por um órgão independente; o Banco Central não goza de autonomia operacional perante o Poder Executivo, e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados concentra poderes de agenda nas mãos das lideranças partidárias e incentiva o comportamento disciplinado dos legisladores.

A composição das instâncias decisórias e sua operação efetiva expressam a combinação entre os dois primeiros eixos — *método de constituição das instâncias decisórias e regras de tomada de decisão* —, e a distri-

buição de preferências e recursos entre os atores relevantes: cidadãos, representantes eleitos e burocracia pública. Como se sabe, tal combinação, no caso brasileiro, ganha a forma de um presidencialismo de coalizão com alta fragmentação do sistema partidário parlamentar e com predominância legislativa do Poder Executivo.

A formação e a manutenção das coalizões governativas têm se constituído em grandes desafios para os presidentes brasileiros. As coalizões vencedoras no âmbito das eleições têm sido, geralmente, insuficientes para fornecer a base parlamentar de sustentação dos governos. Dito em outras palavras: o recurso mais legítimo, nas democracias, para cimentar tais coalizões, o voto, não tem produzido o número necessário de cadeiras no Congresso Federal. Diante disso, os presidentes têm mobilizado outros recursos para aumentar o número de apoiadores, como, por exemplo, distribuição de cargos (patronagem) e liberação de emendas orçamentárias.

Os fundamentos e os efeitos desse arranjo institucional são motivos de acirrada controvérsia na literatura especializada.<sup>5</sup> Com vistas a identificar o que, nesse arranjo, deve ser modificado, como e em que direção, o presente volume apresenta um conjunto extenso de artigos e verbetes que examinam o tema da reforma política. As questões abordadas foram escolhidas seja porque estão presentes na agenda política brasileira, seja porque deveriam estar, segundo a opinião de vários analistas, partindo-se do suposto de que o objetivo buscado é o do aperfeiçoamento da democracia brasileira.

As próximas seções deste artigo examinarão mais detidamente um dos aspectos desse arranjo: aquele referido ao exercício da representação política e às suas conexões com a participação política institucionalizada. Em sintonia com Lijphart (2003), propõe-se que qualquer proposta de reforma da representação deve ter como meta o fortalecimento das características consensuais da ordem política brasileira.

<sup>5</sup> A terceira parte deste volume reproduz e comenta esses debates.

## 2. Processo e produção legislativos<sup>6</sup>

Propõe-se, aqui, que o desafio contido na *reforma da representação* refere-se à transformação das Casas Legislativas em “cidades mágicas”, ou seja, em *loci* privilegiados de expressão e de processamento institucional do melhor interesse dos cidadãos.

*Magic town (Cidade mágica)* é o nome de um filme de Jimmy Stewart, citado por James Fishkin (1995), sobre uma cidade fictícia do Meio Oeste americano que constituía, por um “milagre matemático”, uma amostra representativa da população americana.

Fishkin chama a atenção para o fato de que, quando tal descoberta vem a público, a população da cidade, ciente de seu papel de “barômetro perfeito da opinião nacional” ou, em outras palavras, de “capital da opinião pública americana”, começa a desenvolver um crescente senso de responsabilidade, a se informar o melhor possível e a debater cuidadosamente todas as questões sobre as quais ela é chamada a opinar.

Obviamente, esses movimentos exporão os habitantes da cidade a um processo de discussão e de deliberação que resultará na produção de uma opinião pública, em *Magic town*, muito melhor fundamentada e mais sofisticada do que a do cidadão mediano americano. E, portanto, crescentemente divergente da opinião majoritária na sociedade americana, o que causará um conjunto de problemas e reviravoltas na cidade, que apimentam o enredo do filme, mas não vem ao caso no momento.

O exemplo que se tomou emprestado de Fishkin ressalta o impacto provocado nas opiniões e preferências dos cidadãos de *Magic town* por sua exposição à pluralidade de pontos de vista e de perspectivas que informam os diferentes argumentos. O debate e a deliberação pública acarretaram alterações nas definições dos cidadãos relativamente a quais eram e onde estavam os seus melhores interesses.

A transformação das Casas Legislativas em “cidades mágicas” requer a observância dos seguintes pressupostos:

1. que elas, assim como todos os órgãos decisórios que abrigam, sejam constituídas através do método de representação democrática;<sup>7</sup>
2. que elas promovam, de fato, a realização da oitava condição das poliarquias, de Dahl, relacionada aos interstícios eleitorais;<sup>8</sup>
3. que elas promovam constantemente a interação dos legisladores com os outros atores — cidadãos, líderes de coalizões — através de canais institucionalizados e deliberativos;
4. que elas tenham suficiente desenvolvimento institucional para fornecer aos representantes eleitos a base informacional ampliada (Sen, 2000) requerida para a consecução dos melhores interesses dos cidadãos.

Como fazer? Sabe-se que, nas democracias representativas, as duas mais importantes atribuições dos parlamentares são as de legislar e de fiscalizar. É a eles que cabe a responsabilidade de representar o melhor interesse dos cidadãos, produzindo políticas expressivas do consenso possível sobre qual é e onde está esse interesse e, ademais, a eles cabe também a tarefa de monitorar e fiscalizar o Poder Executivo, para garantir que tais políticas se traduzam em resultados que garantam a consecução de tais interesses.

Para tanto, é necessário formar, no interior das Casas Legislativas, uma opinião informada, constantemente submetida ao debate público e passível de ser alterada

<sup>6</sup> As três primeiras páginas desta seção reproduzem trechos do artigo de autoria de ANASTASIA e INÁCIO, intitulado “Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades”, 2006. No prelo.

<sup>7</sup> Ver, a respeito, SARTORI (1994, capítulo 8). “Wanderley Guilherme dos Santos (1998) propõe distinguir com clareza o que separa autoritarismos de democracias, por um lado, e sistemas representativos de não representativos, por outro. Afinal, sabe-se, desde os gregos, que é logicamente plausível, e passível de corroboração no mundo real, a existência de democracias não representativas — a pólis grega — e de sistemas representativos não democráticos, ou oligárquicos: todos aqueles que não cumprem o requisito básico da observância do sufrágio universal” (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

<sup>8</sup> “8. Durante o estágio entre votações: 8.1. Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras; 8.2. Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes; 8.3. Ou ambas as coisas” (DAHL, 1989).

por consequência desta exposição, de forma a aproximá-la, o máximo possível, da expressão do melhor interesse público.

As atribuições de legislar e de fiscalizar devem ser realizadas, como é sabido desde Stuart Mill, através da deliberação entre pares. Porém, a identificação do melhor interesse público exige a construção de uma base informacional ampliada (Sen, 2000), capaz de abrigar a multiplicidade de identidades, preferências e demandas características das sociedades atuais, e de sinalizá-las para os legisladores, libertando-os dos laços exclusivos com a sua *constituency* e *capacitando-os* a falar, agir e decidir em nome do conjunto dos cidadãos abrangidos pela Casa Legislativa.

Para realizar suas atribuições de legislar e de fiscalizar, os parlamentares desempenham atividades variadas que envolvem, em maior ou menor grau, deliberação e decisão política e, muitas vezes, interações continuadas com outros atores, tais como os líderes de coalizões, os titulares de cargos no Poder Executivo e os cidadãos.

No interior do processo legislativo, as comissões são as principais instâncias de deliberação. O sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais para os legisladores e para o Plenário. As comissões funcionam como *comités*: locais especializados de discussão e deliberação sobre determinados temas, com a virtude de propiciar interações face a face entre os seus membros (Sartori, 1994). Portanto, as comissões são, por excelência, os *loci* apropriados para a promoção da interação institucionalizada e deliberativa entre representação e participação política. Nas palavras de Arnold:

As comissões são o verdadeiro coração do processo legislativo. A maior parte do suspense sobre o que o Congresso fará a cada ano encontra-se mais nas comissões,

que aprovam dez por cento das proposições que são introduzidas, do que no conjunto da Casa, que aprova 98 por cento das leis que chegam ao Plenário (Arnold, 2004, p. 154).

Cada uma das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal — possui Comissões Parlamentares, permanentes ou temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida pela Constituição Federal e por seus Regimentos Internos. No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre os temas ou assuntos de seu interesse.

O papel desempenhado pelas comissões na organização interna do Congresso Nacional, embora importante, deveria ganhar maior centralidade.<sup>9</sup> Tal postulação se justifica pelo seu caráter deliberativo e pelo fato de que nelas se situam os principais mecanismos que facultam a participação dos cidadãos no processo legislativo, existindo, inclusive, em várias Casas Legislativas brasileiras, comissões que admitem sugestões de grupos organizados da sociedade civil e, muitas vezes, as transformam em proposições legislativas. A título de exemplo, vale citar a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados.

Criada em maio de 2001, a Comissão de Legislação Participativa tem por objetivos facultar aos cidadãos acesso ao sistema de produção legal do País e aproximar representantes e representados no Poder Legislativo Federal.

A CLP tem por atribuição o recebimento de sugestões legislativas da sociedade civil organizada (associações, sindicatos, entidades, órgãos de classe, ONGs, etc.), exceto de partidos políticos. Também podem apresentar sugestões legislativas os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, com participação paritária da sociedade civil, como, por exemplo, os conselhos temáticos setoriais (da educação, da

<sup>9</sup> Ver, a respeito, o artigo de Santos, neste volume.

saúde, da assistência social, etc.). Se aprovadas, as sugestões se transformam em proposições de autoria da Comissão e passam a tramitar em regime de prioridade na Câmara dos Deputados.

Antes da criação da CLP, a Constituição já previa a possibilidade de apresentação de projetos de *iniciativa popular* (art. 61, parágrafo 2º), mas a norma constitucional exige que a proposta seja subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (o que equivale atualmente a cerca de 1,15 milhão de eleitores), distribuído por, pelo menos, cinco Estados da Federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Essa exigência dificulta a apresentação de propostas. Tanto que, nos 15 anos de vigência da Carta de 1988, apenas três projetos de iniciativa popular foram apresentados à Câmara — os PLs 2710/92, 4146/93 e 1517/99.

Por contraste, através

desta Comissão, a Câmara dos Deputados abriu à sociedade civil um portal de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País, chamando o cidadão comum, os homens e as mulheres representados pelos Deputados Federais, a levar diretamente ao Parlamento sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana (*Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*, 2005, p. 7).

Em cinco anos (2001-2005)<sup>10</sup> de trabalho, a CLP recebeu 362 sugestões legislativas, sendo que 275 delas, ou 75,9%, referem-se a pedidos de alteração ou de inclusão de proposições legislativas; 22,3% das sugestões propõem emendas ao orçamento da União, solicitando transferência de renda para cidades ou instituições específicas. Emendas ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias não somaram 2% das sugestões. É importante ressaltar que 2002 e 2005 foram os anos em que a CLP recebeu mais sugestões, 59 e 107, respectivamente.<sup>11</sup>

Das 362 sugestões encaminhadas à CLP entre 2001 e 2005, 182 foram apreciadas e

113 transformadas em proposição e encaminhadas à Mesa da Câmara para tramitar na Casa. Destas 113, 53,98% se tornaram Projetos de Lei; 5,31% Projetos de Lei Complementar, e 22,12% Emendas ao Orçamento. Esses números apontam o bom desempenho da CLP no que se refere à incorporação de demandas da sociedade civil.<sup>12</sup>

Pretende-se enfatizar, através deste exemplo, que nas democracias contemporâneas a deliberação não é atributo exclusivo quer dos processos representativos, quer daqueles participativos. A deliberação deve estar presente, necessariamente, em ambos os pólos — representação e participação — assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem.

Portanto, não apenas as Casas Legislativas devem ser instâncias deliberativas, já que o que nelas se delibera deve ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas entidades de participação política da sociedade civil. Para tanto, requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e *deliberativos* de interação entre as instâncias de representação e de participação política.

### 3. A reforma em marcha

Como fazer? No contexto da nova ordem democrática brasileira, a reforma política tem freqüentado a agenda pública brasileira já desde a promulgação da Constituição de 1988, que previa, em seu texto, a realização

<sup>10</sup> A partir deste parágrafo, serão descritos e analisados alguns dados relativos ao comportamento, aos procedimentos e à produção legislativa no Brasil. As tabelas de onde essas informações foram retiradas estão disponíveis no Anexo 1, no final deste artigo.

<sup>11</sup> A análise das sugestões apreciadas na CLP aponta que aproximadamente metade delas foi aprovada (46,15%) e metade foi rejeitada (44,5%). Das 182 sugestões que já foram apreciadas, nove receberam o parecer de prejudicialidade, ou seja, diziam respeito a matérias que já estavam em tramitação via outro Projeto de Lei ou Emenda. O ano em que a comissão conseguiu apreciar o maior número de sugestões (70) foi 2003, tendo sido a maioria delas (38) rejeitada.

<sup>12</sup> Faz-se necessário, ainda, analisar o conteúdo dessas sugestões. Das 275 sugestões encaminhadas à CLP, a maioria absoluta refere-se à regulação, independentemente de sua autoria.

de plebiscito sobre forma e sistema de governo e uma revisão constitucional, ambos em 1993 (art. 3º das Disposições Transitórias).<sup>13</sup>

Ademais desses dispositivos constitucionais, várias iniciativas sobre a reforma da representação foram propostas à consideração dos legisladores. Entre 1989 e 2005,<sup>14</sup> cerca de 180 proposições legislativas tramitaram no Congresso Nacional, a grande maioria delas de iniciativa de legisladores individuais (deputados ou senadores).

É interessante observar que há uma concentração de apresentação de propostas de reforma no período mais recente, especialmente nos três últimos anos, o que explica por que tais proposições, em sua maioria, estejam ainda em tramitação e apenas 11 delas tenham sido transformadas em normas jurídicas.

Algumas das proposições que se tornaram leis provocaram importantes impactos sobre o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e seus resultados: (a) a Proposição 1/1995, que foi transformada em emenda constitucional, permite a reeleição do Presidente da República, dos governadores de Estado e do Distrito

Federal e dos prefeitos; (b) a Proposição 427/1997 estabelece critérios para edição e reedição de medidas provisórias (EC 32 de 2001); (c) o Projeto de Iniciativa Popular, que tramitou como Proposição 1517/1999 e foi transformado em norma jurídica, estabelece punição para o crime de compra de votos, prevendo a possibilidade de cassação de registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto (Lei da Captação do Sufrágio); (d) e, finalmente, a Proposição 548/2002 dá nova redação ao parágrafo 1º do artigo 17 da Constituição Federal, disciplinando as coligações eleitorais.

Há temas que têm sido, recorrentemente, objetos de iniciativas dos legisladores: fidelidade partidária, listas partidárias, propaganda eleitoral, pesquisas eleitorais, financiamento de campanhas, coligações eleitorais, ainda que, muitas vezes, essas iniciativas tenham sinais trocados.<sup>15</sup>

Vale, no entanto, assinalar, a partir da análise de alguns dados produzidos no âmbito da Pesquisa sobre Elites Parlamentares Ibero-Americanas (Módulo Brasil)<sup>16</sup>, que há alguma convergência de opiniões entre os legisladores quanto à natureza e à desejabilidade de algumas medidas relacionadas ao tema da representação política.

No que se refere ao sistema eleitoral, verifica-se a existência de clara preferência, por parte da maioria dos deputados, pelo sistema proporcional, “que garanta a representação eqüitativa de todas as forças políticas”, por contraste com a adoção de um sistema majoritário, “que garanta governos fortes e efetivos”.

A questão relacionada ao tipo de lista partidária já desperta maiores controvérsias, ainda que a *maior minoria* (aproximadamente 40% dos respondentes) declare preferir a lista aberta — caracterizada como um “sistema de voto personalizado que garanta uma relação próxima entre o eleitor e seus representantes” — ao “sistema de voto de lista fechada, que favoreça a formação de partidos fortes e coesos” (23%). Cerca de 18% dos legisladores escolheram uma posição

<sup>13</sup> “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

<sup>14</sup> Foi possível localizar, através do *site* da Câmara dos Deputados, 180 proposições legislativas relacionadas ao tema da reforma da representação, apresentadas entre 1989 e 2005.

<sup>15</sup> A título de exemplo, examinem-se as ementas de algumas dessas proposições:

- Proposição 242/2000 “dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que dispõem sobre fidelidade partidária, promovendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária”;
- Proposição 254/2004 “retira do texto constitucional a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade”;
- Proposição 461/2005 “cria novo instrumento de democracia participativa na Constituição Federal, a fim de possibilitar a autoconvocação popular para realização de plebiscito”;
- Proposição 669/1999 “altera o artigo 6º da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, impedindo a celebração de coligações para eleição proporcional”;
- Proposição 1974/1999 “altera o artigo 9º da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, aumentando para dois anos o prazo de filiação partidária com vistas a cargo eletivo”;
- Proposição 3949/2000 “cria o voto em lista partidária preordenada para eleições proporcionais”.

<sup>16</sup> Pesquisa realizada junto aos deputados federais através da cooperação entre o Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política (CEL-DCP) da UFMG e o Instituto Interuniversitário de Estudos de Iberoamérica y Portugal, da Universidad de Salamanca, Espanha. Foi construída uma amostra de 134 legisladores, estruturada por quotas partidárias. Os questionários foram aplicados no período compreendido entre julho e dezembro de 2005. As tabelas que apresentam os dados examinados nesta seção encontram-se no Anexo I.

intermediária da escala, sinalizando suas preferências, provavelmente, pela adoção de listas flexíveis, que sejam previamente ordenadas pelo partido, mas que admitam a interferência do eleitor no reposicionamento dos candidatos no interior da lista, caso seja de seu interesse.

Percebeu-se a existência de um consenso forte entre os deputados federais quanto às conexões existentes entre democracia e partidos políticos, que sinaliza a concordância dos mesmos com o exercício do monopólio da representação pelos partidos políticos. A esmagadora maioria de 80% dos respondentes declarou concordar muito com a frase “sem partidos não pode existir democracia”. Vale observar que esse consenso atravessa os partidos políticos, só se mostrando um pouco mais frágil no interior do PL.

Não obstante, 64% dos legisladores concordam com a assertiva de que “poucas pessoas identificam-se verdadeiramente com os partidos”, e 33% concordam que “existe um crescente distanciamento entre sociedade e partido no Brasil”. Além disso, quando perguntados sobre suas escolhas relacionadas a questões que expressem conflitos entre a posição do seu partido e a do seu estado, 45,5% dos parlamentares (a maior incidência de respostas) declarou votar “sempre de acordo com as necessidades de seu estado”, por contraste com 20,9% que disseram votar “sempre com o partido” — destacando-se, aí, os deputados petistas (52,2%) —, e 20,1% que afirmam que sua posição “depende dos temas”.

A pesquisa indagou também, dos respondentes, suas opiniões relacionadas aos temas da fidelidade e da disciplina partidária. Embora a disciplina seja uma questão mais polêmica, que divide a opinião dos filiados a diferentes partidos, a fidelidade partidária parece ser um comportamento valorizado, o que se revela bastante curioso em uma Casa Legislativa que tem na migração partidária uma prática recorrente (Melo, 2004): aproximadamente 60% dos respondentes pensam que, ao desvincular-se do partido pelo qual se elegeu, o deputado

deveria “renunciar à sua cadeira para que outro membro do partido ocupe seu lugar”.

A opinião declarada pela maioria não conseguiu, no entanto, transformar-se em orientação para a ação, já que as propostas que visam reforçar a fidelidade partidária não lograram, até o momento, obter aprovação no plenário da Câmara dos Deputados.

### **Conclusão: Propostas de reforma da representação e efeitos esperados**

Neste artigo foram abordados temas e questões relacionados à representação política. Na primeira seção propôs-se revisitar Lijphart, com o intuito de oferecer eixos analíticos que permitam distinguir as características dos modelos majoritário e consensual que se referem ao método de constituição das instâncias decisórias, às regras decisórias, à composição e ao funcionamento efetivo de tais instâncias. No entanto, o argumento central daquele autor, segundo o qual o modelo consensual é mais democrático do que o modelo majoritário, foi resguardado e fundamentou as análises desenvolvidas na segunda e na terceira seções sobre o exercício da representação política no Brasil e sobre as propostas de reforma que freqüentam a agenda dos legisladores brasileiros.

Portanto, as indagações sobre o que reformar e como fazer devem ser respondidas tendo por parâmetro o objetivo de tornar a representação mais democrática. Nesta perspectiva, as características que promovem a dispersão de poder entre os diferentes atores devem ser mantidas e, onde necessário, aperfeiçoadas: República presidencialista, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo.

Porém, os procedimentos responsáveis por distorções na representação, tais como números máximo e mínimo de legisladores por estado da Federação e coligações para eleições proporcionais deveriam ser alterados. Além disso, considera-se que a democracia brasileira ganharia com a substituição

das listas abertas por listas flexíveis ou fechadas, desde que se garantisse a realização de prévias democráticas para a composição das listas partidárias. Com isso seria possível fortalecer essas agremiações, controlar o poder das oligarquias partidárias e ampliar a identificação dos cidadãos com os partidos políticos.

No que diz respeito às regras decisórias seria necessário promover uma distribuição mais equilibrada dos poderes de agenda e veto entre os poderes Executivo e Legislativo e entre os atores, no interior das Casas Legislativas; aumentar a centralidade do sistema de comissões; aperfeiçoar os instrumentos de *accountability* vertical e fortalecer os instrumentos que permitam a vocalização

de preferências dos cidadãos perante os representantes eleitos.

Os cidadãos teriam maior capacidade de fiscalizar seus representantes se os legisladores tivessem que se manifestar sempre através do voto aberto<sup>17</sup> e se houvesse mecanismos que aumentassem os custos relacionados às migrações partidárias. A disseminação e o aperfeiçoamento de mecanismos institucionalizados de interlocução entre cidadãos e representantes eleitos, na arena legislativa, diminuiriam a assimetria informacional entre estes atores e tornariam mais plurais as fontes de informação dos legisladores, capacitando-os para conhecer quais são e como representar os melhores interesses dos cidadãos.

## Referências

- AMORIM NETO, O.; STROM, Kaare. Breaking the parliamentary chain of delegation: presidents and nonpartisan cabinet members in European democracies. *British Journal of Political Science*, Cambridge, Inglaterra, v. 36, n. 2, 2006.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo Félix de; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung, 2004.
- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna Maria. *Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades*. Belo Horizonte, 2006. No prelo.
- ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven/London: Yale University Press, 1990.
- ARNOLD, R. Douglas. *Congress, the press, and political accountability*. Princeton: Princeton University, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Editora do Senado, 2003.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*. Disponível em: <[www.camara.gov.br/comissoes/clp/publicacao](http://www.camara.gov.br/comissoes/clp/publicacao)>. Acesso em: 01/06 de 2006.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 25/05 e 05/06 de 2006.
- COLLIVA, Paolo. Monarquia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1986.
- DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1991.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- FISHKIN, James S. *The voice of the people: public opinion and democracy*. New Haven/London: Yale University Press, 1995.
- LJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993. 162 p.

<sup>17</sup> No Congresso americano, cada legislador deve levantar-se, manifestar-se a favor ou contra determinada proposta (*yea* ou *nay*) para que seu voto seja contado e registrado para a posteridade (ARNOLD, 2004, p. 125).

LIMA JÚNIOR, Olavo B.; ANASTASIA, Fátima. A participação eleitoral: a ampliação do mercado, indicadores de participação e distorções do sistema de representação. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 4, p. 33-104, 1999.

MELO, Carlos Ranulfo. *A dança das cadeiras*. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung, 2004.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, Fabiano. *Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. *Dados*, v. 41, n. 2, 1998.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

## Anexo I

**Tabela 1 - Nº de sugestões recebidas pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Brasil, 2001-2005**

TIPO	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Projetos de Lei, Requerimentos de Audiência Pública, etc.	24	59	57	28	107	275 (75,9%)
Emendas de Orçamento	11	21	16	12	21	81 (22,3%)
Emendas ao PPA	-	-	1	-	-	1 (0,27%)
Emendas à LDO	-	-	-	-	5	5 (1,43%)
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>80</b>	<b>74</b>	<b>40</b>	<b>133</b>	<b>362 (100%)</b>

Fonte: *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*. Câmara dos Deputados, 2005.

**Tabela 2 - Nº de sugestões apreciadas na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Brasil, 2001-2005**

TIPO	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Aprovadas	3	27	27	13	14	84 (46,15%)
Rejeitadas	-	20	38	12	11	81 (44,5%)
Prejudicadas	-	-	-	8	1	9 (4,94%)
Devolvidas	2	1	5	-	-	8 (4,39%)
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>48</b>	<b>70</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>182 (100%)</b>

Fonte: *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*. Câmara dos Deputados, 2005.

Nota: No número total de sugestões apreciadas (Tab. 2) não estão computadas as emendas orçamentária, à LDO e ao PPA.

**Tabela 3 - Sugestões Transformadas em Proposições pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Brasil, 2001-2005**

TIPO	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Projeto de Lei	1	20	22	10	8	61 (53,98%)
Projeto de Lei Complementar	1	4	1	-	-	6 (5,31%)
Emenda a Projeto de Lei	-	-	-	1	2	3 (2,65%)
Indicação	-	2	-	1	-	3 (2,65%)
Requerimento de Audiência Pública e Seminário	-	2	1	-	3	6 (5,31%)
Requerimento de Informação	-	1	-	-	-	1 (0,88%)
Emenda ao Orçamento	5	5	5	5	5	25 (22,12%)
Outros	-	-	1	-	7	8 (7,07%)
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>113</b>

Fonte: *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*. Câmara dos Deputados, 2005.

Nota: A categoria "Outros" (Tab. 3) inclui 4 emendas (à LDO e ao PPA) e 4 sugestões transformadas em proposições.

**Tabela 4 - Autor de Proposições Relativas à Reforma Política, por Legislatura, Câmara dos Deputados, Brasil, 1989-2005**

Legislatura (ano)	Autor de Proposição			Total
	Deputado, Individualmente	Senador, Individualmente	Comissão	
1989	3 1,8%	-	-	3 1,7%
1990 - 1994	3 1,8%	1 7,7%	-	4 2,2%
1995 - 1998	18 11,0%	1 7,7%	-	19 10,6%
1999 - 2002	69 42,3%	9 69,2%	1 25,0%	79 43,9%
2003 - 2005	70 42,9%	2 15,4%	3 75,0%	75 41,7%
Total	163 100,0%	13 100,0%	4 100,0%	180 100,0%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações coletadas em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), no período compreendido entre 25 de maio e 05 de junho de 2006.

**Tabela 5 - Opiniões sobre Sistemas Eleitorais, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005**

Sistema proporcional e sistema majoritário	PARTIDOS									Total
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	
(1)	2 66,7%	7 30,4%	6 42,9%	8 40,0%	5 41,7%	6 37,5%	6 50,0%	2 100,0%	15 46,9%	57 42,5%
(2)	-	3 13,0%	-	1 5,0%	1 8,3%	-	-	-	-	5 3,7%
(3)	-	3 13,0%	1 7,1%	3 15,0%	1 8,3%	1 6,3%	2 16,7%	-	4 12,5%	15 11,2%
(4)	-	2 8,7%	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	3 2,2%
(5)	-	2 8,7%	3 21,4%	1 5,0%	-	7 43,8%	4 33,3%	-	7 21,9%	24 17,9%
(6)	1 33,3%	3 13,0%	1 7,1%	-	-	-	-	-	2 6,3%	7 5,2%
(7)	-	1 4,3%	-	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	2 6,3%	5 3,7%
(8)	-	2 8,7%	2 14,3%	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	-	6 4,5%
(9)	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	1 0,7%
(10)	-	-	1 7,1%	2 10,0%	5 41,7%	-	-	-	2 6,3%	10 7,5%
N.S.	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	1 0,7%
Total	3 100,0%	23 100,0%	14 100,0%	20 100,0%	12 100,0%	16 100,0%	12 100,0%	2 100,0%	32 100,0%	134 100,0%

(1) Sistema Proporcional que garanta a representação equitativa de todas as forças políticas.

(10) Sistema majoritário que garanta governos fortes e efetivos.

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitário de Estudos de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

**Tabela 6 - Tipo Preferido de Lista Eleitoral, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005**

Sistemas de voto	PARTIDOS									Total
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	
(1)	2 66,7%	2 8,7%	9 64,3%	6 30,0%	10 83,3%	3 18,8%	1 8,3%	2 100,0%	18 56,3%	53 39,6%
(3)	-	1 4,3%	1 7,1%	1 5,0%	-	-	-	-	1 3,1%	4 3,0%
(4)	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	1 0,7%
(5)	-	7 30,4%	2 14,3%	3 15,0%	2 16,7%	5 31,3%	4 33,3%	-	1 3,1%	24 17,9%
(6)	-	1 4,3%	-	-	-	-	1 8,3%	-	1 3,1%	3 2,2%
(7)	1 33,3%	4 17,4%	-	-	-	-	-	-	-	5 3,7%
(8)	-	5 21,7%	-	-	-	-	-	-	3 9,4%	8 6,0%
(9)	-	-	-	2 10,0%	-	1 6,3%	-	-	-	3 2,2%
(10)	-	3 13,0%	2 14,3%	6 30,0%	-	6 37,5%	6 50,0%	-	8 25,0%	31 23,1%
N.S.	-	-	-	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	-	2 1,5%
Total	3 100,0%	23 100,0%	14 100,0%	20 100,0%	12 100,0%	16 100,0%	12 100,0%	2 100,0%	32 100,0%	134 100,0%

(1) Sistema de voto personalizado que garanta uma relação próxima entre o eleitor e seus representantes.

(10) Sistema de voto de lista fechada que favoreça a formação de partidos fortes e coesos.

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitário de Estudos de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

**Tabela 7 - Opiniões sobre Democracia e Partidos Políticos, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005**

Se concorda ou não com a frase: Sem partidos não pode existir democracia	PARTIDOS									Total
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	
Discorda	-	2 8,7%	-	-	2 16,7%	-	1 8,3%	-	3 9,4%	8 6,0%
Concorda Pouco	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	1 3,1%	2 1,5%
Concorda mais ou menos	-	3 13,0%	3 21,4%	1 5,0%	3 25,0%	1 6,3%	1 8,3%	-	3 9,4%	15 11,2%
Concorda muito	3 100 %	18 78,3%	11 78,6%	18 90,0%	7 58,3%	15 93,8%	10 83,3%	2 100,0%	23 71,9%	107 79,9%
N.S.	-	-	-	-	-	-	-	-	1 3,1%	1 0,7%
N.R	-	-	-	-	-	-	-	-	1 3,1%	1 0,7%
Total	3 100 %	23 100 %	14 100 %	20 100 %	12 100 %	16 100 %	12 100 %	2 100 %	32 100 %	134 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitário de Estudos de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

**Tabela 8 - Comportamento Parlamentar, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005**

Quando há conflitos entre a posição do partido e a do seu estado, você vota:	PARTIDOS									Total
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	
Sempre com o partido	-	12 52,2%	1 7,1%	3 15,0%	-	4 25,0%	3 25,0%	-	5 15,6%	28 20,9%
Sempre de acordo com as necessidades de seu estado	1 33,3%	3 13,0%	10 71,4%	12 60,0%	7 58,3%	7 43,8%	3 25,0%	-	18 56,3%	61 45,5%
Não comparece à votação	-	-	-	-	1 8,3%	-	-	-	-	1 0,7%
Depende dos temas	1 33,3%	3 13,0%	3 21,4%	4 20,0%	3 25,0%	2 12,5%	4 33,3%	2 100,0%	5 15,6%	27 20,1%
N.S.A	1 33,3%	3 13,0%	-	-	1 8,3%	2 12,5%	2 16,7%	-	3 9,4%	12 9,0%
N.R.	-	2 8,7%	-	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	1 3,1%	5 3,7%
<b>Total</b>	<b>3</b> 100 %	<b>23</b> 100 %	<b>14</b> 100 %	<b>20</b> 100 %	<b>12</b> 100 %	<b>16</b> 100 %	<b>12</b> 100 %	<b>2</b> 100 %	<b>32</b> 100 %	<b>134</b> 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitário de Estudos de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

**Tabela 9 - Opiniões sobre Disciplina Partidária por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005**

Disciplina partidária	PARTIDOS									Total
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	
Deveria se exigir sempre a disciplina de voto na bancada partidária	3 100%	5 21,7%	6 42,9%	10 50,0%	3 25,0%	7 43,8%	7 58,3%	-	8 25,0%	49 36,6%
Deveria se permitir sempre que cada deputado dê seu voto de	-	-	1 7,1%	3 15,0%	3 25,0%	3 18,8%	1 8,3%	-	12 37,5%	23 17,2%
Alguns temas deveriam estar sujeitos à disciplina partidária	-	18 78,3%	7 50,0%	7 35,0%	6 50,0%	6 37,5%	4 33,3%	2 100,0%	12 37,5%	62 46,3%
<b>Total</b>	<b>3</b> 100%	<b>23</b> 100,0%	<b>14</b> 100 %	<b>20</b> 100 %	<b>12</b> 100 %	<b>16</b> 100 %	<b>12</b> 100 %	<b>2</b> 100 %	<b>32</b> 100 %	<b>134</b> 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitário de Estudos de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

**Tabela 10 - Opiniões sobre Fidelidade Partidária, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005**

O que o deputado deveria fazer ao desvincular-se do partido?	PARTIDOS									Total
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	
Conservar sua cadeira e se integrar a outra bancada	-	5 21,7%	5 35,7%	6 30,0%	8 66,7%	2 12,5%	6 50,0%	-	16 50,0%	48 35,8%
Renunciar à sua cadeira para que outro membro do partido ocupe seu lugar	3 100%	16 69,6%	9 64,3%	14 70,0%	3 25,0%	13 81,3%	6 50,0%	1 50,0%	15 46,9%	80 59,7%
N.R.	-	2 8,7%	-	-	-	1 6,3%	-	1 50,0%	1 3,1%	5 3,7%
<b>Total</b>	<b>3</b> 100%	<b>23</b> 100,0%	<b>14</b> 100 %	<b>20</b> 100 %	<b>12</b> 100 %	<b>16</b> 100 %	<b>12</b> 100 %	<b>2</b> 100 %	<b>32</b> 100 %	<b>134</b> 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitário de Estudos de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.